

1УДК 351.78:930

М. Г. СЕРГІЄНКО

**ФУНКЦІОНАЛЬНІ ЗМІНИ
СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ
У ВНУТРІШНЬОПОЛІТИЧНІЙ СФЕРІ**

Запропоновано зміни в системі функцій діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки України у внутрішньополітичній сфері при використанні інноваційного інформаційного забезпечення.

Ключові слова: державне управління, національна безпека, внутрішньополітична сфера, інформація, інформаційний кластер.

The paper suggests changes in the functional activity system of subjects providing the national security of Ukraine in the domestic policy sphere with the use of the innovative information support.

Key words: public administration, national security, domestic policy sphere, information, information cluster.

Після здобуття незалежності Україна оголосила курс на створення демократичної держави, що, безумовно, вимагає зміни адміністративного устрою, який має відповідати новим завданням держави і суспільства. В Україні давно назривала необхідність в адміністративній реформі центральних органів влади. Подолати корупцію в органах державного управління, створити систему ефективного управління, прибрати дублюючі функції, які є насамперед у системі виконавчої влади, необхідність передачі низки функцій, що нині виконує центральна влада, у регіоні – це те, що спонукало до реформи.

Відповідно до п. 15 частини першої статті 106 Конституції України Президент України утворює, реорганізує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади [1].

З метою впровадження системних змін та удосконалення моделі державного управління, Президент України видав Указ від 9 грудня 2010 р. про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади [5]. Сама оптимізація системи центральних органів виконавчої влади потребує комплекс заходів, що мають на меті підвищення ефективності системи публічного управління у державі. Виходячи з того, що адміністративна реформа є видом політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади і її ефективність напряму залежить і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з органами місцевого самоврядування,

необхідно взяти до уваги загрози, які можуть виникати при проведенні реформи, напруженість у соціально-політичному цензі.

Ураховуючи, що адміністративна реформа є складовою державної, економічної, соціальної реформи і передбачає зважених докорінних змін у роботі суб'єктів національної безпеки, організації практичного виконання завдань держави і суспільства, виникає необхідність уточнення завдань, функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки України, зокрема в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, зумовлена збільшенням кількості дестабілізуючих факторів у країні, які пов'язані з економічним, соціальним, політичним станом. Уточнення функцій на сучасному етапі розвитку України з урахуванням реальних і потенційних загроз її національній безпеці, особливо у внутрішньополітичній сфері, має наукове та практичне значення. Діяльність суб'єктів забезпечення національної безпеки України в заходах запобігання, реагування та ліквідації таких загроз відноситься до розряду складних завдань.

Ця діяльність пов'язана з вивченням стану події, переробкою великої кількості інформації, порівнянням альтернатив, з вибором та прийняттям обґрунтованих відповідальних управлінських рішень. Разом з тим робота вищезазначених суб'єктів вимагає системних модернізаційних змін державного управління національною безпекою у внутрішньополітичній сфері, змін функціонального імперативу суб'єктів забезпечення національної безпеки України у процесі переходу на інноваційну модель прийняття складних рішень.

Необхідно відмітити, що питання забезпечення національної безпеки в діяльності органів виконавчої влади приділено увагу в дослідженнях визнаних фахівців: К. Антонова, В. Білоуса, О. Гіди, І. Голосніченка, В. Зеленецького, М. Камлика, В. Колпакова, Я. Кондратьєва, М. Мельника, В. Шакуна, О. Труша, Р. Тучака, В. Клименка тощо.

Д. Бойд, М. Ендслей, А. Івлєв, С. Ярош розкривають зміст управління та вплив інформаційних мереж на ефективність управління, побудову моделі ситуаційної поінформованості, пояснюють, як інноваційні інформаційні технології впливають на цілі й завдання управлінських систем.

Дослідження функціональних аспектів управлінських рішень розглянуто в роботах В. Афанасьєва, Д. Гвішиані, А. Дегтяря, В. Гріньова, В. Горника, Д. Кокоріна, В. Лисицина, Ю. Морозова, Г. Попова, Х. Хачатуряна, інших вітчизняних і зарубіжних авторів.

На сьогодні в центрі уваги досліджень перебувають питання загальносистемних змін у функціях органів управління. Проте проблема інноваційних змін у функціях суб'єктів забезпечення національної безпеки України у внутрішньополітичній сфері є малодослідженою.

Метою статті є визначення та обґрунтування необхідності внесення змін у систему функцій діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки України

у внутрішньополітичній сфері при застосуванні інформаційного забезпечення, яке базується на інноваційних технологіях.

Забезпечення національної безпеки з урахуванням реальних і потенційних загроз у внутрішньополітичній сфері є одним з головних завдань держави. Суб'єкти забезпечення національної безпеки зобов'язані гарантувати виконання вимог ст. 3 Конституції України, де визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1].

Законом України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 р. № 964-IV суб'єктами забезпечення національної безпеки визначені: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України; громадяни України, об'єднання громадян [2].

Забезпечення національної безпеки у внутрішньополітичній сфері можливо тільки при умові дотримання законності органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. У частині другій ст. 19 Конституції України передбачено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією й законами України [1].

Національна безпека у внутрішньополітичній сфері практично ще не з'ясована і потребує вивчення і досліджень. Але останні події, які пов'язані з актами терористичного характеру в Україні, в Росії, США, ще раз спонукають суб'єкти забезпечення національної безпеки до вирішення завдань, пов'язаних із запобіганням загроз у внутрішньополітичній сфері. Потребує визначення і сам термін “внутрішньополітичні загрози національної безпеки”. Ці загрози необхідно розглядати як загрози, які базуються на надзвичайних ситуаціях соціально-політичного характеру. Запобігти такі надзвичайні ситуації суб'єктам забезпечення національної безпеки можна за рахунок використання комплексних заходів, спрямованих на виявлення та попередження організованої злочинної діяльності, протиправних дій, послаблення криміногенної обстановки, підвищення професійних можливостей державних органів, підрозділів Служби безпеки України (далі – СБ України). У контексті цього варто звернути увагу на недостатність функціональних дій з вивчення та прогнозування загроз, моделювання подій та ліквідацію їх наслідків всіма суб'єктами забезпечення національної безпеки у внутрішньополітичній сфері, де причиною загроз безпеці може стати політичний, економічний та соціальний стан країни.

Уже сьогодні визначено, що попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України, є основними завданням СБ України [3].

Законом України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 року № 964-IV визначено, що на сучасному етапі розвитку держави основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України, стабільності в суспільстві у внутрішньополітичній сфері є:

- порушення з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування Конституції і законів України, прав і свобод людини і громадянина, в тому числі при проведенні виборчих кампаній, недостатня ефективність контролю за дотриманням вимог Конституції і виконання законів України;

- можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та проявів екстремізму в діяльності деяких об’єднань національних меншин та релігійних громад;

- загроза проявів сепаратизму в окремих регіонах України [2].

СБ України – це державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України. СБ України підпорядкована Президенту України й підконтрольна Верховній Раді України. Діяльність СБУ, її органів і працівників базується на принципах законності, поваги до прав та гідності особи, позапартійності та відповідальності перед народом України [3].

На цей час національна безпека значною мірою залежить від інформаційної підтримки СБ України як суб’єкта забезпечення національної безпеки держави, оскільки інформація та її повнота впливають на стабільність у суспільстві, забезпечення прав і свобод громадян, правопорядку та оперативно-службової діяльності. Але без використання сучасних інформаційних технологій підтримки суб’єктів забезпечення національної безпеки України та зміни в системі їх функцій діяльності неможливо отримати ефективні результати боротьби із загрозами у внутрішньополітичній сфері.

Як наукова категорія інформація в управлінських структурах характеризується низкою ознак (властивостей), до яких належать: відома самостійність даних; можливість їх багаторазового використання, збереження у передавача чи утримувача, придатність до оброблення, інтеграції та ущільнення за рахунок вилучення дублюючої, надлишкової інформації; припустимість математичного аналізу; системність і комунекативність [8].

Інформаційне забезпечення є базою, на якій будується управлінська діяльність державного апарату. З цієї точки зору інформацію варто розглядати як певну сукупність різних повідомлень, зведень, даних про відповідні предмети, явища, процеси, відносини, які у вигляді зібраної, систематизованої і перетвореної

на придатну для використання форму, відіграють у процесі прийняття й реалізації державно-управлінських рішень виняткову роль.

Інформація як сукупність відомостей, характеристик, фактів, даних про відповідні предмети, явища, процеси, відносини, події і таке інше, зібраних і систематизованих в придатну для використання форму, складає основу державного управління. Інформація необхідна для формування і реалізації державноуправлінських впливів.

Носіями управлінської інформації можуть бути: норми законодавчих і інших нормативно-правових актів; звернення громадян; обов'язкові вказівки вищих державних органів; факти, які виявлені у процесі контролю; проблемні, конфліктні, екстремальні та інші складні ситуації.

Щодо останнього носія управлінської інформації, то звертає увагу на себе той факт, що в екстремальних (надзвичайних) ситуаціях, які виникають при стихійних лихах, аваріях, державні органи виконавчої влади змушені діяти в умовах неповної інформації і високої динаміки процесів, що потребують складних рішень на ліквідацію, локалізацію, мінімізацію надзвичайних ситуацій тощо.

Для забезпечення в цих умовах надійною та достовірною інформацією і покликана державна система страхового фонду документації України. Адже документи страхового фонду, які створюються на компактних носіях інформації, в повній мірі відповідають основним вимогам, які пред'являються до інформації, а саме її достовірності, достатності, доступності і автентичності [9].

Інформаційне забезпечення суб'єктів національної безпеки, що здійснюється державною системою страхового фонду документації, надасть можливість:

- оперативно відновити нормальне функціонування об'єктів безпеки в регіонах, які постраждали в результаті виникнення надзвичайної ситуації, відновити виробництво найважливіших видів промислової продукції, впровадити найсучасніші досягнення науки і техніки, відновити пам'ятки, занесені до державних реєстрів, а також пам'ятки містобудування, архітектури та історії;

- захистити життєво важливі інтереси людини і громадянина, суспільства і держави для забезпечення сталого розвитку суспільства;

- зберегти не тільки науково-технологічний потенціал держави, але й пам'ять нації, її культурну спадщину, зробити доступним суспільству інформацію, ідеї, знання;

- підвищити національну безпеку країни в оборонній, економічній, інформаційній та іншій сферах діяльності за рахунок можливості швидкого поновлення найважливішої документації, втраченої чи недоступної в результаті воєнних дій, терористичних актів і надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру;

- сприяти забезпеченню екологічно та техногенно небезпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства [10].

Інформаційне забезпечення можна розглядати і через створення та використання інформаційних кластерів. Створення і впровадження

інформаційного кластеру, де сконцентровано за територіальним (державному) признаком група взаємозв'язаних державних інформаційних систем, спеціалізованих постачальників спеціальних реєстрів для прийняття управлінських рішень при запобіганні надзвичайних ситуацій (в тому числі і соціально-політичного характеру), є інноваційним проектом. Такий кластер не обмежується використанням його одним центральним органом виконавчої влади, а охоплює декілька силових сфер, перед якими стоять завдання запобігти надзвичайні події, які можуть стати загрозою національній безпеці. Основна ідея створення інформаційних кластерів під потребу національної безпеки, в антитерористичній діяльності у мирний час, під час ліквідації надзвичайних ситуацій та в умовах особливого періоду є актуальною.

Опираючись на основоположника теорії про кластери Майкла Портера, під інформаційним кластером будемо розуміти нову форму інформаційної організації діяльності, яка уявляє собою сукупність суб'єктів інформаційних систем, які мають спеціальні банки документів (даних), входять до різних державних структур і відомств, але наповнюють спеціальне інформаційне забезпечення, яке може бути універсальним при використанні різними центральними органами виконавчої влади в екстремальних ситуаціях.

Тобто інформаційне забезпечення потрібно розглядати через формування єдиного інформаційного простору, що дозволить кожному суб'єкту забезпечення національної безпеки мати високий рівень ситуаційної поінформованості, підвищить якість взаємодії та рівень самосинхронності, а також оперативність управління підпорядкованими силами й засобами суб'єктів національної безпеки в надзвичайних ситуаціях, в першу чергу у мирний час, в умовах особливого періоду [13].

На сьогодні не було проведено достатньої кількості досліджень для розробки методу оцінювання впливу інформаційних мереж в єдиному інформаційному просторі на організацію управління такими суб'єктами забезпечення національної безпеки, як міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

На сьогодні існують теорії, які можуть бути застосовані для оцінки ступеня впливу інформаційних мереж на ефективність управління силами та засобами силових структур держави. Серед найбільш відомих:

- теорія Джона Бойда “The OODA Loop”, яка розкриває контур циклу управління [6];

- класична модель ситуаційної поінформованості Мікі Ендслей “Situation Awareness”, яка пояснює як взаємно залежать інформація, події й власні дії системи і як вони впливають на існуючі й перспективні цілі й завдання цієї системи [15].

Разом з тим данні розробки, хоча і містять пропозиції щодо деяких кількісних оцінок, по суті є описовими моделями [14].

Можна визначити, що практично не приділяється увага розкриттю інформаційної моделі процесів підготовки й прийняття рішень суб'єктами

забезпечення національної безпеки у внутрішньополітичній сфері в умовах надзвичайних ситуацій, особливо соціально-політичного характеру.

Опираючись на роботу С. Ярош, можна зазначити, що першим кроком у розробці методу оцінювання впливу інформаційних мереж на організацію управління суб'єктами забезпечення національної безпеки в єдиному інформаційному просторі має стати визначення відповідної системи показників, що може бути предметом подальших досліджень [Там же].

Ще одним напрямком функціональної складової є організація роботи суб'єктів забезпечення національної безпеки з удосконалення їх управління, яке за умов постійного вдосконалення може вирішувати завдання з урахуванням інноваційних технологій інформаційного забезпечення. Зміст робіт з удосконаленням управління в загальному вигляді повинно визначатися кількістю завдань, які пов'язані з інформаційним забезпеченням суб'єктів національної безпеки.

До таких першочергових завдань необхідно включити:

- удосконалення організаційної структури управління суб'єктів забезпечення національної безпеки, уточнення функцій міністерств та інші центральних органів виконавчої влади, ліквідацію надлишкових управлінських підрозділів, спрощення і відносно здешевлення апарату управління з урахуванням оцінювання впливу інформаційних мереж на організацію управління суб'єктами забезпечення національної безпеки в єдиному інформаційному просторі;

- удосконалення механізмів прийняття рішень суб'єктами забезпечення національної безпеки, зростання відповідальності посадових осіб за результати прийнятих рішень;

- удосконалення системи підготовки і підвищення кваліфікації спеціалістів суб'єктів забезпечення національної безпеки, а також всієї системи роботи з кадрами тощо.

Таким чином, функціональна складова інновацій у суб'єктів забезпечення національної безпеки має кілька аспектів. По-перше, це функції інноваційного процесу в системі державного управління суб'єктами забезпечення національної безпеки, які концентруються на завданнях реагування на загрози у внутрішньополітичній сфері, а також внутрішньосистемної трансформації самих суб'єктів. Виходячи з цього, для здійснення модернізаційних процесів, до основних функцій інновацій у державному управлінні суб'єктами забезпечення національної безпеки необхідно віднести такі:

- інновації є каналом втілення в управлінську практику суб'єктів результати нових інформаційних технологій, що буде сприяти підвищенню якості управлінської, наукової діяльності у сфері національної безпеки;

- за допомогою інноваційних інформаційних технологій (інформаційні кластери) розширюється коло управлінських функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки;

– інноваційні інформаційні технології дають можливість залучати до управління нові ресурси, а також здійснювати управлінські функції з меншими витратами;

– інновація в управлінській сфері допомагає привести структури суб'єктів забезпечення національної безпеки до потреб громадян, суспільства, держави [11].

По-друге, до функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки в інноваційній сфері необхідно віднести:

- акумуляцію засобів на наукові дослідження та інновації;
- координацію інноваційної діяльності органів державного управління;
- стимулювання інновацій, введення санкцій за їх відсутність;
- створення нормативно-правової бази інноваційних процесів у сфері державного управління;
- кадрове забезпечення інноваційної діяльності;
- формування науково-інноваційної інфраструктури;
- інституційне забезпечення інноваційних процесів;
- забезпечення соціально центричної та гуманістичне центричної спрямованості інновацій;
- підвищення суспільного статусу інноваційної діяльності;
- регіональне регулювання інноваційних процесів;
- вивчення та впровадження міжнародного досвіду як суттєвий ресурс управлінських інновацій [12].

На сьогодні державне управління суб'єктами забезпечення національної безпеки з урахуванням реальних і потенційних загроз у внутрішньополітичній сфері визначає в них функціональні зміни. Ці зміни стосуються як становлення нових інноваційних функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки, пов'язаних з внутрішньополітичною сферою та інформаційними технологіями, так і з упровадженням управлінських інновацій. Функціональні зміни вимагають інноваційних заходів запобігання потенційних загроз національній безпеці у внутрішньополітичній сфері з урахуванням політики держави у сфері політичного, економічного, соціального розвитку.

Важливим напрямом подальших досліджень є визначення терміну “внутрішньополітична сфера національної безпеки”, а також організація прийняття та реалізація рішень у заходах запобігання потенційних загроз національній безпеці у внутрішньополітичній сфері.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 72/1 – Ст. 2598.
2. Про основи національної безпеки України : Закону України від 19.06.2003 р. № 964-IV// ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
3. Про Службу безпеки України : Закону України від 25.03.1992 р. № 2229-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-b>.

4. Про страховий фонд документації України : Закону України від 22.03.2001 р. № 2332-III // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 16. – Ст. 696 (з змінами, внесеними Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про страховий фонд документації України” від 22 травня 2005 р. № 851-IV) // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 6. – Ст. 337.

5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9.12.2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-b>.

6. *Ивлев А. А.* Основы теории Бойда. Направления развития, применения и реализации : монография / А. А. Ивлев. – М. : КомКнига, 2008. – 64 с.

7. *Ліпкан В. А.* Національна безпека України / В. А. Ліпкан [Електронний ресурс] // Бібліотека українських підручників (pidruchniki.website) © 2010 – 2012. Українські підручники. – Режим доступу : онлайн [admin{at}pidruchniki.ws](mailto:admin@at.pidruchniki.ws).

8. *Дегтяр А. О.* Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : монографія. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2004. – 224 с.

9. *Сергієнко М. Г.* Державна система СФД: теоретико-історичні засади / М. Г. Сергієнко, В. Л. Степаненко, О. О. Труш // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. : у 2 ч. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ, “Магістр”, 2005. – № 2 (25). – Ч. 2. – С. 60–68.

10. *Сергієнко М. Г.* Державна система страхового фонду документації – невід’ємний елемент інформаційної безпеки України / М. Г. Сергієнко, В. Л. Степаненко, І. М. Кривулькін // Національна безпека: український вимір : щокв. наук. зб. ; Рада нац. безпеки і оборони України ; Ін-т пробл. нац. безпеки. – К., 2009. – Вип. 4 (23). – С. 54–59.

11. *Морозов Ю. П.* Инновационный менеджмент : учеб. пособ. / Ю. П. Морозов, А. И. Гаврилов, А. Г. Городнов. – 2-е изд. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 471 с.

12. *Фатхутдинов Р. А.* Инновационный менеджмент : учебник. – 4-е изд. / Р. А. Фатхутдинов. – СПб. : Питер, 2004. – 400 с.

13. *Ярош С. П.* Єдиний інформаційний простір як організаційне підґрунтя управління військами / С. П. Ярош // Сучасні інформаційні технології у сфері безпеки та оборони. – К. : НУОУ, 2010. – № 3 (9). – С. 82–88.

14. *Ярош С. П.* Теоретичні основи побудови та застосування розвідувально-управляючих інформаційних систем протиповітряної оборони : монографія / С. П. Ярош. – Х. : ХУПС, 2012. – 511 с.

15. *Endsley M. R.* Situation Awareness analysis and Measurement / M. R. Endsley, D. J. Garland. – Mahwah, NJ : Lawrence Erlbaum Associates, 2000. – 24 p.

Надійшла до редколегії 16.05.2013 р.