

Лариса Шипілова,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри національної безпеки НАДУ

Прийняття політичних рішень: організаційно-управлінський аспект

У статті запропоновано аналіз проблем технологій прийняття та реалізації політичних рішень у сфері національної безпеки, визначено специфіку і механізми підготовки та прийняття політичних рішень у сучасних умовах.

Ключові слова: державне управління, прийняття політичних рішень, потенціал держави, публічно-владні повноваження, національна безпека, загрози, конституційне право.

The paper presents the analysis of problems of technology adoption and implementation of policy decisions in the area of national security, as defined specificity and mechanisms of preparation and decision-making in modern conditions.

Key words: governance, policy-making capacity of the state, public power authorities, national security, threats, constitutional law.

Постановка проблеми. На думку американського філософа Ф.Фукуяма, "Монополія легітимної влади, яку застосовує держава, дає змогу запобігати всередині країни того, що Томас Гоббс назвав "війною усіх проти всіх", але слугує причиною конфліктів і війн на міжнародному рівні. Завдання сучасних політиків полягає в пом'якшенні державної влади, у спрямуванні її активності в галузь дотримання законності людьми, яким вона служить, і в регулюванні застосування влади відповідно до закону" [1, с. 13].

В Україні система законодавчих актів регламентується правовими нормами. Оскільки політика репрезентує інтереси правлячих еліт і впливає на зміни в системі права, то досить часто правову систему адаптують під інтереси правлячої еліти. Тому досить актуальними є дослідження методичних підходів до прийняття політичних рішень і їх вплив на правове поле в умовах сьогодення.

Аналіз останніх досліджень. Історія становлення сучасної теорії прийняття політичних рішень у сфері державного управління досить детально досліджена вітчизняними та зарубіжними дослідниками, такими як: С.С.Алексєєв, В.І.Абрамов, Д.Н.Бахрах, О.В.Висовень, В.П.Горбулін, А.А.Дегтярьов, М.А.Євсєєв, Д.Істон, А.Б.Качинський, Г.В.Новицький, В.М.Олуйко, В.Парсонс, Г.П.Ситник, Г.Саймон, Ф.Фукуяма, А.Хіглі та ін.

Зокрема, Г.П.Ситник та В.І.Абрамов розглядають державне управління як систему, як сукупність взаємозумовлених, взаємодіючих органів державного управління та вищих посадових осіб держави, що в межах чинного законодавства та із залученням наявного в її розпорядженні потенціалу держави (фінансового, інтелектуального, духовного тощо) здійснює розробку

й реалізацію владних регулюючих, координуючих, контролюючих і нормативно-управлінських впливів (рішень) на об'єкти національної безпеки з метою прогнозування, своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації загроз сталому розвитку людини, суспільства і держави, передусім їх життєво важливим інтересам. При цьому вони розглядають підходи при окресленні загальної сфери управлінських впливів системи [2, с. 99-100].

"Широкий" підхід - більшою мірою характерний для тоталітарного суспільства або суспільства, яке має такі ознаки. Суть такого підходу полягає в тому, що навіть у разі відсутності об'єктивної на те суспільної потреби до сфери державного управління національною безпекою відносять практично всі питання державного управління.

Функціонально-спеціалізований підхід - має охоплювати функції державного управління, які передусім зумовлені необхідністю створення належних умов (розширення наявних можливостей) щодо реалізації життєво важливих національних інтересів. Згідно з цим підходом органи державного управління, керуючись нормативно-правовими актами, розробляють комплекс заходів і приймають відповідні державно-управлінські рішення про необхідні дії, тобто може йтися про процес управління ризиками, який передбачає прогнозування, виявлення та нейтралізацію загроз.

Але динамічний стан суспільних процесів свідчить про те, що при прийнятті політичних рішень існує необхідність враховувати зміни, що відбуваються в державі, удосконалювати існуючі підходи до застосування механізмів підготовки та прийняття управлінських рішень для врегулювання управлінських впливів у сфері владно-суспільних відносин.

Формулювання цілей статті. Метою даної публікації є наукове обґрунтування питання спроможності системи права існувати як стабільна система державного управління і саме з цих позицій впливати на прийняття політичних рішень, чи правомірні політики щоразу змінювати ці правові принципи, оскільки саме на них покладена відповідальність за процес їх прийняття та реалізацію.

Виклад основного матеріалу. Нормативно-правова база у цивілізованому суспільстві гарантує забезпечення прав і свобод особи та суспільства, а на законодавчому рівні затверджує функції і механізми дій влади щодо становлення й розвитку держави. Державна влада є основним інструментом забезпечення існування держави, вона впливає на суспільні процеси за допомогою спеціально створених інститутів. До її функцій належить управління, виявлення та нейтралізація загроз, розробка механізмів прийняття політичних рішень щодо забезпечення життєдіяльності держави. Прогресивний розвиток суспільства, безпека держави та входження її до кола розвинених країн світу залежать від ефективності прийнятих політичних рішень. Для підвищення їх ефективності слід розглянути сам процес та його етапи, що пов'язані з іншими формами життєдіяльності суспільства.

Першим етапом прийняття політичного рішення є визначення мети, для досягнення якої і потрібне прийняття тих чи інших політичних рішень. Мета сама по собі є постановкою питання, яке повинно бути суспільно значимим, тобто визначати інтереси певних кіл населення. Воно має залучатися до процесу дослідження відповідних державних органів як предмет дослідження. Важливим є також точний ситуаційний аналіз проблеми, а саме з'ясування потреб суспільства, окремих його груп чи окремих інтересів. Для прийняття політичних рішень слід чітко визначити межі проблеми та загрози, які можуть виникнути при досягненні поставленої мети.

Розглянемо конкретний приклад. Важливим здобутком у сфері державного управління в Україні було прийняття Закону України "Про основи національної безпеки України", який відповідно до Конституції України (ст. 92) визначив пріоритети національних інтересів та основні засади державної політики щодо самозбереження і прогресивного розвитку України [3], які відображають нагальні потреби держави на сучасному етапі: гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина; розвиток громадянського суспільства, його демократичних інститутів; захист державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, недопущення втручання у внутрішні справи України; зміцнення політичної і соціальної стабільності в суспільстві; забезпечення розвитку і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України, гарантування вільного розвитку, використання і захисту російської, інших мов національних меншин України; створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки та забезпечення постійного зростання рівня життя і добробуту населення; збереження та зміцнення науково-технологічного потенціалу, утвердження інноваційної моделі розвитку; забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища й раціональне використання природних ресурсів; розвиток духовності, моральних засад, інтелектуального потенціалу Українського народу, зміцнення фізичного здоров'я нації, створення умов для розширеного відтворення населення; інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір; розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами світу в інтересах України [4].

Вирішення комплексу цих складних завдань сприятиме перетворенню соціального фактора на один із важелів подальшого соціально-економічного розвитку держави, суспільно-політичної консолідації українського суспільства за умов, якщо будуть чітко визначені реальні й потенційні загрози, що можуть виникнути у процесі реалізації національних інтересів. При досягненні мети необхідно визначити комплексність, реалістичні часові показники, можливі тенденції, що і було прописано в новій редакції Стратегії

національної безпеки України [5], але при її реалізації слід враховувати політичні, гео економічні, соціокультурні, технологічні, правові, екологічні, військові чинники, проводити аналіз можливих наслідків та оцінку результатів.

Другий етап прийняття політичного рішення - це формулювання проекту державно-політичного рішення. На обговорення виносяться альтернативні варіанти розв'язання однієї й тієї самої проблеми. Законодавчими інститутами формулюються базові принципи і конституційні норми, виробляється стратегія загальнодержавної політики. До відомств виконавчих органів належить практична реалізація стратегічних рішень і сама технологія оперативного управління. Слід зазначити, в деяких країнах Європи, наприклад у Німеччині, певні структури бундестагу розробляють відповідні варіанти документа, а далі відбувається процедура попереднього узгодження, законодавчі, парламентські органи обмежуються лише формулюванням найзагальніших орієнтирів, а прийняття важливих політичних рішень є перевагою структур виконавчої влади. На цій стадії розробки документа, який претендує на те, щоб стати державним чи адміністративним актом, визначають остаточний його варіант і рівень відповідальності та наслідки у разі порушення положень даного закону.

Третім етапом прийняття політичного рішення є його затвердження. Ця процедура обумовлюється законом, визначається правовими рамками. Законопроект затверджується парламентом і представляється на підпис президенту. Саме на цьому етапі прийняття політичного рішення документ стає законом чи адміністративним актом, тобто актом волевиявлення, обов'язковим для всіх громадян держави. Як приклад можна навести закон "Про засади державної мовної політики" (підписаний Президентом України 8 серпня 2012 р.) [6], за яким передбачається встановлення офіційного використання регіональних мов у роботі місцевих органів державної влади при проживанні мінімум 10% носіїв на територіях, на яких поширена ця мова. Проект цього закону викликав жваві суперечки і у правовому, і в політичному та навіть в етичному відношенні. Політичні спори викликані передусім складною політичною ситуацією і протистоянням коаліції та опозиції до влади, що склалася перед виборами до Верховної Ради України, зростаючим невдоволенням громадян парламентом і урядом. Стосовно правової складової цього закону, то деякі його положення не відповідають статтям щодо мовної політики, що прописані в Конституції України (ст. 10) [3]. Постає питання, які наслідки можуть бути після введення в дію вищезазначеного закону. Перші результати вже очевидні - в деяких регіонах місцевими органами самоврядування було заявлено про надання російській мові статусу другої державної. Чи сприятиме вищезазначене консолідації суспільства, це питання поки залишається відкритим.

Четвертий етап прийняття політичного рішення - його реалізація. Це означає, що закон чи адміністративний акт, затверджений по всій формі,

вступає в законну силу і стає частиною тих правових меж, всередині яких здійснюється діяльність держави та її органів, а також реальна життєдіяльність соціуму.

Основним є питання на цьому етапі про механізми і структури, які покликані виконувати рішення, прийняті на загальнодержавному рівні. Якщо мова йде про закон, в якому чітко прописані всі обов'язки і повноваження, то він підлягає виконанню саме в даній формі. Іноді закони досить складні і вимагають додаткового тлумачення з боку того органу, який легалізував даний державний акт. Як приклад можна навести знову ж таки Закон України "Про засади державної мовної політики" і доручення Президента України Кабінету Міністрів про створення робочої групи для розробки та внесення системних пропозицій з удосконалення законодавства щодо застосування мов в Україні.

На стадії реалізації політичного рішення документ, який до того існував у віртуальній формі, втілюється в конкретних діях різних органів влади, державних структур чи окремих громадян.

Однак іноді може бути розходження між тими цілями, які ставилися "зверху" і тими результатами, які в підсумку, після виконання даного політичного рішення, мають "знизу". Вирішальним моментом у цій ситуації є робота безпосередньо з тими громадянами, інтереси яких торкаються даного політичного рішення. Тому саме нижчий рівень у цій ієрархії є основною ланкою при виконанні закону чи адміністративного акта.

П'ятий етап прийняття політичного рішення - оцінка його результатів. Наразі відбувається зіставлення результатів виконання політичного рішення з тими цілями, для здійснення яких воно було прийнято, перевіряються побічні наслідки, що виникають у результаті виконання державно-політичного рішення. Для оцінки дієвості того чи іншого закону чи адміністративного акта з точки зору держави важливо звернути увагу на засоби, які пов'язані з виконанням державно-політичного рішення, чи є вони адекватними, ефективними і оптимальними для досягнення поставлених завдань, врегулювання конфліктів, роботи системи нагляду, арбітражу, що забезпечує дії "зворотного зв'язку", і пов'язано це, перш за все, із судово-конституційним процесом та функціонуванням контрольно-наглядових інститутів (прокуратура, омбудсмен).

Нині в межах проблематики прийняття політичних рішень розроблено багато теоретичних моделей, з яких виділяють до десятка найбільш сталих конструкцій. На основі дихотомічного критерію "холізму й індивідуалізму" ("структури й агента") можна виділити дві групи моделей. До першого кластеру концепцій, які орієнтують на цілісну, макроструктурну інтерпретацію прийняття рішень, належать моделі "обмеженої раціональності", "мережевої структури", "організаційного інституціоналізму" і "динамічного

циклу". До другого кластеру належать моделі, що визнають пріоритет агентів і мікроактів, до числа яких можна віднести "біхевіоралізм", "інкременталізм", "раціональний вибір" і, певною мірою, концепції групової репрезентації (плюралізм, корпоративізм тощо) [7, с. 311]. В узагальненому варіанті виокремлюються раціональна та психологічна теорії прийняття рішень, які взаємопов'язані. Перша зорієнтована на нормативні аспекти прийняття рішень, а друга - на вивчення поведінки людей у процесі прийняття рішень і безпосередньо пов'язана з теоріями людських відносин та системами морально-психологічного стимулювання.

Спосіб формування носіїв волі суспільства, порядок представництва і участі громадян у державному управлінні через виборчий процес пов'язує його з макрополітичним процесом. Під час виборів і зміни вищих посадових осіб чи правлячих партій може змінитися або створитися зовсім нова стратегія управління державою. В демократичних країнах вибори вищих посадових осіб і представницьких органів (від президента і парламенту до муніципалітетів) і є по суті тим самим легітимним способом формування інтегральної волі, виявлення суспільних інтересів.

Висновки. З огляду на вищезазначене, державні суб'єкти прийняття політичних рішень у державі володіють універсальним комплексом публічно-владних повноважень, можуть офіційно застосовувати адміністративні методи керівництва і примусові санкції, займатися цілеспрямованим регулюванням колективних ресурсів суспільства, використовувати легітимні форми соціального спілкування і мають в арсеналі легальні способи взаємодії з групами та індивідами.

Отже, в аналізі специфіки державного управління прийняття політичних рішень велику роль відіграє дієвість конституційного та державного права як системи базових норм, які від імені народу регламентують (тією чи іншою мірою, залежно від виду політичного режиму) всі основні сфери активності людей і складові фундаментальних принципів взаємовідносин між громадянами і суспільними інститутами. Процес розробки та прийняття політичних рішень має враховувати: принципи, процеси та механізми їх реалізації.

Узагальнюючи, можна зазначити, що принципи - це комплексність, відкрита дискусія, визначені часові показники, урахування тенденцій до змін як у середині держави, так і за її межами; процеси - визначення чинників (політичний вимір, геополітичний, соціокультурний і т.ін.), аналіз наслідків, оцінка результатів; механізми - важелі впливу при прийнятті політичних рішень (політичний, економічний, соціокультурний, технологічний, правовий та етичний, природний і фізичний, військовий чинники).

Крім того, всі складові механізму прийняття політичних рішень мають: легітимні повноваження, владні функції; універсальну форму з досить

жорсткими регламентами й санкціями, адміністративними ресурсами та важелями впливу, і врешті-решт, комплексом колективних ресурсів, що застосовуються від імені і в інтересах усього народу країни. Обсяг владних повноважень і відповідальності державного суб'єкта, який приймає політичні рішення, має відповідати характеру інтересів і пріоритетів особи, суспільства, держави загалом.

Перспективи використання результатів дослідження: запропонований методичний підхід як один із компонентів може бути застосований при підготовці магістрів у дослідженні феномену сучасних технологій підготовки та прийняття управлінських рішень у сфері забезпечення національної безпеки держави, які донині залишаються малодослідженими, але є принциповими.

Список використаних джерел

1. Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке / Ф. Фукуяма. - М. : АСТ : АСТ Москва: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. - 220 с.
2. Ситник Г. П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України : навч. посіб. / Г. П. Ситник, В. І. Абрамов ; за заг. ред. Г. П. Ситника : у 3 ч. Ч. 2 : Методологічні основи державного управління національною безпекою. - К. : НАДУ, 2009. - 240 с.
3. Конституція України від 30 верес. 2010 р. № 20-рп. - Режим доступу : www.president.gov.ua/content/constitution.html
4. Закон України про основи національної безпеки України. - Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/964-15
5. Стратегія національної безпеки України. - Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/14824.html
6. Закон України про засади державної мовної політики. - Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/5029-17
7. Дегтярев А. А. Принятие политических решений / А. А. Дегтярев. - М. : КДУ, 2004. - 416 с.

Михайло Плахотний,

аспірант кафедри національної безпеки НАДУ

Становлення Державної прикордонної служби України в системі забезпечення національної безпеки

Досліджується історія створення та становлення Прикордонних військ (згодом - Державної прикордонної служби) України. Аналізується її роль та місце в системі забезпечення національної безпеки з визначенням основних сфер діяльності. Розглядаються державно-управлінський та історичний аспекти розвитку Прикордонної служби.