

РОЗДІЛ 3. МЕТОДОЛОГІЯ ТА ІНСТРУМЕНТИ АНАЛІТИКИ

УДК 351.86:35.0077.6

Марутян Р.Р.,

кандидат історичних наук, доцент,
докторант кафедри національної безпеки НАДУ

Прийняття державно-управлінських рішень у сфері національної безпеки: принципи наукового аналізу та управлінської діяльності

Досліджено принципи наукового аналізу та управлінської діяльності у процесі прийняття державно-управлінських рішень у сфері національної безпеки; окреслено основні шляхи підвищення ефективності впровадження управлінських рішень у цій сфері.

Ключові слова: управлінські рішення, національна безпека, управління національною безпекою, принципи прийняття рішень.

Марутян Р.Р. Принятие государственно-управленческих решений в сфере национальной безопасности: принципы научного анализа и управленческой деятельности

Исследованы принципы научного анализа и управленческой деятельности в процессе принятия государственно-управленческих решений в сфере национальной безопасности, изложены основные пути повышения эффективности внедрения управленческих решений в данной среде.

Ключевые слова: управленческие решения, национальная безопасность, управления национальной безопасностью, принципы принятия решений.

Marutyanyan R.R. The adoption of managerial decisions on national security: the principles of scientific analysis and management

Principles of scientific analysis and management in the decision-state-management decisions in the field of national security, the main paths of the effectiveness of management decisions in this area.

Key words: management decisions, national security, national security management, principles of decision making.

Процес розробки та прийняття науково обґрунтованих, виважених та ефективних рішень є основою політичного процесу і державного управління. Державно-управлінське рішення - це результат державної політики як діяльності, сутність якої полягає в поліпшенні якості життя громадян, гарантуванні соціальної стабільності, забезпеченні національної безпеки.

Проблеми проектування, планування, підготовки та прийняття державно-управлінських рішень в сучасній Україні набули особливої актуальності і гостроти у зв'язку з появою низки національних і глобальних викликів. Передусім у ХХІ ст. значно ускладнилися соціально-політичні процеси і загострилася конкуренція у світі, збільшується кількість загроз національній та міжнародній безпеці.

Основні засади державної політики у сфері національної безпеки спрямовані на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. В стратегічних документах держави, що регулюють сферу національної безпеки, основними напрямками державної політики визначено забезпечення на основі прийняття відповідних управлінських рішень максимальної ефективності й здатності давати адекватну відповідь на реальні і потенційні загрози Україні. Державно-управлінські рішення суб'єктів забезпечення національної безпеки безпосередньо стосуються внутрішньої безпеки країни, її стабільного соціально-політичного розвитку. З огляду на це розробка науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо прийняття управлінських рішень є однією з основних функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки [2].

Базовим документом, що визначає принципи, стратегічні цілі, пріоритети та завдання державної політики, а також механізми її реалізації у сфері національної безпеки держави, є Стратегія національної безпеки України. У Проекті Стратегії національної безпеки України "Україна у світі, що змінюється", текст якого був оприлюднений у Посланні Президента України В. Януковича до Українського народу 3 червня 2010 р., серед системних проблем у внутрішньому безпековому середовищі виокремлюють корумпованість державних інститутів, їх неспроможність давати адекватні відповіді на виклики сучасності, кризу суспільної довіри до них, низьку дієвість існуючих механізмів підготовки, прийняття та виконання державних рішень.

Серед загроз військовій сфері Стратегією визначено, зокрема, "низьку ефективність прийняття і виконання державних рішень у секторі безпеки, низьку ефективність оборонного планування, передусім у частині обґрунтування необхідних потреб, адекватних реальним і потенційним загрозам, сил протидії, а також урахування реальних економічних можливостей держави" [3].

Усі зазначені положення за суттю відповідають принципам державної політики, викладеним у новому Законі України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики". Згідно із законом одним з таких принципів, на якому ґрунтується внутрішня політика держави, є відкритість та прозорість процесів підготовки і прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Серед засад політики у сфері розбудови державності у законі виокремлено, зокрема, "посилення відкритості та прозорості процесів підготовки і прийняття державних рішень та здійснення будь-яких дій, пов'язаних із формуванням і використанням бюджетних коштів, кадровими призначеннями на керівні посади в центральних органах виконавчої влади, судах, правоохоронних органах" [1]. Пов'язані з цим проблеми можуть стати загрозливими у зв'язку з тим, що критерієм ефективності політичних інститутів держави та індикатором легітимності влади є довіра громадян до владних інститутів, яка зміцнюється завдяки прозорості державних органів, інформованості населення щодо їх діяльності.

Постановка проблеми. Характерними рисами сучасного державного управління системою забезпечення національної безпеки (СЗНБ) залишаються суттєва невизначеність, що має об'єктивні та суб'єктивні причини, недостатня наукова обґрунтованість, насамперед стратегічних рішень, незадовільна координація та взаємоузгодженість дій компонентів системи, відсутність чіткого розподілу повноважень органів державної влади щодо управління як системою, так і її компонентами, безсистемність та хаотичність більшості процесів, що впливає на якість державно-управлінських рішень у цій сфері.

У сучасних умовах жорстких економічних обмежень розв'язання цих проблем потребує чіткого визначення параметрів загроз національним інтересам, адекватних сил протидії їм, наукового, аналітичного обґрунтування прийняття державно-управлінських рішень і проектування їх на всю систему національної безпеки. Вирішувати поставлені перед системою державного управління завдання необхідно із залученням як державних наукових структур, так і незалежних аналітичних центрів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, нормативно-правових актів [4-13] свідчить, що в сучасній науковій літературі немає єдиної думки щодо ролі і місця управлінських рішень у формуванні адекватної, ефективної та економічно виправданої системи управління національною безпекою, спроможної забезпечити стабільність та захист національних інтересів [5]. Це дає підставу вважати, що досягнуті науково-практичні результати не свідчать про досконалість підходів з підготовки управлінських рішень для вирішення проблем управління національною безпекою.

Водночас слід зазначити, що не існує загальноприйнятих підходів та правил стосовно систематизації принципів управління соціальними системами, зокрема національною безпекою. Питання про специфіку управлінських рішень у сфері національної безпеки, роль і місце різних методів у системі її функціонування й управління широко обговорюється в науковій літературі. Кожна значна робота, присвячена управлінським рішенням, містить критичний аналіз думок з названих проблем.

Удосконалення методологічних основ досліджень проблем та державно-управлінських аспектів забезпечення національної безпеки у вітчизняній науковій літературі є сферою наукових інтересів відомих вітчизняних авторів: В.Ю. Богдановича, А.Б. Качинського, А.І. Семенченка, Г.П. Ситника, Ю.П. Сурміна та ін. Так, Г.П. Ситник вважає, що сучасність потребує нової методологічної основи досліджень проблем безпеки, пошуку раціональних варіантів прийняття

державно-управлінських рішень та управлінських стратегій, орієнтованих на задоволення суспільних потреб. Все це автор пропонує здійснити шляхом комплексного використання діяльно-еволюційного, цивілізаційного та синергетичного наукового контексту, а також системного аналізу дослідження життєдіяльності суспільства [11].

На думку А.І.Семенченка, підвищення ефективності державного управління СЗНБ, насамперед стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки, є важливою проблемою органів державної влади, актуальність якої, враховуючи посилення негативних тенденцій у цій сфері, підвищується. Ефективність стратегічного планування, як і державного управління в цілому, в такій складній та динамічній сфері, як забезпечення національної безпеки, залежить від багатьох факторів, зокрема від інформаційно-аналітичного, науково-методичного, організаційно-технічного, ресурсного та нормативно-правового забезпечення діяльності системи [10].

Аналіз наукових праць і практичного досвіду свідчить про те, що практичний ефект від упровадження управлінських рішень може бути отриманий завдяки:

- запровадженню більш якісного, ніж у попередній практиці, наукового інструментарію розробки і реалізації управлінських рішень у сфері національної безпеки;
- перерозподілу ресурсів за напрямками фінансування політики національної безпеки;
- удосконаленню правових та організаційних механізмів управління національною безпекою при вирішенні поставлених проблем, що здебільшого є результатом методологічного забезпечення розробки відповідних законів, концепцій, доктрин, стратегій і програм;
- виділенню основних принципів прийняття рішень, а також відповідних вихідних положень, які можуть покращити процес підготовки та реалізації управлінських рішень.

Досягнуті результати у визначенні стратегічних пріоритетів та цілей держави, які мають відповідати викликам і загрозам ХХІ ст., більшою мірою пов'язані з використанням зазначених вище положень, не передбачених у повному обсязі жодним програмним документом у сфері національної безпеки.

Ці положення взаємозв'язані, комплексно та неоднозначно впливають на ефективність стратегічного планування та державного управління СЗНБ, що ускладнює її оцінку. При цьому однією з основних причин низької ефективності стратегічного планування та державного управління СЗНБ в Україні, на думку А.І.Семенченка, є незадовільний стан інформаційно-аналітичного та науково-методичного забезпечення, що підтверджується, наприклад, відсутністю чітких, науково обґрунтованих систем критеріїв та показників оцінки ефективності формування і реалізації як державної політики, так і державного управління в цій сфері, відповідних методик оцінки та комплексних моделей стратегічного планування, необхідного понятійно-категорійного апарату, систем моніторингу та прогнозування розвитку процесів у цій сфері, дієвих механізмів реагування на різні загрози та кризи тощо [10].

Формулювання цілей статті. У статті ставиться мета виявити й обґрунтувати основні принципи наукового аналізу та управлінської діяльності у процесі прийняття державно-управлінських рішень у сфері національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Здійснювати планування і підготовку державно-управлінських рішень в масштабі всієї держави неможливо без системного аналізу і попереднього визначення засадничих перспектив соціально-політичного розвитку. Цьому може сприяти низка наукових принципів, одним з яких є принцип програмно-цільового планування, що потребує узагальнення і поступового впровадження в практику державно-управлінської діяльності. І хоча цей метод був поширеним ще в СРСР, а саме найбільше застосовувався в оборонно-промисловому комплексі в інтересах Міністерства оборони, проте сама проектна методологія діяльності органів державної влади дає змогу і в сучасних умовах готувати, ухвалювати і згодом ефективно реалізовувати державно-управлінські рішення.

У низці держав світу вироблена в рамках військово-промислового комплексу методологія програмно-цільового управління поступово була поширена і на вирішення національних проблем. Відносно простий і доступний спеціальний метод "ефективність-вартість", що вже понад 40 років досить ефективно застосовується найвищими органами державної влади в США, може бути використаним і в нашій країні.

Головні принципи програмно-цільового підходу:

- орієнтування програми на кінцевий результат;
- визначення програми як одного з елементів системи заходів організації;
- зв'язок з іншими програмами;
- системний розгляд процесу управління програмою на всіх стадіях її впровадження;
- створення відповідної організаційної системи управління програмою;
- забезпечення необхідними ресурсами;
- використання методів аналізу та оцінки для обґрунтування рішень на всіх етапах розробки та реалізації [6].

Проблема місця програмно-цільового методу в правових та організаційних механізмах політики національної безпеки з метою вчасного коригування її пріоритетів ще потребує наукового дослідження.

Але це завдання може бути вирішене в разі використання організаційно-правового аналізу управління національною безпекою, згідно з яким, досліджуючи механізм розвитку об'єкта, доцільно виходити з основних методологічних принципів:

- 1) об'єктивності розгляду, тобто вивчення незалежних від людини зв'язків і правовідносин, що передбачає розподіл об'єктивних та суб'єктивних чинників і врахування їх залежності;
- 2) діалектичності розгляду, тобто всебічне вивчення предмета в його розвитку, в єдності теоретичної та практичної форм його руху.

Зазначене дає можливість з'ясувати сутність правових та організаційних проблем розвитку об'єктів управління, тобто внутрішніх необхідних сторін і залежностей, що становлять єдність протилежностей як джерела розвитку. Накопичений науковий доробок із використання принципів програмно-цільового та організаційно-правового аналізу дає змогу перейти на новий, більш високий рівень аналізу сутності управлінських рішень, який визначається особливостями проблемного розвитку об'єктів національної безпеки.

Здійснювати в майбутньому ефективно проектування і подальше планування діяльності органів державної влади неможливо без значного підвищення прозорості системи підготовки, прийняття і реалізації державно-управлінських рішень. Так, у багатьох європейських країнах і США становлення системи демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією (ВО) держави і впровадження програмно-цільового управління здійснювалися практично синхронно. При цьому під прозорістю розуміється доступність інформації про діяльність усієї системи державної влади не лише для громадян, а й для вищого політичного керівництва і найвищих органів державної влади (передусім законодавчої).

Наведемо низку принципів, щодо здійснення управлінських процесів та прийняття управлінських рішень за результатами аналізу окремих робіт з управління [4; 9]. Центральним у процесі управління завжди є людський фактор. Зазвичай особа, яка приймає рішення, залежно від ситуації керується кількома принципами, не збільшуючи їх кількості без необхідності. Ініціатива, професіоналізм, активність, самостійність та працьовитість - далеко не повний перелік проявів цього фактора. До безпосередньо пов'язаних з людським фактором належать сучасні принципи управлінської діяльності, без знання яких неможливий професіоналізм:

- принцип стратегічного мислення, що передбачає: формування комплексного мислення з елементами орієнтації на довгострокову перспективу успішної діяльності; чітке визначення мети організації та її пріоритетів; врахування її сильних і слабких сторін; планування дій з урахуванням ризику; ефективної організації робіт та контролю; ставлення до персоналу як до ключового ресурсу й основної цінності організації; розуміння важливості інформаційного фактора; здатність до змін;

- принцип управління якістю рішень, що передбачає встановлення стандартів, відкрите спілкування, запобігання надмірному контролю, запровадження наукових підходів;

- принцип прийняття й обґрунтування управлінських рішень. Модель прийняття рішень має бути адекватною ситуації, тобто відповідати структурі та властивостям об'єкта управління, особливостям і можливостям створення методів моделювання та експериментів, що проводяться на основі цих моделей, вимогам управлінського завдання, системі цінностей і переваг особи, яка приймає рішення, її професійному рівню;

- принцип індивідуальності, який відрізняється за способами прийняття власних рішень або вирішення проблем кожним індивідом. Люди надто відрізняються за інтенсивністю та способами виявлення волі у своїх діях;

- принцип правильних рішень базується на психічному процесі, згідно з цим принципом приймати рішення, як правило легко, складно приймати правильні рішення;

- принцип професіоналізму - згідно з яким шлях до успіху лежить через точний розрахунок, підкріплений досвідом та інтуїцією;

- принцип обґрунтування управлінських рішень, що передбачає застосування системного та комплексного підходів; урахування співвідношення факторів часу, витрат і результатів; факторів невизначеності та ризику; забезпечення багатоваріантності рішень та порівнюваності варіантів [4];

- принцип об'єктивності, який зумовлює необхідність дотримання в усіх управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей та реальних можливостей суспільних сил;

- принцип законності, що передбачає пріоритет закону і спрямований на створення міцних правових засад в усіх сферах життєдіяльності українського суспільства, чітке дотримання норм права;

- принцип делегування повноважень, що передбачає передачу керівником обов'язків і повноважень людині, яка бере на себе відповідальність за їх виконання;

- принцип лідерства, за яким більше шансів на успіх має той, хто першим починає використовувати нові наукові напрацювання та технології;

- принцип функціональної дефініції: чим чіткіше визначені для організації, підрозділу, працівника напрями й очікувані результати діяльності, повноваження, посадові та інформаційні зв'язки, тим більший внесок у реалізацію цілей організації слід очікувати.

Сучасна практика управління широко використовує також принцип адаптації. Принцип єдності цілей управління та відповідальності фактично є основною передумовою життєдіяльності будь-якої організаційної системи. Його реалізація означає чітке визначення цілей і функцій організації, побудову відповідної організаційної структури, розподіл обов'язків, повноважень та відповідальності між її усіма ланцюгами управління.

З огляду на це управлінські рішення є формою впровадження інновацій у практику у сфері національної безпеки, синтезом теоретичної та практичної діяльності, спрямованої на вирішення проблеми.

Реальний розвиток об'єкта національної безпеки відображається системою загальнонаукових дисциплін у вигляді єдиної теоретичної моделі, що описує взаємозв'язок істотних особливостей цього розвитку. На базі аксіоматики, яка може бути отримана з цієї моделі, будується теоретична концепція управління цим об'єктом, загальні принципи якої вкладаються в конкретні форми організаційних рішень та елементів правового механізму прийняття й виконання державних рішень у сфері реального програмування і управління [7].

Співвіднесення практичних форм програмування і управління та динаміки об'єкта національної безпеки дає емпіричний матеріал для розвитку теоретичної концепції його функціонування.

Об'єктами управлінських рішень стають підсистеми національної безпеки, розвиток організаційно-правових принципів у яких є об'єктивною необхідністю. Не випадково необхідність поширення програмних методів зумовлюється тим, що стан національної безпеки залишається складним унаслідок дії низки викликів та загроз, спостерігається посилення екологічних та техногенних загроз національній безпеці; мінливе і суперечливе зовнішнє середовище характеризується посиленням дії чинників, які загрожують стратегічній стабільності у світі, коли постає завдання вдосконалення всього правового й організаційного механізму комунікації та взаємодії законодавчої, виконавчої та судової гілок влади в Україні у цілому, його підпорядкування вирішенню проблем управління національною безпекою [3].

Виходячи з викладеного вище можна сформулювати такі висновки.

1. За сутністю управлінські рішення (за умовами дотримання обґрунтованих у статті принципів) є формою безпосереднього застосування методів управління національною безпекою. Вони об'єднують теоретичну та практичну форми діяльності, здійснюючи як перегляд концепції функціонування проблемного об'єкта, так і практичне впровадження елементів нової концепції. У процесі вибору особа, яка приймає рішення, використовує систему правил, що називаються стратегією, програмою або планом вирішення завдання з ризиком.

2. Ці особливості управлінських рішень, зумовлені специфікою їх об'єкта, позначаються й на характері їх організаційно-правового інструментарію, тобто особливості розвитку об'єкта управлінських рішень визначають їх специфіку як інструмента нормативного та програмованого вдосконалення й управління: орієнтація управлінських рішень на вирішення проблем забезпечення національної безпеки накладає певні вимоги на їх інструментальні можливості. Комплексне врахування особливостей і принципів є запорукою прийняття ефективних управлінських рішень та досягнення очікуваних цілей управління.

Перспективи подальших розвідок за цим напрямом можуть стосуватися визначення можливостей застосування обґрунтованих принципів до характеристики стратегічних напрямів діяльності різних суб'єктів забезпечення національної безпеки, які реалізуються через управлінські рішення.

Список використаних джерел

1. Закон України про засади внутрішньої і зовнішньої політики від 1 лип. 2010 р. № 2411-VI // Відом. Верхов. Ради України. - 2010. - № 40. - Ст. 527.
2. Закон України про основи національної безпеки України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відом. Верхов. Ради України. - 2003. - № 39. - Ст. 351.
3. Проект Стратегії національної безпеки України "Україна у світі, що змінюється". - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/project-Litvinenko-dcd38.pdf>
4. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. - [Б. г.] : Изд-во Омега-Л, 2004. - 301с.
5. *Богданович В. Ю.* Теоретические основы анализа проблем национальной безопасности государства в военной сфере : монография / В. Ю. Богданович. - К. : Основа, 2006. - 296 с.
6. *Воронков А. А.* Методы анализа и оценки государственных программ в США / А. А. Воронков. - М. : Наука, 1986. - 190 с.
7. *Горлинский В. В.* Аксиологический дискурс безопасности как социального феномена / В. В. Горлинский // *Практ. філософія.* - 2004. - № 2. - С. 108-116.
8. *Качинський А. Б.* Безпека, загрози і ризик: наукові концепції та математичні моделі / А. Б. Качинський. - К. : ПНБ, 2003. - 472 с.
9. *Князев В.* Філософсько-методологічні засади державно-управлінських рішень / В. Князев, В. Бакуменко // *Вісн. УАДУ.* - 2000. - № 2. - С. 341-358.
10. *Семенченко А. І.* Ефективність державного управління у сфері забезпечення національної безпеки / А. І. Семенченко. - Режим доступу : http://defpol.org.ua/site/index.php?option=com_content&view=article&id=89:2009-09-09-13-53-13&catid=55:arhivvoenpolitika&Itemid=58
11. *Ситник Г. П.* Інституційно-цивілізаційна парадигма дослідження проблем та державно-управлінських аспектів забезпечення національної безпеки / Г. П. Ситник. - Режим доступу : http://dsaua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=144%3A2011-06-06-10-33-20&catid=38%3A2010-09-14-11-22_47&Itemid=71&lang=uk

УДК 351:002

Піддубна Л.П.,

*кандидат економічних наук, доцент,
завідувач кафедри управління документно-інформаційними
комунікаціями Академії муніципального управління*

Предмет і завдання управління документами в сучасних умовах

Стаття присвячена дослідженню предмета управління документами та визначенню завдань, які стоять перед цією діяльністю в сучасних умовах формування інформаційного суспільства.

Ключові слова: державне управління, управління документацією, документ, діловий документ, документування управлінської діяльності, документоутворююче середовище.

Поддубная Л.П. Предмет и задачи управления документами в современных условиях

Статья посвящена исследованию предмета управления документами и определению заданий, стоящих перед этой деятельностью в современных условиях формирования информационного общества.

Ключевые слова: государственное управление, управление документацией, документ, деловой документ, документирование управленческой деятельности, документообразующая среда.