

С. С. Мазур,  
аспірант кафедри державного управління і менеджменту,  
Національна академія державного управління при Президентові України

# МЕТОДОЛОГІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

*У статті проаналізовано особливості методології державного управління в контексті розвитку і функціонування сфери забезпечення безпеки органів державної влади в Україні.*

*The article analyzes the characteristics of the methodology of state administration in the context of development and functioning of the sphere of providing of safety of public authorities in Ukraine.*

*Ключові слова: методологія державного управління, забезпечення безпеки органів державної влади, орган державної влади.*

*Key words: methodology of state administration, providing of safety of public authorities, the public authority*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На початку XXI століття Україна, як і все світле суспільство, переживає складний етап розвитку, що зумовлений світовою економічною кризою, руйнацією застарілих відносин. Специфічність кризової ситуації полягає у тому, що на сьогоднішній момент всі державно-суспільні інституції мусять працювати в стрімко змінних умовах. Розвиток сфери забезпечення безпеки органів державної влади в наш час є одним з важливих завдань для органів державного управління. Застарілі підходи з розвитку цієї сфери не відповідають сучасному стану розвитку державного управління. Оптимізація у сфері забезпечення безпеки органів державної влади можлива за умов застосування новітніх методів державного управління, які повинні базуватися на теоретичних основах.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що на сьогодні потребує консолідованих державно-управлінських рішень врегулювання питань реформування сфери забезпечення безпеки органів державної влади.

## НЕВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Аналіз наукової літератури засвідчив відсутність цілісних теоретико-методологічних уявлень щодо реформування сфери забезпечення безпеки органів державної влади, а також свідчить про розпорошеність аспектів, підходів, відсутність цілісних концептуальних уявлень даного питання.

## МЕТА СТАТТІ

Мета статті — визначити теоретичне підґрунтя для реформування сфери забезпечення безпеки органів державної влади в Україні.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Діяльність є наше визначення (І. Кант).

Характер розвитку держави багато в чому залежить від того, як вона будувалася — "від низу доверху" або "зверху

донизу". В Україні ситуація склалася так, що державне будівництво відбувалося зверху донизу. У цьому процесі використовувалися сформовані за старих часів уявлення про роль і функції держави, що не давало змоги подолати старі методологічні підходи і неминуче позначилося на результатах державного будівництва України. Внаслідок цього протиріччя колишніх методологічних підходів проявилися значно раніше, ніж закінчився перший етап розвитку держави. Маємо класичну "проблему зростання" — невідповідність колишньої методологічної основи умовам державного управління, які змінилися. Ця проблема призводить до значних соціальних, економічних і політичних втрат, знизити які можна тільки у разі відмови від методологічних принципів, що вичерпали себе.

У цілому, це повністю збігається з думкою як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників з приводу того, що як методологія в загальному розумінні, так і методологія державного управління, зокрема, неодмінно зазнаватимуть дуже глибоких системних змін у XXI столітті. Так, підтвердженням серйозної кризи діючої моделі державного управління є те, що держава, будучи організаційною формою соціуму, не може сьогодні повною мірою виконувати свою основну функцію: захист його життя і розвиток. Це виражається в посиленні тероризму, в який втягуються всі верстви населення, злочинності, в розгойдуванні релігійних основ суспільства, в посиленні антигромадських/антисистемних рухів, з якими діюча модель державного управління нічого не може зробити.

Спроби виходу з цієї системної кризи зі збереженням колишньої філософської основи шляхом глобалізації не принесли очікуваних результатів. Настав час переосмислення колишніх методів державного управління, їх розвитку. У перекладі з грецької метод — "methodos" — це спосіб досягнення мети, певним чином упорядкована діяльність. У сучасному тлумаченні метод визначається також як сукупність прийомів і операцій теоретичного або практичного освоєння дійсності, як спосіб людської діяльності, організованої певним чином [1, с. 420; 2, с. 168; 3, с. 241]. Він являє собою систему принципів, вимог, розпоряджень, що виступають орієнтиром при вирішенні конкретного завдання, досягненні певного результату в тій чи іншій сфері діяльності.

З цього впливає класичне визначення методології як учення про структуру, логічну організацію, методи і засоби діяльності [4, с. 795]. З людською діяльністю пов'язане й визначення методології як системи принципів і способів організації та побудови теоретичної і практичної діяльності, а також учення про цю систему [5, с. 359]. Вітчизняні і зарубіжні вчені розглядають методологію як "комплекс знань про метод і методологічно орієнтоване знання, що постійно розвивається", а також як інноваційну систему методів виявлення і використання прихованих потенціалів соціальних систем з метою одержання суспільно корисного результату при найменших витратах [6]. Таким чином, сутність методології виражається в тому, що вона зумовлена тими чи іншими видами людської діяльності.

Вітчизняні дослідники визначають методологію державного управління як систему способів організації і здійснення пізнавальної і практичної діяльності у сфері державного управління. Ця система містить у собі підсистему способів дослідження (понять, принципів, підходів, методів, норм, парадигм і т. ін.) у сфері державного управління і підсистему способів (принципів, підходів, методів, методик, процедур, технологій і т. ін.) державно-управлінської діяльності. Методологія державного управління тісно пов'язана з теоретичними знаннями, які є не тільки основою її розвитку, а й самі розвиваються за допомогою нових методологічних засобів. Відповідно до цього концепції, закономірності, моделі і теорії в державному управлінні виконують не тільки описові і пояснювальні функції, функції передбачення, виникнення, існування і розвитку визначених державно-управлінських явищ, а й методологічні функції, які науково обґрунтовують практику державного управління і виступають як теоретична основа методології державного управління. Водночас методологія державного управління в Україні характеризується значним проблемним полем, а методологічна функція розвитку й удосконалення пізнавального інструментарію науки державного управління "лише формується, оскільки відповідний методологічний арсенал перебуває на стадії становлення"[7, с. 87, 151].

Таким чином, існуючі методи дослідження соціальних систем, суті системних відносин держави і суспільства не дали змогу на сьогодні отримати таку сукупність теоретичних знань, яку можна було б вважати такою, що задовольняє потреби державного управління в Україні.

Необхідно, нарешті, вирішувати і наболіле питання щодо залучення громадськості до участі в державному управлінні.

Громадськість України спроможна зараз сприймати владу не як бажаний предмет боротьби й завоювання, а скоріше як державний інститут захисту інтересів громадян, який, насамперед, потрібно оновити і з яким після цього цілком можливо взаємодіяти.

Модель державного управління, застосована в конкретних соціально-економічних умовах певного соціуму (йдеться про український соціум), має бути адекватною фундаціям державного управління (граничним параметрам) і соціально-економічним умовам (умовам життєдіяльності), в яких існує певний соціум. Тому спроби копіювання структур і процесів державного управління інших країн (інших соціумів) найчастіше призводять до негативних результатів. Це пов'язано з тим, що соціум під той, з якого була скопійована модель (або елемент моделі) державного управління, тобто підстроювання соціуму під модель. Такий шлях вимагає колосальних витрат соціальної і матеріальної енергії, що в цьому разі спрямовується не на розвиток певного соціуму, а призводить до його деградації, розшарування соціуму і влади. У результаті спроби економії на розробці і реалізації власних структур і процесів державного управління призводять до непродуктивних для певного соціуму витрат і формування нових проблем держави. На жаль, у подібній ситуації опинилася й Україна, де відсутність власних технологій державного управління зумо-

вила копіювання чужих, що з неминучістю позначилося на відносинах влади і суспільства.

Облік фактора часу в процесах державного управління визначає використання в нашій роботі системної динаміки процесів, що відповідає тенденціям, що з'явилися сьогодні у вітчизняній методології державного управління. Це, насамперед, перехід від розгляду об'єкта як статичного, в якому складові елементи пов'язані між собою елементарними зв'язками, до його розгляду в динаміці, тобто в процесі розвитку, що конкретизується через поняття нелінійності. Парадигма нелінійності процесів, що відбуваються, справедлива для всіх процесів розвитку, як у природі, так і в суспільстві: нелінійний характер суспільного розвитку чітко виявляється як в історичному контексті, так і в сучасній українській дійсності. Тому параметри поводження нелінійних систем можна використовувати для модернізації методології державного управління в інтересах розвитку українського суспільства. Методологія будь-якої сучасної науки повинна мати як теоретичну, так і практичну складові, і методологія державного управління тут не може бути винятком [8].

Виклики, ризики та загрози національній безпеці у сфері забезпечення безпеки органів державної влади мають значну питому вагу серед питань забезпечення національної безпеки України. Це викликано різким зростанням тероризму, значним погіршенням екологічної ситуації, посиленням міжнародної злочинності тощо.

Метою забезпечення безпеки органів державної влади України є стабільне та безпечне функціонування інституцій країни, захист інтересів особи, суспільства та держави від загроз економічного, екологічного, соціального та техногенного характеру.

Формування сфери забезпечення безпеки органів державної влади в Україні відбувалось за принципом перейняття вже наявного (існуючого за часів СРСР) та безсистемного формування, а частіше копіювання або пристосування наявних можливостей.

Так, на сьогоднішній день в Україні забезпеченням безпеки органів державної влади, відповідно в межах визначених законодавством повноважень, безпосереднього займається: Управління державної охорони України, Міністерство внутрішніх справ України, Державна прикордонна служба України у взаємодії з іншими органами виконавчої влади, а також так званий приватний сектор з надання охоронних послуг.

Державними органами, які сприяють забезпеченню безпеки органів державної влади, є: Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Міністерство надзвичайних ситуацій України, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України.

Управління державної охорони України, яке діє відповідно до Закону України "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб", здійснює державну охорону щодо наступних органів державної влади України: Верховної Ради України; Кабінету Міністрів України; Конституційного Суду України; Верховного Суду України; різних об'єктів, які віднесені до органів державної влади[9].

Міліція, яка діє відповідно до Закону України "Про міліцію"[10] та орган управління нею — Міністерство внутрішніх справ України, яке діє відповідно до Положення про нього, затвердженого Указом Президента України від 06.04.2011 року №383/2011[11], здійснюють захист власності, інтересів держави, охорону приміщень судів, а також її підрозділ, як міліція охорони, на договірних засадах охороняє державне майно.

Внутрішні війська, які входять до загальної структури міліції і діють відповідно до Закону України "Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України", забезпечують охорону та оборону важливих державних об'єктів виз-

начених Кабінетом Міністрів України, а також дипломатичних представництв на території України [12].

Державна прикордонна служба України, яка діє відповідно до Закону України "Про Державну прикордонну службу України" [13] та орган управління нею, Адміністрація Державної прикордонної служби України, яка діє відповідно до Положення, яке затверджено Указом Президента України від 06.04.2011 року № 399/2011 [14], забезпечують охорону закордонних дипломатичних представництв України.

З огляду на наведені норми, можливо зробити наступні висновки.

Щодо забезпечення безпеки в системі зовнішньополітичної діяльності, то: безпеку Міністерства закордонних справ України здійснює Управління державної охорони України; безпеку дипломатичних представництв на території України здійснюють Внутрішні війська; безпеку закордонних дипломатичних представництв України здійснює Державна прикордонна служба України. Фактично безпосередньою діяльністю з забезпечення безпеки у цій системі займається три органи.

Щодо забезпечення безпеки в судовій системі, то: Управління державної охорони України забезпечує безпеку Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України; безпеку апеляційних та місцевих судів забезпечує міліція.

Щодо забезпечення безпеки ряду інших державних установ, у тому числі органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та місцевої адміністрації, структурних підрозділів такого конституційного органу, як прокуратура (безпеки самої Генеральної прокуратури України забезпечує Управління державної охорони України), здійснюють міліція охорони на договірних засадах або структури приватного сектора з надання охоронних послуг.

Відсутність єдиного органу, який здійснює цю діяльність, а відповідно і відсутність єдиного органу управління впливає на рівень забезпечення безпеки органів та установ, щодо яких здійснюється така діяльність.

## ВИСНОВКИ

Розглянувши систему забезпечення безпеки органів державної влади, яка функціонує на даному етапі, ми бачимо, наскільки неоднорідною вона є, яка кількість органів виконують такі функції.

Зараз в Україні здійснюються широкомасштабні реформи, спрямовані на утвердження демократичної, правової, соціальної держави, покращання добробуту населення, удосконалення політичної та державно-управлінської системи, оновлення духовної атмосфери, зміцнення авторитету держави на міжнародній арені.

Відповідно до частини другої статті 120 Конституції України з урахуванням положень Закону України "Про Кабінет Міністрів України" від 16 травня 2008 року № 279-VI Верховною Радою України прийнято Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" від 10.04.2011, № 3166-IV [15]. Цим Законом визначено правовий статус, завдання, повноваження та особливості роботи міністерств та міністрів, перших заступників і заступників міністра, а також правовий статус та повноваження інших центральних органів виконавчої влади.

Указом Президента України від 09 грудня 2010 року № 1085 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління та відповідно до пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України затверджено Схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади.

Все це є заходами адміністративної реформи, метою якої є формування ефективної системи публічної адміністрації, яка надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечуватиме оптимальне використання публічних коштів та буде здатна вчасно й адекватно реагувати на соціально-економічні та зовнішньополітичні виклики.

## ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Відповідно до норми Закону України "Про центральні органи виконавчої влади", яка законодавчо закріплена в його пункті 2 статті 16, визначено, що "діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством."

З набранням чинності Указу Президента України від 09 грудня 2010 року № 1085 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" кількість суб'єктів системи виконавчої влади, що мали прямі розпорядчі функції в своєму секторі управління, скоротились з 112 (62 центральні органи і 50 урядових органів державного управління) до 65 центральних органів виконавчої влади (із них 16 міністерств, які відповідно до названого акту отримали секторальні повноваження).

Можливо, в майбутньому сфера забезпечення безпеки органів державної влади також опиниться в колі інтересів адміністративної реформи і ми будемо свідками її реформування.

## Література:

1. Новейший философский словарь. — Минск.: Издатель В.Скакун, 1998. — 896 с.
2. Кохановский В.П. Философия и методология науки. — Ростов н/Д.: Феникс, 1999. — 576 с.
3. Философский словарь / Под ред. М.М. Розенталя. — 3-е изд. — М.: Политиздат, 1975. — 496 с.
4. Универсальный энциклопедический словарь / Гл.ред. А.М. Прохоров. — 2-е изд. — М.: Совет. Энцикл., 1983. — 1600 с.
5. Философский энциклопедический словарь / редкол.: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев и др. — 2-е изд. — М.: Совет энцикл., 1989. — 815 с.
6. Сурмин Ю.П., Туленков Н.В. Методология и методы социологических исследований. — К.: МАУП, 2000. — 304 с.
7. Методология державного управління: Слов.-довід. / Уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. автор. кол.). За заг. Ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва. — К.: Вид-во НАДУ, 2004. — 196 с.
8. Т.Бутирська. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України. — К.: Вид-во НАДУ, 2005. — Вип.1. — 512 с.
9. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 4 березня 1998 року N 160/98-ВР // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1998. — № 35. — Ст. 236.
10. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 року № 565-XII // Голос України. — 04.01.1991. — № 3.
11. Указ Президента України від 06.04.2011 року № 383/2011 // Урядовий кур'єр. — 19.04.2011. — № 71.
12. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України: Закону України від 26.03.1992 року, № 2235-XII // Голос України. — 22.04.1992. — № 74.
13. Про Державну прикордонну службу України: Закону України від 03.04.2003 року, № 661-IV. // Урядовий кур'єр. — 07.05.2003. — № 83.
14. Указ Президента України від 06.04.2011 року № 399/2011 // Урядовий кур'єр. — 19.04.2011. — № 73.
15. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 10.04.2011, № 3166-IV // Голос України. — 09.04.2011. — № 65.

*Стаття надійшла до редакції 08.07.2011 р.*