

УДК 342.9

**В. С. Нікіфоренко**кандидат наук з державного управління,  
докторант Міжрегіональної академії управління персоналом**ОСОБЛИВОСТІ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ  
У СФЕРІ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ**

**Актуальність.** Ефективне функціонування політичних, соціальних, економічних та інших суспільних сфер в найбільшій мірі залежить від якості управлінських рішень, які приймаються в країні та виступають складовими державного управління. Разом з тим, сфері державного управління щодо забезпечення територіальної цілісності, політичної та економічної незалежності, суверенітету та єдності України бракує системності та обґрунтованості, що суттєво проявляється як при розробці державної політики, так і в процесі реалізації державно-управлінського впливу. Безумовно, частина невдалих управлінських рішень пов'язана з політичною нестабільністю, яка тривалий час характеризувала політичну сферу країни. Однак, досить часто державно-управлінська діяльність здійснювалась в умовах недостатнього фінансового, кадрового, технічного та інформаційного забезпечення, неякісної підготовки та кваліфікації державних управлінців. Тому більшість програмних документів, які пов'язані з реформуванням державного управління, містять положення, направлені на вдосконалення державно-управлінської діяльності, в тому числі процесу прийняття та реалізації управлінських рішень в сфері безпеки державного кордону.

Отже, дослідженні закономірностей та особливостей прийняття державно-управлінських рішень у сфері прикордонної безпеки є актуальним питанням, яке дозволить визначити оптимальний порядок державно-управлінського впливу в умовах складних та динамічних процесів формування безпекового середовища України.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Значну увагу дослідженню питань прийняття державно-управлінських рішень приділено в роботах В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменко, А. Васильєва, О. Карагодіна, В. Колпакова, Є. Кубка, Б. Лазарева, Н. Нижник, В. Селіванова, Г. Ситника, М. Стрельбицького, В. Цветкова та інших вчених.

Широко відомі праці українських учених О.Г. Івахненка, який запропонував і розробив метод групового врахування аргументів, що знайшов застосування в різноманітних галузях, В.М. Глушкова, котрий зробив величезний внесок у розроблення та впровадження оптимізаційних задач і методів прийняття оптимальних рішень в АСУ, В.С. Михалевича й І.В. Сергієнка, які досягли вагомих успіхів у галузі дискретної опти-

мізації, В.П.Гладуна, котрий багато зробив для розвитку теорії прийняття рішень, евристичного пошуку рішень у складних середовищах, і багатьох інших.

Особливий внесок у теорію прийняття рішень внесли такі зарубіжні вчені, як Х. Райфа, Г. Саймон, О. Уайт, Р. Фатхутдінов, Б. Раппорт, М. Мескон, а також вітчизняні – В. Бакуменко, С. Бир, А. Дегтяр, О. Дейнеко, Н. Діденко, В. Долгальов, А. Ігнат'єва, Н. Карданська, Ю. Комар, С. Кузьменко, М. Максимцов, С. Марова, Е. Смирнов, В. Токарева, О. Черниш, А. Халецька, Д. Юдін. Та інші. Проте питання закономірностей та особливостей прийняття державно-управлінських рішень у сфері прикордонної безпеки практично не відображені в роботах сучасних дослідників у сфері державного управління.

**Мета статті** полягає в дослідженні закономірностей та особливостей прийняття державно-управлінських рішень у сфері прикордонної безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Ефективне функціонування органів державної влади залежить від належної організації роботи з прийняття та реалізації державно-управлінських рішень. При цьому слід зазначити, що державно-управлінські рішення є багаторівневими та різноплановими, такими, що відображають системно-структурні та функціональні особливості відповідного державного органу.

Прийняття та реалізація державно-управлінських рішень безпосередньо визначає сам процес державного управління, як системи узгоджених дій та функцій органів державної влади, які направлені на досягнення державних цілей.

Як зазначає В.Д. Бакуменко, це процес вироблення та реалізації регулюючих, організуючих і контролюючих впливів у будь-яких сферах і галузях суспільства, що покладений в основу діяльності органів державної влади та управління. Його характеристики і властивості безпосередньо пов'язані з становленням і розвитком системи державної влади та суспільства й відображають як їх особливості, так і особливості відповідних державно-управлінських (суб'єкт-об'єктних, суб'єкт-суб'єктних і об'єкт-суб'єктних) відносин у часовому вимірі [2, с. 22].

Процес державного управління є формою існування динамічної системи таких відносин.

Це узагальнений інтегрований процес, який фактично складається з численних процесів державного управління, що конкретизуються на циклах управління через визначення певних суб'єктів та об'єктів управління [2, с. 22].

На думку деяких вчених в процесі розвитку науки управління відбулося виділення теорії прийняття рішень у самостійну наукову дисципліну, основним предметом якої є дослідження процесу вибору, а центральним актом – вибір людиною одного з варіантів рішень. Ця теорія спрямована на створення логічної та всеохоплюючої концептуальної схеми, що спирається на різні науки та чинники дійсності. Як зазначав російський вчений Л. Євєнко, теорія прийняття рішень стає ситуаційною, оскільки не тільки самі методи прийняття рішень, але й процеси їх вироблення та навіть передумови сильно варіюються залежно від усього комплексу умов, за яких ставиться проблема, що потребує вирішення [2, с. 51].

Не вдаючись до аналізу теорій прийняття рішень, зазначимо, що у загальному вигляді під рішенням пропонується розуміти вибір однієї з альтернатив у процесі досягнення поставленої мети, а під альтернативою – один з варіантів дій, що виключає можливість вибору іншої дії.

Оскільки прийняття рішення є однією з функцій управління та основою управлінського процесу, визначимо поняття «управлінське рішення».

На думку А. Дегтяр управлінське рішення є творчим актом суб'єкта управління, в результаті якого визначається, які в даній фактичній або проєктованій виробничій обстановці варто розпочинати дії, щоб вирішити проблему, що виникла в процесі діяльності керованого об'єкта. [3 с. 194]

Колпаков В.М. під поняттям «управлінське рішення» розуміє результат системної діяльності людей та продукт когнітивної (опосередкованої пізнавальними факторами), емоційної, вольової, мотиваційної природи – синтезу психічних процесів, що мають вихідну регулятивну спрямованість. Це вольовий акт осіб, які приймають рішення, оформлений у вигляді документа [5, с. 20].

Спірним, на наш погляд, є визначення управлінського рішення Лесечко М.Д. як вибору керівником альтернативи у межах його посадових повноважень і компетенції, спрямованої на досягнення цілей організації [7, с. 11]. Раппорт Б. зазначає, що управлінське рішення являє собою єдність процесу розробки й одержання результату впровадження. При цьому вибір варіанта рішення є певним процесом, а саме рішення – результатом вибору із сукупності доступних альтернатив [11, с. 21].

На думку Г. Атаманчука управлінське рішення – це соціальний акт, в якому в логічній формі (текстуальна модель) висловлені впливи управлінських ланок (державних органів, посадових

осіб) на суспільну систему (керовані об'єкти), що необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні [1, с. 78].

В той же час, слухним є зауваження вченого Б. Лазарева, який вважає недоцільним, зокрема, розглядаючи державне управління, змішувати поняття «управлінське рішення» та «акт державного управління», оскільки перше – це вибір альтернативи, а друге – це владне волевиявлення суб'єкта управління, спрямоване на об'єкт управління. Таке розмежування дозволяє більш чітко розділити етапи прийняття управлінського рішення та його реалізації, пов'язаної, насамперед, з перетворенням рішення в реальний управлінський вплив [6, с. 177].

Розглядаючи теоретико-методологічні питання визначимо зміст категорії «державно-управлінське рішення».

На думку Ширшикова Р.М., державно-управлінське рішення – це усвідомлено зроблений суб'єктом державного управління вибір цілеспрямованого впливу на соціальну дійсність, виражений в офіційній формі [12, с. 272].

На думку Орліва М.С., державно-управлінське рішення – це управлінське рішення, що приймається органом державної влади, його керівником з метою визначення і реалізації державних цілей, стратегій, політики, функцій держави, вирішення інших проблем державного рівня [8, с. 3].

Аналізуючи поняття «державно-управлінське рішення» можна визначити основні його ознаки:

- спрямованість на вирішення проблем державного рівня;
- прийняття вищими або центральними органами державної влади;
- належність до державно-управлінських відносин (є їх складовими елементами); оформлення у вигляді законодавчих та інших нормативно-правових актів, політичних рішень (доктрини, стратегії, концепції, державна політика, державний бюджет), програмно-цілевих документів (програм, проєктів, сценаріїв, планів), організаційно-розпорядчих рішень (розпоряджень, доручень тощо);
- формування на їх основі державно-управлінських впливів;
- обов'язковість для виконання всіма передбаченими в них особами, підприємствами, організаціями, установами, органами державної влади;
- першочерговість забезпечення необхідними державними ресурсами [9, с. 61].

Прийняття рішень у державному управлінні – це результат діяльності його суб'єктів, спрямованої на вирішення певних проблем державного рівня, які, в свою чергу, асоціюються з відповідними управлінськими ситуаціями. На ситуаційний характер рішень вказує й усталене їх визначення як вибору однієї з альтернатив. Діяльність

з прийняття рішень є центральним пунктом теорії управління. Вона має характер пов'язуючої щодо інших функцій управління. На думку американського вченого Г. Гордона, прийняття рішень – це основа основ державного управління, як і всієї організованої людської поведінки [13, с. 242].

Аналіз різноманітних державно-управлінських рішень, які застосовуються на різних етапах державного управління, в свою чергу дає змогу виділити та класифікувати їх за формою на такі основні групи:

- політичні державно-управлінські рішення (доктрини, концепції, стратегії, державні програми та проекти, державний бюджет, формування та реформування системи державної влади, державні стратегії та державна політика у різних сферах суспільної життєдіяльності);

- правові державно-управлінські рішення (конституція; конституційні закони та угоди; закони; міжнародні угоди та договори; укази глави держави; постанови парламенту і уряду; розпорядження уряду; накази керівників центральних органів виконавчої влади; положення про органи державної влади та управління; державні та галузеві стандарти тощо);

- організаційні (адміністративні) державно-управлінські рішення (положення про центральні органи державної влади, призначення їх керівників, доручення, вказівки, протоколи нарад, інструкції та інші організаційно-субординаційні та організаційно-координаційні рішення та заходи вищих і центральних органів державної влади) [2, с. 30-31].

Саме таке розмежування та узагальнення (класифікація) державно-управлінських рішень, на думку автора, відповідає основним формам державно-управлінської діяльності, а саме: політичній, в розумінні та контексті формування і реалізації функції політичного управління держави, а також державних стратегій та державної політики; правовій, за допомогою якої управлінські рішення та дії набувають характеру встановлення та застосування правових норм; організаційній (адміністративній, менеджерській), яка охоплює різноманітні дії, спрямовані на реалізацію оперативних та тактичних завдань, а також матеріально-технічних операцій. Ця форма, як правило, асоціюється з адміністративною діяльністю та менеджментом [2, с. 31].

Доцільною на наш погляд є класифікація державно-управлінських рішень за стадіями їх впровадження, яка представлена в роботі О.В. Карагодіна. Науковець розподіляє державно-управлінські рішення на два види: з формування політики та з реалізації політики.

Державно-управлінські рішення з формування політики:

- розроблення і прийняття: програми діяльності уряду; державного бюджету;

- розроблення засад зовнішньої та внутрішньої політики, зокрема грошово-кредитної, фінансової, валютної, цінової, інвестиційної, податкової;

- політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; охорони здоров'я; освіти; науки; культури; охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; використання морської економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;

- встановлення порядку утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядку випуску та обігу державних цінних паперів, їх видів і типів;

- розроблення засад регулювання демографічних та міграційних процесів;

- визначення правових засад підприємництва; вилучення об'єктів права приватної власності; затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; правил конкуренції та норм антимонопольного регулювання;

- встановлення порядку введення державних стандартів.

Державно-управлінські рішення з реалізації політики:

- розроблення і прийняття плану першочергових заходів щодо реалізації програми діяльності уряду;

- планування нормотворчої діяльності;

- внесення змін до державного бюджету;

- проведення зовнішньої та внутрішньої політики, зокрема грошово-кредитної, фінансової, валютної, цінової, інвестиційної, податкової; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; охорони здоров'я; освіти; науки; культури; охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; використання морської економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;

- розроблення, прийняття і реалізація національних, державних та регіональних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

- спрямування і координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади;

- надання позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також одержання їх від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій;

- забезпечення умов розвитку всіх форм власності;

- управління об'єктами державної власності;

- створення вільних економічних зон;

- здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митна справа;

- забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю [4, с. 22-23].

Варто зазначити, що подальший розвиток класифікації державно-управлінських рішень може бути пов'язаний з функціями політиків та державних службовців, наприклад внаслідок реформування системи державного управління.

Аналіз наукової літератури дозволяє визначити розширене та вузьке трактування процесу прийняття державно-управлінських рішень. У розширеному розумінні прийняття рішень охоплює увесь процес державного управління, який охоплює не тільки процес їх прийняття, але й етапи виконання, контролю порядку їх реалізації та отриманих результатів.

При вузькому трактуванні процес прийняття державно-управлінських рішень розглядається з позиції вибору оптимального рішення з наявних альтернатив. Однак при цьому слід враховувати, процес прийняття рішень складається не тільки з вибору оптимального варіанта рішення, але й з пошуку альтернативних рішень, визначення критеріїв та способу їх оцінки тощо.

На нашу думку очевидним є те, що метою державної політики є вирішення суспільних проблем і що вона реалізується органами державного управління. На думку О. Пухкал та О. Гомоляко, схема вироблення державної політики практично співпадає з процесом прийняття політико-управлінських рішень... починаючи з ідентифікації проблеми, визначення цілі, збору і аналізу інформації, обрання тієї чи іншої моделі рішення, формування альтернативних варіантів рішення, обрання (ухвалення) найбільш ефективного варіанта рішення, доведення рішення до виконавців, його реалізація, контроль за виконанням рішення, оцінка результатів [10, с. 109].

Підлягають аналізу і механізми впливу на прийняття державно-управлінських рішень з боку інститутів громадянського суспільства, представників комерційних структур та інших суб'єктів впливу, які зацікавлені у реалізації своїх інтересів. Тому різні аспекти формування та реалізації політики забезпечення безпеки державного кордону потребують залучення наукового інструментарію з юридичних, політичних, економічних, соціологічних наук та науки державного управління.

Важливим при дослідженні процесу прийняття рішень є визначення методик такого процесу. Вибір методів для обґрунтування конкретних державно-управлінських рішень повинен включати: аналіз управлінської задачі з погляду її змісту, можливості формалізації; вибір складу методів для пошуку оптимального варіанта рішення; визначення правил і умов застосування обраних методів. Згідно з класифікацією сучасної науки

управління, проблеми, що виникають у державному управлінні, досить часто належать до слабо структурованих та неструктурованих. Обираючи методи прийняття рішень, доцільно враховувати як тип проблеми, так і умови прийняття рішень.

Цікавим є дослідження методів державного управління, які оприлюднено ученими з США З. Ланом та К. Андерс, серед низки результатів узагальнення сучасних досліджень у сфері державного управління наведено співвідношення якісних та кількісних методів, що використовувалися в них, яке складає відповідно 58,7% та 40,8% (залишок 0,5% – це змішані методи) [2, с. 123].

На думку Бакуменко В.Д., методика прийняття державно-управлінських рішень повинна бути побудована в залежності від типу та характеристики проблем у сфері державного управління [2, с. 123]. В зв'язку з цим, пропонується визначити основні методологічні підходи, та в залежності від цього обирати сукупність методів. Серед найбільш розповсюджених методів в сфері державного управління можна назвати наступні: мережеві методи, графічні методи, метод програмування, математичне моделювання, імітаційне моделювання, методи теорії масового обслуговування, методи типу «дерева рішень», методи оптимізації, методи теорії ігор, аналіз «витрати-вигоди», «витрати-ефективність», методи типу «дерева цілей», аналіз чутливості, статистичні методи аналізу, методи соціології та соціальної психології, метод сценаріїв, соціальні експерименти, евристичні методи та інші.

Оцінюючи вибір методик прийняття державно-управлінських рішень в сфері прикордонної безпеки необхідно наголосити на складності обрання оптимальної методики його прийняття у зв'язку з багатовимірністю сфери безпеки державного кордону, яка обумовлена об'єктивними процесами ускладнення та взаємозалежності суспільних процесів.

Очевидним на наш погляд є необхідність зростання ефективності державної політики у сфері прикордонної безпеки при здійсненні державно-управлінського впливу. У процесі здійснення державної політики забезпечення безпеки державного кордону, як і в інших складових національної безпеки, наявні два виміри: горизонтальний і вертикальний. Горизонтальний вимір стосується того, яким чином процес здійснення державної політики потрапляє назовні будь-якої конкретної організації та залучає людей з інших організацій. Основна увага звернена на багатоманітність учасників, різноманітність їхніх завдань і прагнень, а також на обмежені можливості нав'язати рішення за допомогою повноважних розпоряджень. У горизонтальному вимірі державна політика – колективний процес: не пряма реалізація однієї ідеї, а безперервна взаємодія

між багатьма учасниками. Вертикальний вимір стосується повноважень та ієрархії. Державна політика розглядається як вибір і досягнення мети. Основна увага приділяється повноважним органам, які приймають рішення, а заходи державної політики розглядаються як «підтримка рішень», і перевірка того, що рішення виконані й мали бажаний результат.

Отже, процес прийняття державно-управлінських рішень у сфері прикордонної безпеки підпорядковується закономірностям прийняття рішень у сфері забезпечення національної безпеки, з урахуванням особливостей, які визначаються специфікою завдань та напрямів діяльності суб'єктів державного управління.

**Висновки.** Таким чином, досліджуючи теоретичні основи прийняття державно-управлінських рішень у сфері прикордонної безпеки, зазначимо, що вони визначаються на підставі сформованих у науці державного управління загальних принципів та методів прийняття державно-управлінських рішень. Особливості прийняття державно-управлінських рішень обумовлені багатовимірністю напрямів забезпечення безпеки державного кордону, які повинні бути враховані під час здійснення управлінського впливу.

Варто також зазначити, що за будь-яких умов державно-управлінські рішення в сфері прикордонної безпеки необхідно приймати на основі результатів комплексного аналізу стану та динаміки внутрішніх та зовнішніх процесів функціонування суспільства та держави.

### Література

1. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : Учебное пособие. М. : ОАО «НПО «Экономика», 2000. 302 с.
2. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : Навчальний посібник. К. : ВПЦ АМУ, 2012. 344 с.
3. Дегтяр А. Системний підхід до прийняття державно-управлінських рішень. *Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ.* 2002. Вип. 20. С. 192–196.
4. Карагодін О. В. Развитие механизмов принятия та реалізації управлінських рішень в системі державного управління : дис. канд. : 25.00.02. Маріуполь. 2015. 219 с.
5. Колпаков В. М. Теория и практика принятия управленческих решений. Учебное пособие. К. : МАУП, 2000. 256 с.
6. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М. : Юрид. лит., 1988. 320 с.
7. Лесечко М. Д. Психологія управлінських рішень і створення ефективних команд : навч. посібник / М. Д. Лесечко, А. О. Чемерис, Р. М. Рудніцька. ЛРІДУ УАДУ, 2003. 100 с.
8. Орлів М. С. Підготовка і прийняття управлінських рішень : навч.-метод. матеріали / М. С. Орлів ; упоряд. Г. І. Бондаренко. К. : НАДУ, 2013. 40 с.

9. Прийняття управлінських рішень: організаційно-психологічний аспект : навч. посіб. / М. М. Білинська, Ю. В. Ковбасюк. К. : НАДУ, 2011. 232 с.

10. Пухкал О. Г. Публічна та державна політика: єдність та відмінності / О. Г. Пухкал, О. В. Гомоляко. *Інвестиції: практика та досвід.* 2017. № 24. С. 106–112. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd\\_2017\\_24\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2017_24_20).

11. Раппопорт Б. Оптимизация управленческих решений. М. : Теис, 2007. 364 с.

12. Ширшикова Р. М. До питання про ознаки управлінського рішення, що приймаються центральними органами державної влади: общественно-политическая література. *Держава і право: зб. наук. пр.* 2007. Вип. 36: Юридичні і політичні науки. С. 271–277.

13. Gordon G. Public Administration in America: Fourth Edition. New York: St. Martins Press, inc., 1992. 560 p.

### Анотація

**Нікіфоренко В. С. Особливості прийняття державно-управлінських рішень у сфері прикордонної безпеки.** – Стаття.

У статті досліджуються закономірності та особливості прийняття державно-управлінських рішень у сфері прикордонної безпеки. Розкрито сутність основних теоретичних підходів до порядку прийняття державно-управлінських рішень. Визначений зміст категорії «державно-управлінське рішення», її ознаки та класифікація. Досліджена методика прийняття державно-управлінських рішень.

**Ключові слова:** державне управління, державно-управлінські рішення, публічне адміністрування, безпека державного кордону.

### Аннотация

**Никифоренко В. С. Особенности принятия государственно-управленческих решений в сфере пограничной безопасности.** – Статья.

В статье исследуются закономерности и особенности принятия государственно-управленческих решений в сфере пограничной безопасности. Раскрыта сущность основных теоретических подходов к порядку принятия государственно-управленческих решений. Определенный смысл категории «государственно-управленческое решение», ее признаки и классификация. Исследована методика принятия государственно-управленческих решений.

**Ключевые слова:** государственное управление, государственно-управленческие решения, публичное администрирование, безопасность государственной границы.

### Summary

**Nikiforenko V. S. Features of decision-making in the field of border security.** – Article.

The article examines the regularities and peculiarities of decision making in the field of border security. The essence of the basic theoretical approaches to the order of decision-making is revealed. The content of the category «state-administrative decision», its features and classification are defined. Methods of making government-administrative decisions are investigated.

**Key words:** state administration, state administration decisions, public administration, border security.