

УДК

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3\(28\)-6](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2021-3(28)-6)

Кузик Петро Миколайович,

здобувач кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, <https://orcid.org/0000-0003-3855-2524>

Kuzyk Petro Mykolaiovych,

Applicant at the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, <https://orcid.org/0000-0003-3855-2524>



ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОЮ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ

Анотація. У статті розглядаються як теоретичні, так і методологічні основи безпеки виборчого процесу як об'єкта державного управління, його моніторингу та контролю програмно-цільового механізму державного управління, а також аспекти використання програмно-цільового управління у системі сталого розвитку національної економіки. Висвітлено розробку та реалізацію державних цільових програм у сучасному світі.

У процесі підготовки статті використано сучасні методи наукового дослідження: системний підхід, програмно-цільовий метод. Узагальнено зміст державних цільових програм та їх критична оцінка на відповідність потребам сталого економічного розвитку з визначенням програмно-цільового управління у системі сталого розвитку національної свідомості. Охарактеризовано поняття «виборчий процес», де розкривається певна діяльність органів і громадян, яка спрямована на підготовку і проведення виборів, та визначається системою правових норм, що регулюють цю діяльність; принципи виборчого права України, що визначають сутність і зміст реалізації та гарантування виборчих прав громадян.

Акцент робиться на векторі сталого функціонування загальнодержавних цільових програм, затверджених законами України, на секторі та концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Ключові слова: програмно-цільове управління, стійкий розвиток, система, інформаційна безпека, правове регулювання.

PROGRAM-TARGET MECHANISM OF STATE SECURITY MANAGEMENT IN THE ELECTION PROCESS

Abstract. The article considers both the theoretical and methodological foundations of the security of the electoral process as an object of public administration, its monitoring and control of the program-target mechanism of public administration. And aspects of the use of program-targeted management in the system of sustainable development of the national economy, development and implementation of state target programs in the modern world.

In the process of preparation of the article modern methods of scientific research were used: system approach, program-target method. Generalization of the content of state target programs and their critical assessment of compliance with the needs of sustainable economic development, with the definition of program-targeted management in the system of sustainable development of national consciousness. The concept of “electoral process” is described, which reveals a certain activity of bodies and citizens, which is aimed at the preparation and conduct of elections and is determined by the system of legal norms governing this activity; principles of suffrage of Ukraine, which determine the essence and content of the implementation and guarantee of suffrage of citizens.

Emphasis is placed on the vector of sustainable functioning of national target programs approved by the laws of Ukraine, on the sector and the concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine.

Key words: program-target management, sustainable development, system, information security, legal regulation.

Обґрунтування актуальності теми дослідження

Проблеми програмного цільового регулювання та сталого розвитку перебувають у центрі уваги багатьох науковців. Сталий розвиток розуміється як модель економічного зростання, в якій використання ресурсів не спрямоване на задоволення потреб людини у разі збереження довкілля, щоб ці потреби розвитку могли бути задоволені не лише сьогодні, а й для майбутніх поколінь.

Система правового регулювання правовідносин у межах виборчого процесу у сфері національної безпеки базується на положеннях (нормах) Конституції України; спеціальних законах України щодо виборчого процесу; нормативно-правових актах уповноваженого органу адміністрування виборів; особливостях регулювання правовідносин у межах виборчого процесу у сферах національної безпеки.

Цю статтю присвячено удосконаленню програмно-цільового механізму державного управління безпекою виборчого процесу на основі використання системно-структурного методу.

Метою статті є узагальнення змісту державних цільових програм засад безпеки виборчого процесу як об'єкта державного управління, його моніторингу та контролю програмно-цільового механізму державного управління.

Основний зміст дослідження

Державне управління – це вид діяльності держави, сутністю якого є здійснення управлінського організованого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах соціального життя, ство-

рення умов для реалізації громадянами їхніх прав і свобод (Малиновський, 2003).

Ознаками державного управління є виконавчо-розпорядчий характер, підзаконність, масштабність та універсальність, ієрархічність, організуючий характер.

Україна перебуває у складній, неоднозначній соціально-політичній ситуації, яка зумовлена багатьма чинниками. З одного боку, це негативні фактори: втрата контролю української влади над частиною території; пряма загроза суверенітету та цілісності держави; збройне протистояння на Донбасі і, як наслідок, суспільно-політична та економічна нестабільність, падіння рівня добробуту громадян. З іншого боку, це позитивні фактори. Наприклад, зростання політичної свідомості та культури українських громадян, активізація їхньої громадської свідомої позиції; взяття курсу на децентралізацію влади (Стукаленко, 2017).

Здобувши незалежність, Україна розпочала вибудовувати демократичний політичний режим. Процес демократичних перетворень в Україні засвідчує, що вибори лише за певних умов є елементом демократії та сприяють її розвитку. Тому вони мають відбуватися на основі апробованих світовою виборчою практикою та закріплених у законодавстві держави відповідних правових засад – демократичних принципів (Бучин, 2016).

Дослідження особливостей функціонування інституту демократичних виборів в умовах російсько-українського військового конфлікту, на підставі якого доведено з урахуванням суспільно-політичної ситуації в нашій державі, що однією з важливих проблем у сфері виборчих відносин, яка потребує врегулювання, є проблема безпеки виборів, а саме: захист усіх учасників виборів від тиску та переслідувань; загроза терактів під час виборчої кампанії чи у день голосування тощо (Бучин, 2016).

Механізм державного управління розглядається як організація практичного здійснення державного управління економічними, мотиваційними, організаційними і правовими засобами цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління (Нижник, Олуйка, 2002). Він розкривається як відносно відокремлена сукупність взаємопов'язаних управлінських дій, що виконуються за певною технологією інститутами управління, їх підрозділами й посадовими особами і забезпечують встановлення високого рівня якості послуг (Коваленко, 2006).

Як зазначає В.Г. Герасимчук, успіх у вирішенні складних соціально-економічних проблем бере свій початок від обґрунтованої постановки цілей і завершується досягненням очікуваного результату. Програмно-цільові методи управління виступають одним з найбільш вагомих досягнень теорії управління. Програмно-цільовий підхід реалізує програмно-проблемний аспект і виступає ефективним засобом вирішення особливо важливих проблем. Сутність теорії програмно-цільового управління розкривається у сукупності взаємопов'язаних між собою трьох ключових понять: мети (системи цілей), програми, механізму управління на основі матричної структури. Загальноприйнятим правилом є визначення мети як прогнозованого результату, а ефективності як ступеня досягнення мети (Герасимчук).

До складників програмно-цільового механізму державного управління безпекою виборчого процесу, згідно з авторським підходом, у процесі дослідження віднесені різні суб'єкти державного управління у виборчому процесі та теоретико-методологічні основи програмно-цільового механізму державного управління, що включають у себе методологію соціальної активності у сфері державного управління, наукові концепти функціонування моделей управління. Також обґрунтовано мету програми, програмно-цільові і політичні рішення та програмно-цільовий метод управління.

До теоретичних та методологічних засад безпеки виборчого процесу як об'єкта державного управління, його моніторингу та контролю програмно-цільового механізму державного управління відносять програмно-цільову методологію, системно-синергетичний підхід.

Вибір цілей державного управління розглядається науковцями як найважливіший вид державно-управлінських рішень, що передбачає врахування не тільки притаманної суб'єктові управління (державній владі) системи цінностей, а й розуміння ситуації, процесів розвитку

та прагнень об'єкта управління. Принциповою ідеєю системи державного управління є ставлення до вибору цілей як до вибору пріоритетів діяльності держави, що фактично визначає на певний період часу подальше спрямування всіх видів державної діяльності, зокрема державного управління, використання наявних ресурсів держави, а також її успішний розвиток та пов'язане з цим майбутнє. Цілі державного управління, як правило, проголошуються і фіксуються у спеціальних державно-управлінських рішеннях – конституціях, спеціальних законах, стратегіях розвитку країни, концепціях і програмах діяльності уряду тощо. На особливу увагу заслуговує співвідношення цілей і засобів їх досягнення. Раціональне й ефективне державне управління вимагає поєднання цілей, засобів і методів їх реалізації, оскільки лише воно створює кругообіг у системі державного управління, породжує до нього довіру суспільства, людей і стимулює управлінські процеси (Рубцов, 2008).

Цілі в державному управлінні в наукових дослідженнях розуміються неоднозначно, що підкреслює як розвиток теорії державного управління, так і значущість цього поняття для вирішення низки проблем, що сформувався в українському суспільстві.

Вихідним продуктом програмно-цільового методу є різні за своєю сутністю державно-управлінські рішення засад безпеки виборчого процесу як об'єкта державного управління, його моніторингу та контролю програмно-цільового механізму державного управління (Зварич).

Програмно-цільовий механізм державного управління безпекою виборчого процесу, згідно з авторським підходом, повинен базуватися на державних та регіональних програмах, стратегіях, програмно-цільових і політичних рішеннях, реалізації програмно-цільового методу управління. Пріоритетом є безпека життя та здоров'я людини, що неможливо без ефективної системи охорони громадського здоров'я, надання належних медичних послуг, захищеності соціально вразливих верств населення, безпечного стану довкілля і доступу до якісної питної води і санітарії, безпечних і якісних харчових продуктів та промислових товарів (Стратегія сталого розвитку України до 2030 року).

Ефективне управління визначено як ціль сталого розвитку України до 2030 року. Підґрунтям реалізації є розбудова на всіх рівнях миролюбної і відкритої спільноти, інституційно спроможної до ефективних дій та реакції на загрози безпеки виборчого процесу як об'єкта державного управління, його моніторингу та контролю програм-

но-цільового механізму державного управління. Таке управління передбачає забезпечення особистої безпеки громадян, верховенство права і справедливе правосуддя; подолання організаційно-фінансових засад злочинної діяльності та корупції; підвищення ефективності дій органів державної влади й місцевого самоврядування на основі відкритості та прозорості ухвалення рішень і громадського контролю за їх виконанням. Розбудова миру, зміцнення соціальної згуртованості та зниження рівня конфліктогенності за всіма суспільно значущими чинниками великою мірою залежать від дієвості органів державної влади і місцевого самоврядування. Для виконання завдань у цій сфері слід забезпечити повноту участі громадян у державному управлінні й житті місцевих громад, поширити практику публічно-приватного партнерства, застосувати комунікаційні технології тощо (Аналіз державних стратегічних документів щодо врахування адаптованих для України Цілей сталого розвитку до 2030 року).

Планування у державному управлінні реалізується у таких формах, як: урядові програми, концепції різноманітних напрямів суспільного розвитку і реформування, формування державного бюджету, директивні та індикативні перспективні плани, президентські послання, програми економічного і соціального розвитку, державні цільові програми тощо. Усі ці форми державного планування є нормативно врегульованими та здійснюються у встановленому порядку спеціальними суб'єктами державного управління. Планування у загальному вигляді полягає в обґрунтуванні цілей державної управлінської діяльності і шляхів їх досягнення, на основі виявлення комплексу завдань і робіт, а також визначення ефективних методів, способів, термінів і ресурсів усіх видів, необхідних для виконання цих завдань та встановлення їх взаємозв'язку, а також форм і методів поетапного контролю за діяльністю об'єкта управління, силами якого досягається реалізація планового завдання (Білокур).

Програми, а також закони, нормативні документи є здебільшого нормативно врегульованими формами державного планування розв'язання певних проблем у суспільному розвитку, зокрема у сфері виборчих відносин, яка потребує врегулювання, особливо в умовах загрози суверенітету та територіальній цілісності держави. Проблематика безпеки виборів, а саме захист усіх учасників виборів від тиску та переслідувань, загрози терактів під час виборчої кампанії чи у день голосування, залишається актуальною

вже протягом семи років та знаходить своє відображення в законодавчо-нормативному вираженні, зокрема у Виборчому кодексі України.

Результатом оцінки програм на попередній стадії може бути складання рейтингу програм на підставі загальних показників. Аналіз результатів впливу та процесу реалізації програми може бути заснований на різноманітних результативних показниках, у тому числі показниках кінцевого, частково кінцевого ефектів, а також показників безпосереднього результату. На проміжній і кінцевій стадіях результатами оцінки є визначення ступеня досягнення цілей, а також виконання завдань і заходів програми (Мощицька).

Одним з основних суб'єктів забезпечення нормального функціонування виборчого процесу є органи та підрозділи Національної поліції України. Поліція не є суб'єктом безпосереднього виборчого процесу. Основним завданням працівників поліції під час виборчого процесу є запобігання порушенням законодавства, охорона виборчих прав громадян України і забезпечення публічного порядку та безпеки. Принцип політичної нейтральності дає можливість органам та підрозділам Національної поліції повноцінно виконувати законодавчо передбачені завдання та на належному рівні здійснювати забезпечення виборчого процесу (Бакумов, 2019).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2003. С. 158–160.
2. Стукаленко В.А. Сучасні актуальні проблеми виборчого процесу в Україні. *Правова держава*. 2017. № 27. С. 65–70. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Prav_2017_27_13.pdf.
3. Бучин М.А. Еволюція демократичних принципів виборів : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 23.00.02. Нац. ун-т «Львівська політехніка». Львів, 2016. 42 с. URL: https://www.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/05/aref_buchyn.pdf.
4. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навчальний посібник / за заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. Львів : Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2002. 352 с.
5. Коваленко В.П. Удосконалення механізму державного управління післядипломною освітою в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». Донецьк, 2006. 20 с.
6. Герасимчук В.Г. Відповідальність і компетентність – основні принципи програмного підходу в управлінні. URL: <http://ev.fmm.kpi.ua/article/view/108777/103720> (дата звернення: 16.05.2021).

7. Рубцов В.П., Перинська Н.І. Державне управління та державні установи : навчальний посібник для дистанційного навчання. / За ред. д-ра соціол. наук, проф. Ю.П. Сурміна. Київ : Університет «Україна». 2008. 440 с.
8. Зварич І. Програмно-цільовий метод у контексті теорії і практики управління етнонаціональним розвитком. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/zvarych_programno.pdf.
9. Стратегія сталого розвитку України до 2030 року. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=64508&pf35401=462260>.
10. Аналіз державних стратегічних документів щодо врахування адаптованих для України Цілей сталого розвитку до 2030 року. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/sustainable-development-report/sdg-goals-ua-govt-strategies-full.html>.
11. Білокур Є.І. Специфіка планування як функції державного управління. URL: http://www.irbisnbn.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbnv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nashp_2014_6_6.pdf.
12. Мошицька Т.О. Державні цільові програми як дієвий інструмент стимулювання розвитку економіки. URL: https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2010-3_0-pages-28_33.pdf.
13. Дії працівників поліції під час виборчого процесу в Україні : методичні рекомендації / О.С. Бакумов та ін. 2019. URL: <http://univd.edu.ua/science-issue/issue/4363>.
5. Kovalenko, V.P. (2006). Udoskonalennia mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia pislidyplomnoiu osvitoiu v Ukraini [Improving the mechanism of public administration of postgraduate education in Ukraine]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. Donetsk [in Ukrainian].
6. Herasymchuk, V.H. (2017). *Vidpovidalnist i kompetentnist – osnovni pryntsyipy prohramnoho pidkhodu v upravlinni* [Responsibility and competence are basic principles of programmatic approach in management]. Retrieved from: <http://ev.fmm.kpi.ua/article/view/108777> [in Ukrainian].
7. Rubtsov, V.P., Perynska, N.I. (2008). *Derzhavne upravlinnia ta derzhavni ustanovy* [Public administration and government agencies]. / Yu.P. Surmina (Ed.). Kyiv: Universytet "Ukraina" [in Ukrainian].
8. Zvorych, I. (2018). *Prohramno-tsilovyi metod u konteksti teorii i praktyky upravlinnia etnonatsionalnym rozvytkom* [Program-target method in the context of the theory and practice of ethno-national development management]. Retrieved from: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/zvorych_programno.pdf [in Ukrainian].
9. *Stratehiia staloho rozvytku Ukrainy do 2030 roku* [Strategy of sustainable development of Ukraine until 2030]. Retrieved from: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=64508&pf35401=462260> [in Ukrainian].
10. *Analiz derzhavnykh stratehichnykh dokumentiv shchodo vrakhuvannia adaptovanykh dlia Ukrainy Tsilei Staloho Rozvytku do 2030 roku* [Analysis of state strategic documents on taking into account the Sustainable Development Goals for 2030 adapted to Ukraine]. (2017). Retrieved from: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/sustainable-development-report/sdg-goals-ua-govt-strategies-full.html> [in Ukrainian].

REFERENCES

1. Malynovskyi, V.Ya. (2003). *Derzhavna sluzhba: teoriia i praktyka* [Civil service: theory and practice]. Kyiv: Atika [in Ukrainian].
2. Stukalenko, V.A. (2017). Suchasni aktualni problemy vyborchoho protsesu v Ukraini [Current issues of the electoral process in Ukraine]. *Pravova derzhava – Constitutional state*, 27, 65–70. Retrieved from: http://nbn.gov.ua/j-pdf/Prav_2017_27_13.pdf [in Ukrainian].
3. Buchyn, M.A. (2016). Evoliutsiia demokratychnykh pryntsyypiv vyboriv [Evolution of democratic principles of elections]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. Lviv. Retrieved from: https://www.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/05/aref_buchyn.pdf [in Ukrainian].
4. Nyzhnyk, N.R., Oluika, V.M. (2002). (Eds.). *Derzhavne upravlinnia v Ukraini: naukovi, pravovi, kadrovi ta orhanizatsiini zasady* [Public administration in Ukraine: scientific, legal, personnel and organizational principles]. Lviv: Vyd-vo Nats. un-tu, "Lvivska politekhnikha" [in Ukrainian].
11. Bilokur, Ye.I. (2014). *Spetsyfyka planuvannia yak funktsii derzhavnoho upravlinnia* [Specifics of planning as a function of public administration]. Retrieved from: http://www.irbisnbn.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbnv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nashp_2014_6_6.pdf [in Ukrainian].
12. Moshchytska, T.O. (2010). *Derzhavni tsilovi prohramy yak diievyi instrument stymulivannia rozvytku ekonomiky* [State target programs as an effective tool to stimulate economic development]. Retrieved from: https://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2010-3_0-pages-28_33.pdf [in Ukrainian].
13. Bakumov, O.S. and others (2019). *Dii pratsivnykiv politsii pid chas vyborchoho protsesu v Ukraini: metodychni rekomendatsii* [Actions of police officers during the election process in Ukraine: methodological recommendations]. Retrieved from: <http://univd.edu.ua/science-issue/issue/4363> [in Ukrainian].