

Національна академія державного управління
при Президентові України

Г. П. Ситник

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Навчальний посібник
У трьох частинах

Частина 3

*Державна політика
та основи стратегічного планування
забезпечення національної безпеки*

Київ
2010

УДК 351.746.1(477)(075.8)

С41

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол № 172/6-1.7 від 15 липня 2010 р.)*

Рецензенти :

Я. Ф. Радиш, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри управління охороною суспільного здоров'я НАДУ;

П. К. Ситнік, доктор філософських наук, професор, професор кафедри соціальної та гуманітарної політики НАДУ;

М. І. Диба, доктор економічних наук, професор, декан кредитно-економічного факультету ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені В. Гетьмана".

Ситник Г. П.

С41 Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України : навч. посіб. / Г. П. Ситник : у 3 ч. Ч. 3 : Державна політика та основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки. - К. : НАДУ, 2010. - 208 с.

У навчальному посібнику розкриваються суть, форми, способи, методи й особливості розробки та впровадження державної політики, а також основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки.

Теоретико-методологічні засади та практичні аспекти розробки та впровадження державної політики національної безпеки розглядаються з позицій системного підходу. Тому навчальний посібник, крім слухачів НАДУ, які навчаються за спеціальністю "Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки", може бути також корисним науковцям, аспірантам, слухачам системи перепідготовки державних службовців, усім тим, хто цікавиться проблемами забезпечення національної безпеки.

УДК 351.746.1(477)(075.8)

При повному або частковому відтворенні матеріалів цієї публікації посилання на видання обов'язкове.

© Ситник Г. П., 2010

© Національна академія
державного управління
при Президентові України, 2010

ЗМІСТ

Вступ	5
Розділ 1. Державна політика забезпечення національної безпеки ..	7
1.1. Концептуальні засади державної політики національної безпеки	7
1.1.1. Теоретичні основи політичного аналізу та прогнозування державної політики національної безпеки	7
1.1.2. Оцінювання та моніторинг державної політики національної безпеки	17
1.1.3. Характер впливу зовнішніх і внутрішніх чинників на державну політику захисту національних інтересів	20
1.1.4. Особливості державної політики національної безпеки	25
1.1.5. Основні завдання державної політики національної безпеки	33
1.2. Організаційно-правові та інституційні засади розробки та впровадження державної політики національної безпеки	39
1.2.1. Правові основи та принципи державної політики національної безпеки	39
1.2.2. Суб'єкти розробки та впровадження державної політики національної безпеки, їх компетенції, відповідальність, взаємодія	40
1.2.3. Можливості аналітичних центрів при розробці та впровадженні державної політики національної безпеки	46
1.2.4. Контроль процесу формування політики національної безпеки інститутами громадянського суспільства	50
1.2.5. Формування та реалізація державної політики у сфері національної безпеки у країнах-членах ЄС	55
1.2.6. Функції та завдання РНБО України у контексті досвіду інших країн з питань моніторингу політики національної безпеки	61
1.3. Демократичний цивільний контроль за сферою безпеки	65
1.3.1. Суть, завдання, суб'єкти, об'єкти, принципи та механізми демократичного цивільного контролю за сектором безпеки	65
1.3.1.1. Основи законодавства щодо здійснення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки	65
1.3.1.2. Основні завдання цивільного контролю	66
1.3.1.3. Принципи здійснення цивільного контролю	68
1.3.1.4. Предмет цивільного контролю у сфері національної безпеки	69
1.3.1.5. Система цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави	70
1.3.2. Шляхи удосконалення цивільно-військових відносин в Україні	73

1.3.2.1. Розгляд стану цивільно-військових відносин в Україні крізь призму європейського досвіду оцінки діяльності структур сектору безпеки	73
1.3.2.2. Завдання щодо підвищення ефективності управління сектором безпеки у контексті вдосконалення цивільно-військових відносин	80
<i>Питання для самоконтролю</i>	87
Розділ 2. Основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки	89
2.1. Концептуальні засади стратегічного планування забезпечення національної безпеки	89
2.1.1. Понятійно-категорійний апарат стратегічного планування	89
2.1.2. Методичні підходи щодо формалізації процесу стратегічного планування	96
2.1.3. Принципові обмеження при стратегічному плануванні забезпечення національної безпеки	107
2.2. Організаційно-правові засади стратегічного планування забезпечення національної безпеки	116
2.2.1. Правові основи, суб'єкти та об'єкти стратегічного планування в Україні	116
2.2.2. Взаємозв'язок стратегічного планування соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки	120
2.2.3. Система керівних документів та досвід інших країн щодо стратегічного планування забезпечення національної безпеки	122
2.3. Розробка стратегії національної безпеки	134
2.3.1. Концепції, доктрини, стратегії з питань національної безпеки як інструменти політики національної безпеки	134
2.3.2. Існуючі підходи до розробки концепцій, доктрин та стратегій з питань забезпечення національної безпеки	142
2.3.3. Оцінка національних інтересів та побудова їх ієрархії	154
2.3.4. Оцінка загроз національним інтересам	160
2.3.5. Концептуальні основи розробки та оцінка варіантів Стратегії у контексті ризиків їх реалізації	169
2.3.6. Особливості підготовки та впровадження стратегічних планів в Україні	184
<i>Питання для самоконтролю</i>	191
Список використаних джерел	194
Список рекомендованих джерел	206

ВСТУП

Низька ефективність державного управління в Україні в цілому і у сфері забезпечення національної безпеки зокрема значною мірою зумовлена незавершеністю структурних суспільно-політичних та соціально-економічних реформ, необхідність яких назріла давно. Внаслідок цього, як вважає більшість фахівців, накопичений потенціал загроз національній безпеці досяг рівня, за якого без розробки і впровадження цілеспрямованої системної державної політики захисту національних інтересів на порядку денному може постати питання про існування України як цілісної і суверенної держави.

У попередніх навчальних посібниках розглядалися філософсько-методологічні та системні основи забезпечення національної безпеки [93], а також методологічні основи державного управління у вказаній сфері [94].

Безумовно, належне вивчення вказаних основ дасть змогу випускникам Національної академії державного управління при Президенті України, які навчаються за спеціальністю "Державне управління у сфері національної безпеки", значно підвищити якість та результативність своєї експертно-аналітичної, консультативно-дорадчої та організаційно-розпорядчої роботи в процесі розв'язання комплексної проблеми забезпечення безпеки нашої держави.

Водночас багато невирішених, але вкрай важливих завдань щодо забезпечення національної безпеки України зумовлені низькою якістю розробки національної державної політики, а також стратегічного планування у вказаній сфері.

Коло принципових питань, на які необхідно дати оптимальну відповідь при розробці та впровадженні державної політики забезпечення національної безпеки, є досить широким, і, звичайно, не може бути охоплене в межах одного навчального посібника. Вказані питання більш детально розглядаються під час вивчення інших навчальних дисциплін, що викладаються слухачам Національної академії, які навчаються за вищезазначеною спеціальністю. Усе це визначило структуру та логіку викладу навчального матеріалу в навчальному посібнику.

Так, перший розділ присвячено концептуальним, організаційно-правовим та інституційним засадам розробки та впровадження державної політики національної безпеки, а також організації демократичного цивільного контролю за діяльністю сектору безпеки. При цьому більшість навчальних питань розглядається з точки зору порівняння накопиченого вітчизняного досвіду та досвіду інших країн світу (передусім країн-членів ЄС). Вивчаючи матеріал цього розділу, слухачам украй важливо належно засвоїти навчальний матеріал, наведений у попередніх частинах навчального посібника.

У другому розділі розглядаються основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки. Цей розділ практично завершує виклад навчального матеріалу дисципліни "Концептуальні та організаційно-правові засади забезпечення національної безпеки", а отже, спрямований на вироблення у слухачів практичних навичок щодо розробки державно-управлінських рішень на стратегічному рівні управління та керівних документів з питань забезпечення національної безпеки.

З огляду на це у розділі ґрунтовно викладені концептуальні, організаційно-правові засади стратегічного планування, а також методологічні аспекти розробки Стратегії національної безпеки. При цьому особливий акцент робиться на аналізі та можливості використання досвіду інших країн щодо стратегічного планування забезпечення національної безпеки, а також на особливостях та недоліках такого планування в Україні.

У кінці кожного розділу наведено питання для самоконтролю, а в кінці посібника - список використаних джерел та список рекомендованої літератури для самостійного вивчення.

Автор з вдячністю сприйме зауваження та пропозиції читачів, що сприятимуть поліпшенню змісту навчального посібника та дослідженню досить складної проблеми забезпечення національної безпеки.

Розділ 1. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

1.1. Концептуальні засади державної політики національної безпеки

1.1.1. Теоретичні основи політичного аналізу та прогнозування державної політики національної безпеки

Переважаюча більшість фахівців під державною політикою національної безпеки розуміє сукупність дій (процесів), заходів, закладів (установ, інститутів) органів державної влади, за допомогою яких забезпечуються збереження цілісності об'єктивно диференційованого суспільства, суспільний прогрес у контексті дотримання взаємоприйнятого балансу інтересів особи (громадянина), суспільства і держави. Тому така політика - це мистецтво суспільного співіснування, фактор збереження в цілісності об'єктивно роз'єданого суспільства, а в міжнародному вимірі - міжнародної стабільності і безпеки. Розробка та реалізація ефективної політики національної безпеки унаслідок комплексного характеру є досить складною проблемою, оскільки її розв'язання передусім передбачає системне врахування сукупності економічних, соціологічних, психологічних та інших чинників.

Таким чином, під вказаною політикою розуміються не будь-які дії і заходи держави, а саме ті, за допомогою яких узгоджуються інтереси громадян, суспільства і держави. Вона спрямована на забезпечення захисту: природи як сфери існування (буття) людини; людини - її прав та свобод; соціальних груп - їх статусу, функціональних ролей та самобутності; суспільства - його духовних та матеріальних цінностей; держави - її суверенітету, територіальної цілісності, недоторканності та політичної незалежності.

Сучасне розуміння сутності національної безпеки передбачає більш широкий погляд на вирішення проблеми її забезпечення, а отже і на розробку та впровадження політики національної безпеки України.

По-перше, проблема забезпечення безпеки будь-якої країни охоплює не тільки традиційно військові, а й економічні та політичні чинники, проблеми історичної та національної ідентифікації, проблеми демократизації та стабільності окремих держав, формування дружніх міждержавних відносин тощо.

По-друге, процеси, які відбулися в останні десятиріччя, показали безперспективність багаторічної і виснажливої конфронтації у відносинах між народами та країнами.

По-третє, незалежна Україна перебуває в середовищі, де жорстке зіткнення національних інтересів, економічне, культурне та політичне суперництво не стали менш жорсткими після розпаду соціалістичної системи.

По-четверте, стає все очевиднішим, що Україні не варто повторювати у національному розвитку шлях, який уже пройшли інші країни, а її політика національної безпеки має бути спрямована на освоєння сучасних форм світового цивілізаційного процесу з урахуванням як власної історичної спадщини, так і глобалізаційних тенденцій, які потребують творчого осмислення та врахування в практиці державного будівництва.

По-п'яте, більш небезпечним для української незалежності стає політичний, економічний, культурний, інформаційний тиск з боку інших держав

По-шосте, набули рис міжнародного характеру такі загрози міжнародній стабільності, як тероризм, контрабанда наркотиків, організована злочинність.

Крім того, в Україні занадто повільно здійснюються адміністративно-політичні та економічні реформи, наслідком чого є політична роздробленість суспільства та його значне розшарування за рівнем доходів, а також демографічні, екологічні та інші проблеми Становлення Української держави, демократичні перетворення збіглися у часі зі складними і суперечливими процесами ринкових реформ, формуванням багатокладної економіки і нової соціальної структури суспільства з відповідними інтересами та цінностями.

Водночас незважаючи на те, що у 2003 р. Закон України "Про основи національної безпеки України" визначив основні напрями державної політики з питань національної безпеки, до цього часу вказана політика залишається фрагментарною, розбалансованою та досить суперечливою. Значною мірою це є результатом відсут-

ності в Україні кваліфікованого аналізу та прогнозування державної політики національної безпеки, а також ефективних механізмів її впровадження, тобто практичного, організуючого та регулюючого впливу з боку органів державної влади на основні стратегічні параметри (індикатори, показники) з метою досягнення національних цілей.

У контексті проблем аналізу державної політики національної безпеки одна з основних причин такого стану - брак відповідної методичної, наукової, навчальної літератури та відсутність належним чином підготовлених фахівців з державного управління у сфері національної безпеки. Незважаючи на очевидну необхідність належного обґрунтування державної політики національної безпеки, вдосконалення механізмів її реалізації і досить широке вживання політиками таких понять, як "державна політика національної безпеки", "національні інтереси", "національні цінності" та інших із арсеналу понятійно-категорійного апарату сфери національної безпеки, слід констатувати, що проблеми аналізу, прогнозування і на цій основі - розробки ефективної державної політики національної безпеки, визначення її місця і ролі в системі державного управління до цього часу належно не висвітлені у вітчизняній науковій і практичній літературі.

Унаслідок цього життєво важливі проблеми суспільно-політичних і соціально-економічних трансформацій українського суспільства, захисту і просування національних інтересів стають предметом дослідження та обговорення, як правило, тоді, коли вони вкрай загострилися, коли кризова або конфліктна ситуація переростає в кризу. Тому варто погодитися з фахівцями, які стверджують, що для сучасної української політики, наприклад, поняття "національні інтереси" певною мірою перетворилося в своєрідний штамп.

Однак накопичений досвід свідчить, що проблеми у сфері національної безпеки, розв'язання яких потребує прийняття державно-управлінських рішень (впливів), слід розглядати ще на стадії зародження, а технологія розробки та реалізації концепцій, доктрин, стратегій, програм, планів у цій сфері об'єктивно має інтегрувати всі компоненти політичної активності держави і базуватися на надійних теоретичних засадах та історичному досвіді. Це дає змогу здійснити поглиблений системний аналіз сукупності

проблемних питань, які виникають у процесі розробки політики національної безпеки, та обґрунтувати раціональні варіанти шляхів її реалізації.

Проте визначені на законодавчому рівні основні напрями державної політики з питань національної безпеки не варто отожднювати з реальною політикою національної безпеки. Закон є документом, який є більш статичним, менш мінливим, ніж реальна державна політика. Основні положення закону - це своєрідний дороговказ, генеральна лінія. Але тим, хто здійснює аналіз та прогнозування політики національної безпеки, готує та реалізує практичні рекомендації щодо вказаної політики, цього недостатньо.

По-перше, вказана політика - це не обов'язково дія з метою розв'язання якоїсь проблеми. Із теорії і практики відомо, що утримання від дії - це також політика. Відомо, що не тільки ігнорування загроз національній безпеці часто було причиною затяжних конфліктів, територіальних, матеріальних та інших втрат. До тяжких наслідків призводила і переоцінка впливу загроз. Йдеться про те, що загроза національним інтересам має усуватися шляхом адекватних дій.

По-друге, законодавча влада не є єдиним джерелом політики. Практичний (поточний) порядок денний політики національної безпеки визначається, як правило, главою держави та тим чи іншим органом виконавчої влади, хоча вказана політика і ґрунтується у правовій державі на відповідних актах законодавства. Тому механізми розробки та реалізації державної політики національної безпеки (зокрема, опрацювання питань стратегічного аналізу, прогнозування, планування, моніторингу) склалися у виконавчій гілці влади.

По-третє, різні варіанти політики національної безпеки містять певне визначення усвідомленої суспільної проблеми і саме ця проблема є мотиваційними причинами виникнення вказаних варіантів політики. Тому більшість суперечок навколо тієї чи іншої політики часто зводиться до різного тлумачення того, якими проблеми є насправді і чи є вони взагалі. Стосовно національної безпеки це, передусім, проблема чіткого визначення національних цілей, їх пріоритетності та класифікації (оцінки) загроз що їх досягнення.

Водночас при формуванні та реалізації державної політики національної безпеки представницька, виконавча та судова гілки

влади не можуть мати "власних політик" національної безпеки. Головною метою державної політики у цій сфері є створення належних умов для реалізації національних інтересів і об'єктивно ця політика має слугувати головним консолідуючим фактором як різних гілок державної влади, так і суспільства загалом.

Проблеми розробки та впровадження ефективної державної політики національної безпеки належать до слабкоструктурованих або неструктурованих. Це не дає змоги адекватно їх описати аналітичними (математичними) методами й зумовлює необхідність використання методів аналізу політики.

Осмислення та формування політики, яке спирається на багатогалузеву основу, що охоплює як природничі, так і суспільні науки, є суттю аналізу політики. В аналізі політики найважливіше місце відведене оцінці впливу управлінських рішень на суспільство, що передбачає постановку проблеми та визначення мети (цілей), вибір альтернатив її досягнення, визначення критеріїв їх оцінки, оцінку альтернатив, а також моделювання з метою передбачення (прогнозування) можливих наслідків реалізації вибраної альтернативи.

При цьому варто зазначити, що застосування математичних методів у дослідженнях, спрямованих на розробку ефективної державної політики національної безпеки, пов'язано з такими складностями не тільки методичного, але й іншого характеру.

1. Не завжди система понять, що використовується, є достатньою для її формалізації, вона може бути нечіткою та внутрішньо суперечливою (часто потрібно враховувати наявність багатьох суб'єктивних моментів, об'єктів, які не піддаються розчленуванню, високий ступінь невизначеності і рівень динамізму, відсутність необхідної інформації).

2. Математичні методи висувають вимогу до учасників дослідження (представників економічних, політичних та інших галузей наук і фахівців фізико-математичних (кібернетичних) наук пройти спеціальну міждисциплінарну підготовку, що потребує додаткового фінансування та часу.

3. Використання математичних методів, обробка інформації вказаними методами потребують належного фінансування, наявності відповідної матеріально-технічної бази і, як правило, тривалого часу.

Однак саме оптимальне поєднання адекватних якісних та кількісних методів та їх використання в аналізі та прогнозуванні політики національної безпеки дало б змогу суттєво підвищити ефективність конкретних досліджень, забезпечуючи точність результатів.

Кількісні методи дають змогу виокремити раніш не дуже очевидні взаємозв'язки між суб'єктами внутрішньополітичних та міжнародних відносин, визначити приховані ресурси і можливості взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки, необхідні для уточнення альтернатив вірогідніших сценаріїв розвитку ситуації та розробки відповідних стратегій.

Оскільки державна політика національної безпеки формується під прямим та опосередкованим впливом багатьох взаємопов'язаних і суперечливих факторів, це часто породжує низку проблем щодо її аналізу та прогнозування. Практика свідчить, що часто трапляються суперечливі результати аналізу вказаних проблем, різні підходи та бачення щодо їх можливого розв'язання. Визначення національних інтересів, потенційних і реальних загроз може мати досить яскраво виражений політизований характер. Одні і ті самі фактори та умови можуть розглядатися різними політичними силами як загрозові чи, навпаки, як стабілізуючі.

У контексті прогнозування державної політики національної безпеки доцільно розрізняти два види прогнозування: політичне та стратегічне.

Політичне прогнозування пов'язане із ситуативним аналізом тенденцій, процесів, інтересів суб'єктів забезпечення національної безпеки та їх взаємодії. Політичний прогноз відображає можливий стан щодо реалізації національних інтересів в короткотерміновій перспективі (1-3 роки). Такий прогноз часто межує з політичними коментарями, які інтерпретують разове прийняття політичного рішення і його можливі наслідки для національної безпеки. Для цього виду прогнозування найчастіше характерна екстраполяція існуючих тенденцій.

Стратегічне прогнозування враховує довгострокові глобальні тенденції і загальну динаміку системи національної безпеки, а отже, містить перелік принципів та моделей поведінки, які сприятимуть досягненню бажаного стану щодо реалізації національних інтересів, як правило, в довгостроковій перспективі. Стратегічний прогноз указує на необхідні ініціативи (в політичній, економічній,

соціальній та гуманітарній сферах), які в довгостроковій перспективі сприятимуть досягненню бажаного майбутнього. Визначене у такому прогнозі майбутнє є наслідком досягнення певної сукупності національних цілей та сприяє формуванню вказаної сукупності у майбутньому.

Водночас прогнозування короткотермінових кризових ситуацій (політичний прогноз) сприяє кращому розумінню того, якою має бути поведінка суб'єктів забезпечення національної безпеки у довгостроковій перспективі. Це означає, що стратегічний прогноз державної політики національної безпеки перебуває в постійній залежності від політичної кон'юнктури. Тому стратегічному прогнозу має бути властивий високий ступінь адаптивності, а прогнозування має включати аналіз ризиків невідповідності результатів прогнозу.

В українському контексті хаотичність політичних процесів характеризується відсутністю їх спрямованості. За таких умов будь-який прогноз може бути тільки короткостроковим. Це також знижує можливості стратегічного прогнозування, оскільки "бажаний майбутній стан" кардинально відрізняється від уявлень головних акторів політичної системи.

Останнім часом в Україні поряд з існуючими традиційними академічними та державними структурами, які відповідають за інформаційно-аналітичне забезпечення українського політикуму, виникло багато інформаційно-аналітичних, експертних та консалтингових центрів, що виконують різні види робіт - від аналізу передвиборчої ситуації та планування виборчих кампаній до розробки стратегій розвитку країни на довго- та середньострокову перспективу. Досить складні соціально-політичні процеси останніх років спровокували появу численних політичних коментарів та прогнозів стосовно підсумків виборчих кампаній, поточної політики, міжнародних відносин. Але поряд з цим спостерігається ситуація, коли:

- багато прогнозів не підтверджуються на практиці, а публічні політичні рішення в Україні впродовж років її незалежності, як правило, приймаються інтуїтивно, без урахування можливих наслідків;

- до аналітиків відносять себе виборчі політтехнологи, журналісти та інші суб'єкти, через некомпетентність яких дискреди-

тується суть політичного аналізу та прогнозування у сфері забезпечення національної безпеки.

Це свідчить, що політичний аналіз та прогнозування у сфері національної безпеки перебувають на стадії становлення, їм притаманні труднощі, пов'язані з методологічною базою аналітичних досліджень, і вони не стали невід'ємним елементом державної політики у цій сфері. Тому формування стандартів якісного політичного аналізу та прогнозування для розробки та реалізації адекватної стратегії прийняття політичних рішень у сфері національної безпеки набуває особливої актуальності.

Разом з тим політичний аналіз та прогнозування у сфері національної безпеки успішно розвиватимуться тоді, коли буде сформовано відповідний попит на аналітичну продукцію. Сьогодні в Україні еліта потребує експертних рішень переважно щодо проблем, які стосуються внутрішньополітичної боротьби (зокрема, потреба в експертно-аналітичних послугах різко зростає під час виборчих процесів). Але для майбутнього держави значно актуальнішою є проблема стратегічного планування на основі довгострокового прогнозування, а не тільки пропозиції щодо поточних управлінських рішень, їх якості та оперативності. У сфері національної безпеки важливими є не стільки висновки та рекомендації аналітиків-експертів, які прораховують варіанти розвитку ситуації і працюють за принципом надання інформації "сьогодні-на-сьогодні", скільки розробка середньо- та довгострокових стратегій розвитку можливих варіантів.

Таким чином, в Україні розробка обґрунтованих прогнозів та глобальних стратегій є життєво необхідною у всіх сферах життєдіяльності суспільства і держави. Головною умовою їх втілення є підвищення культури прийняття державно-управлінських рішень, що передбачає:

- досягнення консенсусу між елітами та суспільством щодо стратегічних пріоритетів суспільного розвитку та державного будівництва;
- забезпечення належної фінансової та матеріальної підтримки діяльності аналітичних структур з боку влади та бізнес-груп;
- подолання закритості та непрозорості процедури підготовки та прийняття державно-управлінських рішень;

- активізацію зацікавленості органів державної влади в послугах незалежних аналітичних структур.

Актуальною для України залишається також проблема підготовки фахівців з прикладного політичного аналізу та прогнозування і на цій основі - формування професійного співтовариства аналітиків-фахівців у сфері національної безпеки. Складність вирішення проблеми полягає в тому, що в трансформаційних суспільствах застосування розроблених західними вченими методів аналізу та прогнозування утруднюється через специфіку нелінійності процесів, що відбуваються. Тому необхідні переосмислення цих методів, їх переформатування, розробка власних методів щодо аналізу та прогнозу розвитку процесів, які відбуваються в країні та навколо неї.

Отже, сукупність національних інтересів є головним об'єктивним фактором, що спонукає до розробки відповідної політики національної безпеки. Зміст національних інтересів та їх пріоритетність визначають, якою має бути політика держави, щоб її цілісність, стабільність та добробут громадян були надійно забезпечені та захищені. Тому саме національні інтереси зумовлюють стратегічне наповнення державної політики, оскільки вони породжують намір, а останній - цілі національної політики, зокрема фундаментальні пріоритети будівництва і розвитку державності.

Водночас в Україні необхідно подолати ситуацію, коли політичні рішення у сфері національної безпеки приймаються не на основі даних аналітичних досліджень, а експертні знання використовуються переважно не для створення належних умов щодо реалізації національних інтересів, а для обслуговування інтересів політичних еліт, коли вказані інтереси формуються та реалізуються не завдяки експертному знанню та політичній аналітиці, а іноді навіть всупереч їм.

Варто також враховувати, що зміна структури системи національних інтересів, як і загроз щодо їх реалізації, неминуче призведе до зміни самої політики національної безпеки. Це може створити деяку напруженість і непослідовність не тільки при обґрунтуванні принципів та стратегічних напрямів політики і, власне при її розробці (формуванні), а й у процесі реалізації (здійснення) політики. Головна причина полягає в обмеженості ресурсів, які можуть бути спрямовані на вирішення тих чи інших проблем, тобто

у виборі та "ціні" інструментів політики, за допомогою яких передбачається досягнення її цілей, а отже, і виникнення дискусій навколо вибору пріоритетів спрямування вказаних ресурсів.

Будь-яка держава не в змозі одночасно охопити весь комплекс проблемних питань у сфері національної безпеки і приступити до їх вирішення. Існують досить очевидні обмеження на засоби та ресурси, які є в її розпорядженні, способи їх застосування. Звідси випливає необхідність визначення пріоритетних національних інтересів та цілей, які мають бути уточнені в процесі розробки політики національної безпеки.

Таким чином, за будь-яких умов політика національної безпеки передусім має бути спрямована на забезпечення геополітичних інтересів України, її незалежності, політичної стабільності, прогресивного соціально-економічного розвитку. При цьому у сфері внутрішньої політики головною передумовою досягнення захищеності національних інтересів має бути об'єднання нації для вирішення духовних, культурних та матеріальних завдань на ґрунті загальної стабільності та злагоди в державі, ненасильницького розв'язування внутрішніх суспільних конфліктів, а в зовнішній - планування та здійснення зовнішньополітичних акцій під кутом зору забезпечення національних інтересів.

Загалом же при розробці та реалізації політики державного управління національною безпекою головна увага має бути зосереджена на стратегічному плануванні, яке має характеризуватися жорстким прагматизмом і точним розрахунком в напрямі реалізації національних інтересів, передусім тих, які визначають пріоритети державного будівництва. Наукове обґрунтування та супроводження вказаної політики має бути в центрі постійної уваги українських вчених. А оскільки проблема забезпечення національної безпеки України є багатоплановою та комплексною, у рішеннях, які приймаються, слід враховувати: наслідки їх реалізації як сьогодні, так і в майбутньому; взаємодію з як уже прийнятими рішеннями, так і тими, які мають бути прийняті найближчим часом; готовність суспільства до сприйняття і підтримки рішення, яке приймається і, безумовно, можливості їх реального ресурсного забезпечення.

1.1.2. Оцінювання та моніторинг державної політики національної безпеки

Чинним законодавством визначено досить велику кількість потенційних та реальних загроз реалізації національних інтересів України у різних сферах. Проте, з одного боку, система загроз досить динамічна, а з другого - на нормативному рівні потенційні та реальні загрози не розмежовані. Тому основними завданнями суб'єктів забезпечення національної безпеки є постійний моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що відбуваються у різних сферах, прогнозування, виявлення та оцінка можливих загроз, дестабілізуючих чинників і конфліктів, причин їх виникнення та наслідків прояву.

У процесі оцінювання та моніторингу політики національної безпеки основними предметами аналізу та прогнозу є:

- потреби (в концентрованому вигляді вони відображені у сукупності національних інтересів та цілей);
- суспільно-політичні, соціально-економічні та інші процеси та інститути (в контексті їх впливу на можливість задоволення національних інтересів та на розвиток загроз національній безпеці);
- наслідки та ефективність управлінських рішень (в напрямі захисту та досягнення національних інтересів).

У системі державного управління у сфері національної безпеки можна виділити кілька структурних ієрархічних рівнів. Принципово важливим є стратегічний (інституціональний). На цьому рівні приймаються найважливіші рішення, які знаходять відображення у відповідних законах, концепціях, стратегіях, доктринах, державних програмах, тощо. Їх особливістю є те, що вони найбільш тісно переплітаються з політичним та державним управлінням. На цьому рівні визначаються загальна державна політика, її концептуальні основи та головні завдання щодо здійснення. Саме на цьому рівні, як правило, виникають обставини, які суттєво ускладнюють дослідження проблем управлінської діяльності у сфері забезпечення національної безпеки. Серед них, зокрема проблеми: визначення цілей подальшого розвитку, оскільки вона тісно пов'язана з майбутнім, тобто з прогнозуванням; різнохарактерності управлінської діяльності внаслідок існування безлічі типів, видів та форм

управлінської праці, просторових умов для її виконання; різноманітності суб'єктів і об'єктів управління; широкі межі, в яких здійснюється державно-управлінська діяльність; існування численних неформальних правил і норм, виявити які можливо лише в результаті ретельних досліджень.

У процесі розробки принципів засад і оцінювання та моніторингу державної політики національної безпеки будь-якої країни доцільно виділяти та здійснювати комплексний аналіз трьох генеральних сукупностей таких основних факторів, як:

- національні інтереси, особливо життєво важливі (територіальна цілісність та суверенітет держави, а також стабільність та стан правопорядку в країні);

- характер та джерела загроз (зауважимо, що вони часто при-
таманні самій людині, особистим та інституційним людським відносинам, оскільки альтернативна природа людини і соціально-політичних інститутів, їх недостатня компетентність та взаємна відповідальність, а також неоднозначність природних процесів постійно генерують загрози та небезпеки у різних функціональних сферах національної безпеки, а відносно самостійними причинами напруженості в суспільних відносинах часто є демографічні та етнополітичні процеси);

- наявні можливості щодо досягнення цілей національного розвитку та нейтралізації існуючих загроз та небезпек, які залежать переважно від сили державної влади (у різних її вимірах - політичному, економічному та ін.), співвідношення сил у системі міжнародних координат (визначається переважно геополітичною та геоекономічною ситуацією в регіоні і світі на поточний момент).

Головними суб'єктами міжнародних відносин залишаються держави. Тому розуміння їх поведінки при оцінюванні та моніторингу політики національної безпеки неможливе без знання цілей, засобів і стратегій, які вони обирають. Останні ж значною мірою зумовлені концептуальним підходом, покладеним в основу їх зовнішньої політики.

Якщо представники підходів класичного реалізму розглядають державу як унітарну політичну одиницю, якій властивий раціоналізм при визначенні цілей та ухваленні рішень, а також розмежування політики й етики, то неореалісти вважають недоцільним підхід, що різко розмежовує цілі стосовно поняття "на-

ціональні інтереси", а також цілі, пов'язані з дотриманням етичних принципів, норм та цінностей.

Водночас представники неоліберальних підходів вважають, що глобалізація висунула на перше місце такі абсолютні цілі, як нові правила міжнародної поведінки, нові способи організації міжнародних, ринкових, економічних і соціально-політичних інститутів. Тому на перший план висувуються цілі економічної, фінансової та "людської" природи (ідентичність, демократичні цінності тощо), а отже, захист держави від нападу ззовні відходить на другий план, поступаючись відкритості власної держави та суспільства (інвестиції, переміщення капіталів тощо).

Неоліберали наголошують на тому, що фінансова нестабільність, зростання рівня бідності, недотримання прав людини, забруднення довкілля, конфлікти у різних регіонах світу тощо безпосередньо впливають на життя та безпеку в інших його регіонах. Тому відстоювання національних інтересів перебуває в площині співробітництва за умови спільного розв'язання вказаних проблем.

Неореалісти та неоліберали передусім аналізують матеріальні чинники. Для неореалістів це сила, влада і посада, що пов'язані з примусом та обмеженням міжнародної системи, а для неолібералів - намагання отримати економічні вигоди за рахунок співпраці між державами в умовах зростаючої взаємозалежності та глобалізації, тобто вони применшують значення ідейних факторів, норм, ідентичностей, систем цінностей щодо їх впливу на зовнішньополітичні цілі.

Певною мірою на основі критичного аналізу підходів неореалістів та неолібералів у другій половині 1970 р. набув поширення неоідеалізм. Більшість його прихильників наполягають на тісному взаємозв'язку між матеріальними й ідеальними факторами. Вони стверджують, що керівники держав визначають загрози залежно не тільки від матеріальних можливостей інших держав, а й від їх намірів. Тому, на їхню думку, завжди існує "плюралізм змістів та ідентичностей". Представники неоідеалізму задаються питанням щодо ідентичності та норм впливу на способи, за допомогою яких держави визначають свої інтереси та цілі. Вони відмовляються від підходів, згідно з якими ідеї використовуються як засіб для наступного пояснення або маніпулювання. При цьому вони вважають, що на ідеї впливають матеріальні фактори.

Таким чином, незважаючи на те, що оцінювання та моніторинг політики національної безпеки тісно пов'язані, головним завданням останнього є відповідь на запитання: наскільки задекларовані державою національні цілі адекватні національним інтересам та визначення можливостей і міри їх досягнення (реалізації)?

У процесі ж оцінювання політики національної безпеки головним завданням є отримання знання щодо цілей, засобів і стратегій, які обирають держави, і на цій основі розуміння та передбачення їх поведінки на міжнародній арені. Останні ж значною мірою зумовлені концептуальним підходом, покладеним в основу їх зовнішньої політики.

1.1.3. Характер впливу зовнішніх і внутрішніх чинників на державну політику захисту національних інтересів

Сьогодні розвиток держав та міждержавних відносин відбувається у вкрай нестабільному і дедалі більш агресивному глобальному середовищі, якому притаманні ключові невизначеності. Зокрема, вказані невизначеності можна сформулювати у вигляді таких запитань:

- чи зможе глобалізація підняти до рівня передових відстаючі економіки і чи вдасться зменшити катастрофічний розрив між багатими та бідними країнами?;

- чи не відбудеться "згортання" нових демократій під тиском різних обставин, зокрема необхідності забезпечити контроль і стримування фінансово-економічних глобальних криз та дедалі більшого впливу релігійних чинників на територіальну цілісність?;

- якою мірою країни, де відбувається невинне старіння корінного населення, зможуть пристосуватися до інтеграції в національне середовище мігрантів?;

- чи кинуть інші країни більш відкритий виклик пануванню США і чи не призведе це до підриву міжнародної стабільності?;

- як впливатиме на світову економіку політична нестабільність у країнах-виробниках та транзитерах енергоресурсів?;

- збільшиться чи зменшиться кількість держав, які володіють ядерною зброєю, і яка ймовірність зростання доступності для терористів біологічної, хімічної та ядерної зброї?

Крім того, за оцінками експертів ООН, насувається глобальна екологічна криза, оскільки в найближчі 20 років майже вичерпаються екологічні ресурси планети. Її наслідки для безпеки людства будуть більш загрозливі, ніж нинішня фінансово-економічна депресія. Але відкритим залишається запитання: чи зможе світова спільнота адекватно підготуватися до катастрофічного погіршення навколишнього середовища?

Світ також стоїть на порозі продовольчої кризи, оскільки досить швидко кількість голодуючих може досягти 1 млрд осіб.

Таким чином, якщо екологічні, соціальні, політичні, економічні, культурні системи не будуть кардинально гармонізовані, то соціальна нерівність стане головною причиною напруженості і безладдя, які можуть охопити величезні за площею і народонаселенням країни та регіони.

Водночас проблеми, породжені бідністю та низькою якістю державного управління, стануть живильним ґрунтом для пікового зростання тероризму, організованої злочинності, вимушених і важкоконтрольованих масових міграцій населення, пандемій. При цьому поява нової пандемії вселенського масштабу на фоні інтенсивної урбанізації та масової міграції населення - лише питання часу. Не підлягає сумніву, що якщо епідемії виникнуть у мегаполісах країн з неефективною системою охорони здоров'я, вони швидко набудуть поширення по всьому світу.

Безумовно, в найближче десятиріччя держави залишаться основною одиницею світового порядку. Це висуває підвищені вимоги до спроможності системи забезпечення національної безпеки (СЗНБ) щодо виявлення, нейтралізації загроз та запобігання їм у політичній, економічній та інших сферах життєдіяльності суспільства і держави.

Але економічна глобалізація та поширення інформаційних технологій вже сьогодні призводять до створення віртуальних груп суспільства та його елітарних верств, які зосереджують увагу на задоволенні власних корпоративних інтересів, а не на вирішенні загальнонаціональних проблем забезпечення безпеки. Це не тільки роз'єднує суспільство, а й знижує здатність держав до ефективного управління у сфері національної безпеки.

Вищевказані чинники, а також неефективні уряди, відсталі економіки, етнічний та релігійний екстремізм, переоцінка історич-

ної та духовної спадщини у контексті тієї чи іншої політичної концепції, створюють ідеальні негативні умови для внутрішніх конфліктів у різних регіонах, які загрожують перерости в регіональні.

Крім того, більшість сучасних збройних конфліктів набувають форм, відмінних від традиційних воєнних дій за участю чітко визначених протиборчих сторін. Серед них, зокрема, такі як гуманітарні інтервенції та операції зі знищення баз і таборів терористів. Тому існуючі принципи використання воєнної сили все більше ставляться під сумнів міжнародною спільнотою. Норми міжнародного права, пов'язані із забезпеченням територіальної цілісності держав, Женевська конвенція, яка регламентує ведення війн, були розроблені до виникнення сучасних загроз національній та міжнародній безпеці і часто не спроможні стримувати, обмежувати масштаби і жорстокість конфліктів.

Загалом для більшості розвинених країн характерна тенденція до прискореного переозброєння національних збройних сил, для того щоб мати можливість ведення війни з будь-яким противником, що володіє високотехнологічною зброєю. У цих країнах здійснюється розробка, накопичення й практичне випробування науково-технічних досягнень у військовій галузі. Результатом таких дій стає дедалі очевиднішим колосальний якісний стрибок у розвитку озброєнь, формах і способах збройної боротьби, здатний призвести вже у найближчі 10 років до нової революції у військовій справі.

Особливістю цього фактора є його маскування під протистояння зазначеним вище загрозам. Фактично ж збройні сили готуються до ведення війн шостого покоління, в інших випадках це буде не що інше, як силовий тиск на конкурентів, супротивників і незгодних з умовами, висунутими цими державами. Водночас активізується проведення міжнародних операцій із застосуванням збройних сил поза традиційними межами відповідальності військово-політичних організацій, у рамках коаліцій, сформованих на тимчасовій основі, без мандата ООН або ОБСЄ, які проводяться під приводом "гуманітарних операцій" або запобігання "гуманітарним катастрофам".

В остаточному підсумку, розглядаючи вказані проблеми світової політики у геополітичному та гео економічному вимірах, є всі підстави констатувати, що із закінченням останньої хвилі

розширення ЄС в Європі знову утворено два реальних економічних блоки: ЄС й ЄврАзЕС та два блоки безпеки: НАТО і Організація договору про колективну безпеку, й інтенсивно формується новий світовий порядок, у якому створюються нові коаліції, змінюються ролі держав, блоків і наддержав, розпочинається новий виток жорсткої боротьби між ними за ресурси.

Наведений перелік невизначеностей та суперечностей глобального характеру, які мають стійку динаміку негативного впливу на національну та міжнародну безпеку, не є вичерпним. Тому актуальним є вдосконалення систем моніторингу їх впливу на реалізацію національних інтересів та стратегічну стабільність. Але для України з огляду на відносно незначний і суперечливий історичний досвід державотворення принципово важливим є вирішення цього завдання в контексті створення СЗНБ, яка була б адекватною протидії загрозам життєво важливим національним інтересам. Передусім указана система за своєю організаційно-функціональною та ресурсною спроможністю має гарантувати суверенітет, територіальну цілісність, добробут та фізичну безпеку громадян.

Досліджуючи проблеми, пов'язані з підвищенням ефективності СЗНБ, варто враховувати, що найбільш імовірно на стан і перспективи реалізації життєво важливих національних інтересів України досить тривалий час справлятимуть негативний вплив не тільки вищезазначені чинники глобального характеру.

Не меншу роль будуть відігравати взаємопов'язані чинники "національного характеру". Серед чинників, які справляють визначальний вплив на розробку та впровадження політики національної безпеки, можна назвати такі:

- некомпетентність та корумпованість бюрократичного апарату;
- економічні диспропорції у розвитку регіонів України та політичні спекуляції навколо наявних соціокультурних відмінностей, які посилюють тенденції до міжрегіонального відчуження, а отже, формують реальну загрозу цілісності українського суспільства та держави;
- конфліктність та неузгодженість у діях органів державної влади в процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки і, як наслідок, неадекватні загрозам національній безпеці державно-управлінські впливи з боку органів державної влади;

- відсутність продуманої і прозорої кадрової політики, внаслідок чого в доборі кадрів керуються не професіоналізмом фахівців, а їх партійною належністю;

- спекулятивне використання політичними лідерами нерозв'язаних конфліктних проблем, що призводить до поглиблення суперечностей і розколу держави;

- очікування серед населення погіршення соціально-економічного стану, зокрема через загрозливі тенденції розвитку світової економічної системи;

- відсутність системності в роботі органів державної влади щодо виконання прийнятих рішень у сфері національної безпеки, в тому числі Стратегії національної безпеки України;

- низькі темпи структурної перебудови національної економіки, її підготовки до функціонування в умовах жорсткої конкуренції;

- підвищення ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, погіршення екологічного стану водних ресурсів;

- наявність правового нігілізму, посилення недовіри громадян до органів влади через неналежне виконання чинного законодавства, корупцію та хабарництво;

- загрозливі масштаби зростання кількості неканонічних церков;

- слабкість українських інституцій в питаннях пошуку консенсусу, необхідного для окреслення шляхів подальшого розвитку;

- невирішеність більшості проблем державного будівництва і суспільного розвитку починаючи від способу управління країною і закінчуючи геополітичною орієнтацією;

- втрата колишніх регулятивних механізмів у різних сферах суспільного життя та значних ресурсів, виникнення нових проблем, зокрема послаблення солідарної суспільної поведінки;

- недостатній рівень розвитку громадянського суспільства, через що органи державної влади функціонують без надійного контролю з його боку;

- втручання у внутрішні справи України з боку інших держав;

- незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону;

- небезпека підміни національних інтересів корпоративно-приватними інтересами бізнесових або політичних угруповань у

процесі розв'язання проблеми подолання політичної та енергетичної залежності країни.

Особливе занепокоєння має викликати незбалансованість у соціальній практиці інтересів різних людей, соціальних груп, суспільства, держави, що є досить складною проблемою України і має знайти всебічне відображення під час розробки політики національної безпеки.

Зміни у відносинах власності, соціально-статусні зміни, зміна системи ідеологічних та політичних координат розвитку українського суспільства не можуть не впливати на фундаментальні критерії та установки соціального самовизначення людей.

Одночасно не меншу загрозу для безпечного розвитку суспільства і в цілому для національної безпеки держави становить відверте і неприховане бажання тієї чи іншої частини населення не узгоджувати свої інтереси із суспільними та державними.

1.1.4. Особливості державної політики національної безпеки

Особливості державної політики національної безпеки України значною мірою відображають теоретичні та практичні проблеми вибору концептуального підходу щодо її забезпечення на сучасному етапі державотворення.

З одного боку, вказані проблеми пояснюються тим, що сьогодні наука державного управління та теорія безпеки переживають досить складний період розвитку. Він зумовлений необхідністю переходу від системного осмислення розрізненої сукупності накопиченого практичного досвіду та теоретичних уявлень про державне управління й забезпечення безпеки до побудови систем знань про науку державного управління та безпеку. Звичайно, це значно утруднює розв'язання комплексної проблеми забезпечення національної безпеки і, відповідно, розробку політики національної безпеки.

З другого боку, Україна перебуває у стані так званого "цивілізаційного транзиту", що справляє більш потужний вплив на визначення принципів, підходів та стратегічних цілей національної політики з питань забезпечення своєї безпеки, ніж в інших країнах Європи.

Звичайно, думки з принципових питань політики національної безпеки (зокрема стосовно вибору засобів і способів реалізації вказаних принципів та цілей) можуть бути досить різними у різних країнах. Але в будь-якому разі вирішення вказаних питань залежать від наявних у розпорядженні держави ресурсів та допустимих способів їх використання, а останні - від обраного концептуального підходу щодо забезпечення національної безпеки. Основна частина засобів є не чим іншим, як елементами влади держави, які можуть бути реалізовані в її зовнішній та внутрішній політиці. Серед них виділяють природні та соціальні елементи, які є досить специфічними для кожної країни. До першої групи належать особливості географічного положення, територія, населення, природні ресурси тощо, а до другої - політичні, економічні, воєнні, інформаційні та інші чинники. Ті чи інші варіанти політики передбачають певні способи використання ресурсів.

При цьому на особливу увагу заслуговують варіанти політики, які відрізняються підвищеною небезпекою щодо реалізації життєво важливих інтересів, а також стосовно яких існує широка палітра думок щодо можливих способів реагування на загрози реалізації вказаних інтересів всередині країни, оскільки пошук оптимального варіанта передбачає необхідність відповіді на низку ключових запитань. Серед них, зокрема: яким є реальний і потенційний статус держави в геополітичному та геоекономічному просторі? захист яких матеріальних і духовних національних цінностей визначає пріоритети зовнішньої і внутрішньої політики держави? хто є (може бути) союзником (стратегічним партнером) держави в процесі реалізації проголошених національних інтересів? яким чином держава має намір захищати свої національні інтереси та яких заходів варто вжити, щоб підвищити її можливості у цьому напрямі? Це означає, що успіх політики держави визначальною мірою залежить не тільки від того, настільки однозначно сформульовані й сприймаються суспільством і міжнародною спільнотою національні інтереси та цілі, а й від чіткого розуміння вибраних шляхів, засобів та способів їх досягнення.

З огляду на викладене очевидно, що політика національної безпеки принципово залежить від вибору концептуального підходу щодо її забезпечення. Саме цим можна пояснити те, що впродовж років незалежності в Україні точаться гострі дискусії як се-

ред науковців, так і серед практиків стосовно вибору такого підходу, який би був максимально адекватним реаліям середовища формування національних інтересів та загроз щодо їх реалізації. При цьому необхідно зазначити, що для України вказана проблема має дві взаємопов'язані складові. Перша стосується вибору ціннісно-ідеологічних засад державного будівництва, а друга - вибору світоглядно-політичної концепції забезпечення національної безпеки.

Стосовно першої складової можна стверджувати, що в Україні для одних більш прийнятною є ідея подальшої розбудови інститутів демократичного суспільства, і, на їхню думку, в політиці національної безпеки мають домінувати загальнолюдські цінності (європейські, демократичні стандарти тощо). Другі вважають, що вказана політика має ґрунтуватися на ідеологічних засадах комуністичної парадигми, а треті (світогляд яких ґрунтується на визнанні пріоритетності етнічних засад у житті людини) наголошують на необхідності підпорядкування особистих інтересів інтересам свого етносу (українського).

Водночас є й такі, які переконані, що в основу політики національної безпеки слід покласти парадигму, яка базується на уявленнях про необхідність забезпечення як пріоритетних наднаціональних цінностей та максимально можливого зниження ролі державних інститутів у суспільному житті (серед них так звана гуманітарна парадигма). Вони переконані, що вказані цінності інтегровано відображають інтереси особи, соціальних і національних груп, світової спільноти загалом, а тому питаннями безпеки мають опікуватися наднаціональні структури, інститути громадянського суспільства, відтіснивши таким чином державу як захисника національних інтересів, яка, на їхню думку, є егоїстичною за сутністю, а отже, провокує безперервні міждержавні конфлікти.

Безумовно, унаслідок інтенсифікації глобалізаційних процесів, появи низки так званих "нетрадиційних" загроз міжнародній та національній безпеці виникла потреба в більш глибокому осмисленні джерел виникнення та характеру загроз безпечному існуванню окремої людини, державам і світовому співтовариству в цілому. Тому проблема вибору концептуальних підходів щодо забезпечення національної безпеки має розглядатися в контексті культурного та історичного розвитку як держав, так і цивілізаційних пластів, у межах яких вони сформувались. А в Україні прак-

тично всі соціальні структури й інститути сьогодні поєднують у собі елементи і риси попередньої радянської і нової ліберально-ринкової системи периферійного типу. Нові державні установи успадкували риси комуністичної номенклатури, інститути соціальної держави і громадянського суспільства. Унаслідок цього в Україні хаотично поєднуються стереотипи радянської, американізованої, західної та української емігрантської культур, у тому числі й управлінської, що, безумовно, справляє потужний вплив на вибір концептуального підходу щодо забезпечення національної безпеки та його практичну реалізацію.

Стосовно світоглядно-політичної концепції забезпечення національної безпеки, то, незважаючи на теоретичні дискурси, аналіз свідчить, що сьогодні на практиці більшість провідних країн світу вибирають й реалізують так звану концепцію "політичного реалізму". В її основу покладена теза, згідно з якою держави ставлять раціональні цілі, особливо ті, що стосуються їх потреби в безпеці. Тому міжнародні відносини є своєрідною сумою політик окремих суверенних держав, а світова політика інтерпретується як система балансів сил переважно між великими (впливовими) державами. З огляду на це стає зрозумілою основна ідея політичних реалістів - зіткнення національних інтересів на міжнародній арені є неминучим явищем.

Тому певною мірою можна стверджувати, що сьогодні в системі міжнародних відносин влада і сила є категоріями одного порядку, оскільки в уявленнях політичних реалістів суть сили полягає в здатності опротестовувати національні інтереси інших держав, навіть якщо вони життєво важливі (суверенітет, територіальна цілісність тощо). Загроза застосування сили перетворюється на основний інструмент національної політики, а вміння маніпулювати цією загрозою - на основну функцію політики національної безпеки. Національний інтерес, на думку прихильників цієї концепції, не передбачає ніяких обмежень, крім сили, у різних її вимірах, яку має держава у своєму розпорядженні проти сили держав-противників реалізації її національного інтересу.

Прибічники теорії політичного реалізму, звичайно, силові методи забезпечення національної безпеки не зводять лише до військової сили. Політичні, економічні та інші форми силового впливу вони розглядають як важливі додаткові засоби досягнення

національних цілей, тобто, на їхню думку, силовий фактор у розв'язанні світових проблем продовжує домінувати. Це підтверджує й аналіз нових, так званих антитерористичних, стратегій. Він свідчить, що вказані стратегії лише модернізують стратегії "стримування" та "неядерного стримування", які з'явилися в 80-90-х рр. минулого століття. В сучасних стратегіях США, НАТО, Російської Федерації акцентується увага на необхідності застосування сили не тільки тоді, коли загроза вже сформувалася, а й тоді, коли вона тільки-но з'явилася, щоб запобігти її переростанню в реальну шляхом завдання превентивних ударів. Зокрема, у Стратегії національної безпеки США 2002 р. зазначалось, що головною метою має бути забезпечення для Президента більш широкого вибору варіантів воєнних рішень для припинення агресії або тиску в будь-яких формах на США, союзників або друзів України. У цьому контексті необхідно розглядати й ініціативи США щодо розгортання елементів Протиракетної оборони у Східній Європі (Польщі, Румунії, Болгарії, Чехії) та нову Воєнну доктрину Російської Федерації.

Таким чином, до цього часу робиться акцент на геополітичному вимірі національної безпеки. Як наслідок під суттю політики національної безпеки розуміють насамперед створення умов для фізичного виживання держави, захисту її суверенітету і територіальної цілісності, здатності адекватно реагувати на будь-які загрози зовнішнього характеру, передусім воєнного.

Разом з тим у сучасних підходах щодо забезпечення міжнародної та національної безпеки дістав розвитку конструктивістський напрям. У його межах розробляються підходи, які ґрунтуються на зниженні ролі для національної безпеки таких сутностей, як "національна держава" та "державний суверенітет".

Але й серед прихильників конструктивістського підходу є такі, що вважають національні держави головними суб'єктами безпеки та основою міжнародних політичних організацій. Водночас інші суб'єкти безпеки, на їхню думку, відіграють другорядну роль. При цьому палітру взаємовідносин у світовому співтоваристві вони розглядають не тільки "по вертикалі", диференційованій з точки зору нерівності та залежності (як "політичні реалісти"), а й "по горизонталі" з точки зору взаємозалежності міжнародних відносин. Це, звичайно, дає змогу більш ґрунтовно відобразити

різні аспекти забезпечення міжнародної та національної безпеки, зокрема глобальний характер загроз безпеці, неможливість її забезпечення в межах окремо взятої держави тощо.

Інша ж група дослідників-конструктивістів значно припинює роль держави і ближче стоїть до прихильників ліберальних концепцій, ніж до прибічників політичного реалізму. Вони стверджують, що не держави є центрами сили, а багатосторонність, якість та глибина зв'язків неурядових і транснаціональних організацій (корпорацій) визначають міжнародну і національну безпеку. Світова політика трактується як політика, породжена діяльністю вказаних організацій (у політичній, економічній, гуманітарній, а іноді й у соціальній сфері), а не як міждержавна. Суспільним і корпоративним об'єднанням і асоціаціям надаються функції влади в межах забезпечення інтересів громадян і захисту цінностей окремих об'єднань і груп.

Дійсно, ми сьогодні є свідками того, як економічна глобалізація і поширення технологій, передусім інформаційних, призводить до поширення віртуальних груп за інтересами, знижує здатність держав до ефективного управління, у тому числі й у сфері національної безпеки. На вказане управління чиниться все більший тиск з боку нових форм політики ідентичності, у центрі якої стоять релігійні переконання, масова, часто досить низькопробна й ворожа щодо національних здобутків культура тощо. Так, Мішель Онфре вважає, що кінець комунізму як альтернативи ліберальному світу залишив світ на милість лібералізму. На його думку, гроші безперешкодно творять свої закони на планеті, а література, філософія, мистецтво, історія стають непотрібними, оскільки "іконами" у цьому світі стали теле- або кінозірки, футболісти тощо.

Останнім часом для характеристики вищевказаних процесів почали використовувати метафору "плинна сучасність", запропоновану Зігмундом Бауманом, яка фіксує перехід від світу жорсткого, структурованого, обтяженого низкою соціальних умов і обов'язків, до світу пластичного, дуже мінливого, вільного від забобонів, бар'єрів і кордонів. Цей перехід, на його переконання, вже сьогодні призвів до глибинних змін у всіх сферах людського життя, які досить важко піддаються поясненню такими термінами, як "інформаційне суспільство", "сітьове суспільство", "постмодерн",

і є однією з причин втрати значення таких дискурсів, як "націоналізм" та "патріотизм".

Викладене вище переконливо свідчить, що політичному керівництву України необхідно бути насамперед реалістами та прагматиками щодо вибору як ціннісно-ідеологічних засад державного будівництва, так і світоглядно-політичної концепції забезпечення національної безпеки, а отже, засобів та способів реалізації національних інтересів. У такому разі реальна політика забезпечення національної безпеки справді дасть змогу здійснити розбудову сильної з політичного та економічного погляду Української держави, яку поважатимуть інші країни, а її населення буде впевненим у належному захисті державою національних матеріальних і духовних цінностей. І саме за таких умов забезпечення національної безпеки може стати не тільки змістовно наповненим пріоритетом діяльності органів державної влади, а й визначальним стрижнем національної ідеї, яка б об'єднала різні верстви суспільства навколо досягнення вказаної мети.

На жаль, організаційно-правові засади з питань національної безпеки несуть на собі відбиток впливу різноспрямованих ціннісно-ідеологічних засад державного будівництва та світоглядно-політичних концепцій її забезпечення, що само по собі вже стало досить реальною загрозою для держави. Так, згідно з Конституцією України основи національної безпеки визначаються законами. У 2003 р. ця норма Конституції була виконана (було прийнято Закон України "Про основи національної безпеки України"), але формально, оскільки проблеми, пов'язані з конкретизацією положень Конституції України стосовно управління у сфері національної безпеки, не були розв'язані (зокрема, в ньому відсутні навіть визначення таких дефініцій, як "система забезпечення національної безпеки").

Водночас дедалі очевиднішими стають нові виклики та загрози національній безпеці України сьогодення. Так, усе більше аналітиків вважають, що відбувається значна трансформація уявлень про однополярний світовий порядок, що вказаний процес породжує значні загрози європейській безпеці. Безумовно, ступінь підсилення впливу Європи на світовій арені залежатиме від її здатності досягти більшої політичної згуртованості, що вкрай необхідно для формування консолідованого "стратегічного бачення"

всіма його членами тенденцій міжнародної політики і стратегії забезпечення безпеки. Але, наприклад, позиції Польщі, Чехії, інших знову прийнятих членів ЄС стосовно розміщення в Європі елементів американської системи протиракетної оборони свідчать про ренаціоналізацію зовнішньої політики та політики безпеки окремих членів ЄС. Ця ренаціоналізація, безумовно, завдає шкоди проекту Європейської політики безпеки і оборони. Політика "особливого партнерства" вказаних країн із США отримує дедалі більш логічне завершення, а це може призвести до досить серйозних наслідків щодо узгодження дій як країн - членів ЄС, так і НАТО, оскільки угоди оборонного характеру між США й окремими державами в Європі спричинять виникнення зон різного ступеня безпеки й цілком можлива ситуація, коли вироблення консолідованої зовнішньої політики ЄС з принципових питань забезпечення безпеки та оборони буде практично неможливим.

За цих умов головна небезпека для України полягає в тому, що еліта до цього часу не має чіткого стратегічного та консолідованого бачення майбутнього України, шляхів його досягнення, позбавлена сутнісного розуміння процесів, що відбуваються в Україні та навколо неї, тобто не знає відповіді на запитання: "Від чого і куди рухається суспільство?". Проте існують два образи (моделі) майбутнього України, дві, як їх називає політолог А.Єрмолаєв, соціально-олігархічні утопії та два способи їх реалізації.

Перша модель - центрально-європейська утопія, у якій ідеться про майбутнє України як своєї середньоарифметичної держави в європейському просторі, із середньоарифметичними цінностями, пересічною людиною, домінантними цінностями ліберальної демократії і вона є невиразною частиною чогось великого (наприклад європейської економіки). Виходячи з цього головна мета України - досягти європейських стандартів і якомога більше "віддалитися" від Москви. Друга модель базується на тезі народногосподарського успіху. Це технократичний індустріалізм з орієнтацією на можливу допомогу Сходу (ресурси, ринки тощо).

В обох моделях відсутня самостійна геополітична гра чи будь-які спроби реалізації державних амбіцій України й не передбачаються цивілізаційні реформи. Перша модель занадто абстрактна, оскільки загальноєвропейські цінності й стандарти, за великим рахунком, є досить абстрактною конструкцією, адже насправді

європейська співдружність - це об'єднання, так би мовити, патріотично налаштованих націоналістів, союз націй, які мають за мету зберегти та примножити свої національні за суттю матеріальні й духовні цінності. Кожна країна ЄС має специфіку, і не випадково національні інтереси часто беруть гору над необхідністю здійснювати спільну європейську політику навіть у питаннях безпеки і оборони. І цей націоналістичний егоїзм насправді є головною причиною того, чому гальмують вступ України до Євросоюзу. Друга ж модель просто надовго перетворить Україну на сировинний додаток, "екологічний смітник" Європи. Інакше кажучи, обидві моделі спрямовані на пристосування, а не формування унікальної за своєю сутністю ролі, яка необхідна кожній незалежній державі і без якої вона не може відбутися як така.

Таким чином, Україна має зробити все, щоб стати дійсно самостійним гравцем на міжнародній арені. Сировинна залежність, роз'єднаність суспільства, сліпе наслідування "європейських цінностей" чи навпаки, їх категоричне відторгнення мають бути подолані. Це означає, що, вибираючи концептуальний підхід щодо забезпечення національної безпеки, необхідно бути реалістами та прагматиками стосовно як ціннісно-ідеологічних засад державного будівництва, так і світоглядно-політичної концепції забезпечення національної безпеки, а отже, засобів та способів реалізації національних інтересів. Але для цього Україна має здійснити глибокі цивілізаційні реформи.

При цьому сьогодні необхідною передумовою належної обґрунтованості та практичної реалізації вибраного концептуального підходу є чітке розмежування політичної, адміністративної та оперативної функцій управління сектором безпеки, зосередження функцій політичного керівництва у глави держави.

1.1.5. Основні завдання державної політики національної безпеки

Стратегією національної безпеки України серед пріоритетних завдань визначено необхідність розбудови більш ефективної системи управління національною безпекою, що передбачає, зокрема, модернізацію двох взаємопов'язаних складових вказаної системи.

Перша складова має на меті організаційно-правове та ресурсне забезпечення загальнодержавного механізму скоординованих дій Президента України та гілок державної влади, спрямованих на розробку та реалізацію державної політики національної безпеки. Ключове місце в цьому механізмі належить Президентові України, оскільки він як глава держави є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина та здійснює загальне керівництво у сфері національної безпеки.

Друга складова передбачає організаційно-правове й ресурсне забезпечення структур (сил і засобів), які спеціально створюються для виконання завдань забезпечення національної безпеки і загалом визначаються як сектор безпеки держави (збройні сили, правоохоронні органи тощо). При цьому забезпечення централізації управління вказаними структурами є ключовим питанням. Воно є необхідною умовою оптимального "розподілу" по ієрархічних рівнях управління завдань і компетенції стосовно прийняття стратегічних рішень, а також раціонального використання фінансових, матеріальних та інших ресурсів, які суспільство може виділити для створення й належного функціонування сектору безпеки.

За роки незалежності України повною мірою цього так і не вдалося досягти. Більше того, останнім часом спостерігалися недопустимо загрозливе розбалансування управління в системі забезпечення національної безпеки, намагання тих чи інших політичних сил у процесі вдосконалення чинного законодавства у сфері національної безпеки підмінити національні інтереси приватними або корпоративними інтересами окремих фінансово-промислових чи політичних груп, недопустима політизація силових структур, а також низка необґрунтованих реорганізацій. Наслідком цього стали передусім відплив висококваліфікованих фахівців та наростання хаотичних процесів у СЗНБ.

Недосконалість управління в СЗНБ набула системного характеру, оскільки в Україні вона формувалася з орієнтацією на президентську форму правління, а перехід у 2006 р. до парламентсько-президентської моделі не супроводжувався відповідним коригуванням нормативно-правових актів, що регламентують функціонування вказаної системи. За чинною Конституцією України уряд формується правлячою коаліцією депутатських фракцій за

участі Президента України, але останній вносить на розгляд парламенту кандидатури або сам призначає ряд керівників державних органів влади, тобто формує частину виконавчої влади. Тому управлінська вертикаль в Україні є роздвоєною, включаючи й управління сектором безпеки України, що негативно позначається на адміністративному та оперативному рівнях управління. Силіві структури "втягуються" в політичне протистояння, питання їх ресурсного забезпечення не вирішуються, їх реформування є безсистемним, вкрай неефективною є кадрова політика тощо.

Це підтверджує аналіз діяльності Кабінету Міністрів України у 2006-2008 рр., коли були здійснені цілеспрямовані зусилля щодо розширення його контролю над сектором безпеки. Вказані дії підсилили роздвоєність управління сектором безпеки, а приховані вади неузгоджених між собою реформ цього сектору почали проявлятися у повному обсязі.

Передумовою успішного розв'язання вказаної проблеми є вирішення таких завдань:

- чітке розмежування трьох взаємопов'язаних складових управління у сфері національної безпеки: політичної (стратегічне планування і прийняття рішень щодо застосування сил та засобів сектору безпеки), адміністративної (фінансове і ресурсне забезпечення) і оперативної (створення ієрархій командування та повсякденного управління силами і засобами сектору безпеки);

- централізація функцій політичного керівництва в системі забезпечення національної безпеки, а саме замикання її на главу держави;

- забезпечення максимально ефективного використання сил і засобів сектору безпеки в різних умовах (мирний час, кризові ситуації, війна) шляхом централізації функцій політичного управління, уніфікації адміністративного управління та належної координації оперативного управління в системі забезпечення національної безпеки.

Невиконання цих завдань унеможливило розробку та впровадження ефективної політики національної безпеки, належну взаємодію між силовими інститутами, оскільки навіть на стратегічному рівні управління особи, які приймають рішення, не мають повної та достовірної інформації про діяльність сектору безпеки.

Очевидно, що питання забезпечення централізації політичного управління, уніфікація адміністративного управління та належна координація оперативного управління мають вирішуватись одночасно.

Оскільки згідно з Конституцією України основи національної безпеки визначаються законами, то необхідно на законодавчому рівні більш детально конкретизувати положення Конституції стосовно створення та функціонування системи забезпечення національної безпеки. Чинний Закон України "Про основи національної безпеки України" не виконує вказаної функції, зокрема в ньому відсутні навіть визначення таких ключових дефініцій, як "система забезпечення національної безпеки", "система управління національною безпекою", "сектор безпеки".

У європейських країнах узгоджені оцінки щодо загроз національній безпеці, принципові засади політики щодо їх нейтралізації формуються на рівні ради національної безпеки або аналогічного органу, і це пов'язане насамперед, зі створенням централізованих інформаційних потоків, які дають змогу підвищити якість прийняття відповідних рішень на стратегічному рівні управління та координацію діяльності державних інституцій щодо їх практичного втілення в життя. Однією з форм інформаційної інтеграції є створення центрів оцінки загроз (ситуативних центрів, центрів антикризового реагування тощо). Їх головною функцією є моніторинг ситуації на основі інформації з усіх джерел, які має держава, оцінка на її основі рівня загрози, відповідно до якого мають діяти всі інститути державної влади.

Тому одним із ключових завдань державної політики національної безпеки є активізація діяльності структур, що створюються для експертно-аналітичної та консультативно-дорадчої діяльності, а також координації діяльності щодо імплементації політики національної безпеки, та набуття ними нових змістових якостей.

Ефективність державної політики національної безпеки досягається, крім відповідного реформування сектору безпеки та належного ресурсного забезпечення, завдяки підвищенню рівня професіоналізму та відповідальності посадовців в усіх його ланках. Саме тому Стратегією національної безпеки України передбачено, що реалізація стратегічних завдань державної політики національної безпеки потребує відповідного інтелектуально-кад-

рового забезпечення, а серед пріоритетних напрямів її реалізації визначено реформування і розвиток систем освіти та підготовка кадрів для органів державної влади.

На жаль, аналіз кадрової політики у сфері державного управління показує, що в Україні разом зі зміною політичного керівництва не вдається досягти незалежності апарату управління. Це цілком стосується й сектору безпеки, який з точки зору його складових включає державні інститути, наділені повноваженнями застосовувати силу, видавати накази щодо її застосування або загрожувати її застосуванням (військові, міліція, прикордонна служба, розвідувальні органи тощо). Вже стало майже традицією: зміна керівного складу складової сектору безпеки невідворотно призводить до "тотального перезавантаження" значної частини апарату (як правило, це відбувається під гаслами чергового реформування). Звичайно, такі кадрові зміни породжують тимчасовість у роботі апарату, призводять до поширення безвідповідальності серед службовців, "вимивають" інституційну пам'ять", яка є фундаментом державного управління.

Та, мабуть, найбільш складним питанням є те, що на сьогодні відсутня Стратегія національного розвитку. Тому головна увага приділяється тактичному управлінні, а стратегічне управління ігнорується. Унаслідок цього при переході від радянської економічної моделі до ринково-капіталістичної значно знизився індустриальний та науково-технологічний потенціал країни, було розпочато, але так і не завершено низку реформ. Не відбудована система соціального захисту і гарантій, що відповідає ринковим умовам. Не створені надійні політичні умови для забезпечення сталого розвитку суспільства.

Указані обставини суттєво впливають на розробку політики національної безпеки. Перед Україною сьогодні постала альтернатива: або кардинально буде оновлена її політична, адміністративна та соціально-економічна система і таким чином буде гарантована конкурентоспроможність держави, у тому числі й її системи забезпечення національної безпеки, або країна опиниться на периферії світових процесів. Це зумовлює необхідність суттєвого поліпшення якості та структури професійної підготовки управлінських кадрів для системи забезпечення національної безпеки, СЗНБ, підвищення їх професіоналізму та компетенції.

Від фахівців, які здійснюють експертно-аналітичну, консультативно-дорадчу та організаційно-розпорядчу діяльність у сфері забезпечення національної безпеки, вимагаються глибоке розуміння процесів, що відбуваються в суспільстві, знання основ теорії національної безпеки та державного управління, проблем, пов'язаних з науково-технічним прогресом і його соціальними наслідками, уміння оперативно приймати управлінські рішення, у тому числі в умовах невизначеності та браку часу з урахуванням численних, часто суперечливих чинників.

При цьому складність і неординарність завдань, що стоять перед управлінськими структурами сектору безпеки, постійно підвищують рівень вимог не тільки до професіоналізму, компетентності, ефективності роботи державного службовця, його вміння здійснювати стратегічний аналіз та стратегічне планування, що пов'язані з розробкою та впровадженням державної політики, спрямованої на виявлення та реагування на загрози національній безпеці передусім на стратегічному рівні державного управління, а й до його моральної позиції, почуття обов'язку та відповідальності за долю країни.

Таким чином, ефективність державної політики національної безпеки значною мірою залежить від чіткого стратегічного і консолідованого бачення політичною елітою майбутнього України та шляхів досягнення поставлених цілей, а отже, і сутнісного розуміння процесів, які відбуваються в Україні та навколо неї. Тому принципово важливими є розробка та затвердження на законодавчому рівні Стратегії національного розвитку, що дасть змогу перейти від тактичного до стратегічного управління у сфері національної безпеки.

Водночас нагальною умовою розробки та успішної реалізації вказаної політики є забезпечення дієздатності системи державної влади через збалансований розподіл функцій і повноважень між її гілками та органами, чітке розмежування на законодавчому рівні політичних та адміністративних повноважень, функцій і відповідальності, регламентація діяльності органів державної влади, набуття нових змістових якостей структурами, що створюються для експертно-аналітичної та консультативно-дорадчої діяльності, а також координація їх роботи щодо імплементації політики національної безпеки.

1.2. Організаційно-правові та інституційні засади розробки та впровадження державної політики національної безпеки

1.2.1. Правові основи та принципи державної політики національної безпеки

Конституція України, Закон України "Про основи національної безпеки України", інші закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, прийняті на виконання законів інші нормативно-правові акти визначають правові засади політики держави у сфері національної безпеки.

Зокрема, відповідно до Закону України "Про основи національної безпеки" розробляються і затверджуються Президентом України Стратегія національної безпеки України і Воєнна доктрина України, доктрини, концепції, стратегії і програми, якими визначаються цільові настанови та керівні принципи воєнного будівництва, а також напрями діяльності органів державної влади з метою своєчасного виявлення, нейтралізації загроз національним інтересам України і запобігання їм. При цьому вказана Стратегія та Воєнна доктрина України є документами, обов'язковими для виконання та основою розробки відповідних програм у сфері забезпечення національної безпеки.

Політика національної безпеки спрямована на захист визначених Стратегією національної безпеки України життєво важливих національних інтересів, а саме: прав і свобод людини і громадянина; суверенітету України, її територіальної цілісності, недоторканності державного кордону, демократичного конституційного ладу, верховенства права; соборності держави на основі консолідації усіх територіальних громад, суспільних верств, етнічних груп навколо цінностей незалежного, вільного, суверенного і демократичного розвитку єдиної України; конкурентоспроможності держави та економічного добробуту населення шляхом всебічного розвитку людського, науково-технічного, інноваційного потенціалів країни; удосконалення механізмів реалізації конституційного принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову; не-

ухильного додержання гарантій незалежності та об'єктивності суду; обмеження втручання держави у діяльність економічних суб'єктів, громадян, громадських організацій та політичних партій, релігійних об'єднань; безпечних умов життєдіяльності, захисту навколишнього природного середовища; збереження і розвитку духовних і культурних цінностей суспільства; гармонійних відносин з іншими державами світу, сприйняття Української держави міжнародним співтовариством як повноцінного і рівноправного його члена.

Розробка та впровадження державної політики національної безпеки базується на таких визначених законодавством принципах, як пріоритет прав і свобод людини і громадянина; верховенство права; пріоритет договірних (мирних) засобів у розв'язанні конфліктів; своєчасність і адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам; чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади щодо забезпечення національної безпеки; демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави; залучення громадянського суспільства до процесу вироблення та реалізації політики національної безпеки; використання в інтересах України механізмів міжнародної колективної безпеки.

Таким чином, національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку законів, доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах.

При цьому вибір конкретних засобів і шляхів забезпечення національної безпеки України зумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз національним інтересам.

1.2.2. Суб'єкти розробки та впровадження державної політики національної безпеки, їх компетенції, відповідальність, взаємодія

Суб'єктами розробки та впровадження державної політики національної безпеки є: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і обо-

рони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України; громадяни України, об'єднання громадян.

Основними функціями вказаних суб'єктів при розробці та впровадженні політики національної безпеки є:

- вироблення і періодичне уточнення Стратегії національної безпеки України і Воєнної доктрини України, доктрин, концепцій, стратегій і програм у сфері національної безпеки, планування і вжиття конкретних заходів щодо протидії загрозам національним інтересам України і їх нейтралізації;
- створення нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування системи національної безпеки;
- удосконалення її організаційної структури;
- комплексне кадрове, фінансове, матеріальне, технічне, інформаційне та інше забезпечення життєдіяльності складових (структурних елементів) системи;
- підготовка сил та засобів суб'єктів системи до їх застосування за призначенням;
- постійний моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що відбуваються в політичній, соціальній, економічній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній, воєнній та інших сферах, релігійному середовищі, міжетнічних відносинах; прогнозування змін, що відбуваються в них, та потенційних загроз національній безпеці;
- систематичне спостереження за станом і проявами міжнародного та інших видів тероризму;
- прогнозування, виявлення та оцінка можливих загроз, дестабілізуючих чинників і конфліктів, причин їх виникнення та наслідків прояву;
- розроблення науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо прийняття управлінських рішень з метою захисту національних інтересів України;

- запобігання та усунення впливу загроз і дестабілізуючих чинників на національні інтереси;

- локалізація, деескалація та врегулювання конфліктів і ліквідація їх наслідків або впливу дестабілізуючих чинників;

- оцінка результативності дій щодо забезпечення національної безпеки та визначення витрат на ці цілі;

- участь у дво- та багатосторонньому співробітництві в галузі безпеки, якщо це відповідає національним інтересам України;

- спільне проведення планових та оперативних заходів у рамках міжнародних організацій та договорів у галузі безпеки.

Відповідно до Конституції і законів України повноваження суб'єктів розробки та впровадження державної політики національної безпеки полягають ось у чому.

- *Президент України* як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони України;

- *Верховна Рада України* в межах повноважень, установлених Конституцією України, визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи національної безпеки, формує законодавчу базу в цій сфері, схвалює рішення з питань введення надзвичайного і воєнного стану, мобілізації, визначення загальної структури, чисельності, функцій Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законів України;

- *Рада національної безпеки і оборони України* координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони; з урахуванням змін у геополітичній обстановці вносить Президенту України пропозиції щодо уточнення Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини;

- *Кабінет Міністрів України* забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, обороноздатності, національної безпеки України, громадського порядку і боротьби із злочинністю;

- *Національний банк України* відповідно до основних засад грошово-кредитної політики визначає та проводить грошово-кредитну політику в інтересах національної безпеки України;

- *міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Служба безпеки України та Служба зовнішньої розвідки України* в межах своїх повноважень забезпечують виконання передбачених Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України завдань, здійснюють реалізацію концепцій, програм у сфері національної безпеки, підтримують у стані готовності до застосування сили та засоби забезпечення національної безпеки;

- *місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування* забезпечують вирішення питань у сфері національної безпеки, віднесених законодавством до їх компетенції;

- *Збройні Сили України та Державна прикордонна служба України* забезпечують оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності кордонів; протидіють зовнішнім загрозам воєнного характеру;

- *правоохоронні органи* ведуть боротьбу із злочинністю і протидіють тероризму, забезпечують захист і врятування населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характерів;

- *суди загальної юрисдикції* здійснюють судочинство у справах про злочини, що завдають шкоди національній безпеці України;

- *прокуратура України* здійснює повноваження у сфері національної безпеки України відповідно до Конституції України та Закону України "Про прокуратуру України";

- *громадяни України* шляхом участі у виборах, референдумах та через інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які вони обирають, реалізують національні інтереси, добровільно і в порядку виконання конституційних обов'язків вживають заходів, визначених законодавством України, щодо забезпечення її національної безпеки, як безпосередньо, так і через свої об'єднання привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни; у законний спосіб і законними засобами захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку.

Таким чином, головними суб'єктами розробки державної політики національної безпеки є: Верховна Рада України; Президент України; Рада національної безпеки і оборони України.

Робочими органами вказаних суб'єктів відповідно до Конституції України є: Комітети Верховної Ради; консультативно-дорадчі та інші допоміжні органи і служби, які створює Президент України.

Діяльність інших суб'єктів спрямована переважно на впровадження (реалізацію) державної політики національної безпеки. Отже, чинне законодавство чітко визначає суб'єкти стратегічного планування забезпечення національної безпеки, їх компетенцію та керівні документи, які вони затверджують (схвалюють).

Очевидно, що пріоритети, стратегічні цілі, завдання щодо забезпечення національної безпеки, методи, засоби та способи їх досягнення, які передбачаються цими документами, необхідно узгоджувати між собою.

Це передусім залежить від якості їх розробки фахівцями (експертами, аналітиками, консультантами тощо), які працюють у робочих органах вказаних суб'єктів й високого рівня взаємодії між ними, яка має ґрунтуватися на основних положеннях чинного законодавства, зокрема Стратегії національної безпеки України.

Водночас, як уже зазначалося, поки-що не вдається узгодити основні пріоритети та стратегічні цілі з питань національної безпеки між різними гілками влади, що породжує додаткові ризики щодо реалізації життєво важливих національних інтересів, а неузгодженість дій різних гілок влади й прогалини в чинному законодавстві призвели до відсутності єдиного керівництва силами і засобами сектору безпеки (сьогодні одна їх частина підпорядковується главі держави, а інша - керівнику уряду).

Унаслідок цього організаційно-правове й ресурсне забезпечення загальнодержавного механізму скоординованих дій Президента України та гілок державної влади, спрямованих на розробку та реалізацію державної політики національної безпеки, а також організаційно-правове й ресурсне забезпечення структур, які спеціально створюються для виконання завдань у галузі національної безпеки й сукупно визначаються як сектор безпеки держави (збройні сили, правоохоронні органи ОПК тощо), значно утруднене.

Зокрема, навіть комплексний огляд сектору безпеки в Україні, який налічує до 700 тис. військовослужбовців і цивільних працівників та має на балансі величезний обсяг основних фондів,

до цього часу не завершено, а кризові явища в управлінні вказаним сектором знижують до небезпечного рівня захищеність національних інтересів.

Недосконалість управління системою національної безпеки набула системного характеру через роздвоєність управлінської вертикалі та політичного управління сектором безпеки України. Вказана роздвоєність вкрай негативно позначається на адміністративному та оперативному рівнях управління системою забезпечення національної безпеки.

Разом з тим політична, адміністративна і оперативна складові управління вказаною системою мають поєднуватися таким чином, щоб шляхом централізації функцій політичного управління, уніфікації адміністративного управління та координації оперативного управління забезпечити максимально ефективне використання сил і засобів сектору безпеки в різних умовах - у мирний час, в кризових ситуаціях і в разі війни.

Недотримання вказаних передумов, зрештою, унеможливило розробку та впровадження ефективної політики з питань національної безпеки, належну координацію та взаємодію між силовими інститутами.

Одним із шляхів підвищення ефективності діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки є також створення структур для здійснення експертно-аналітичної та консультативно-дорадчої діяльності, координації діяльності щодо імплементації політики національної безпеки, зокрема різноманітних інститутів, що залучаються до вирішення завдань у цій сфері.

Такою структурою в Україні, зокрема, є Рада національної безпеки і оборони України. Наслідком діяльності вказаної Ради є те, що централізація прийняття рішень та координація діяльності складових сектору безпеки одночасно є не тільки механізмом реалізації політики національної безпеки, а й позначається на інших сферах національної політики, зокрема щодо вирішення соціально-економічних проблем.

Очевидно, вирішення зазначених вище проблем неможливе без системного вдосконалення чинного законодавства з питань розробки та впровадження державної політики національної безпеки.

1.2.3. Можливості аналітичних центрів при розробці та впровадженні державної політики національної безпеки

Залучення неурядових дослідних організацій (НУДО) до розробки та впровадження державної політики забезпечення національної безпеки сприяє її публічності та пошуку додаткових резервів для вдосконалення процесу вироблення вказаної політики. Ці організації забезпечують концентрацію, зосередження в певному центрі інтелектуального потенціалу, людей, які здатні виробляти суспільно значущі ідеї, просувати їх у формі проектів у державну політику і впливати на їх практичне здійснення.

Серед функцій, що здійснюють НУДО, - забезпечення комунікації між владою і громадянським суспільством, представництва і захисту суспільних інтересів, моніторингу дій влади, критичного аналізу та оцінки її рішень, формулювання альтернативних пропозицій, політичної просвіти.

Як правило, у країнах, де формування правової держави і громадянського суспільства є успішними, питома вага НУДО вища, ніж у тих, де ці процеси гальмуються. За кількістю НУДО Україна посідає 2-ге після Росії місце в СНД і 16-те місце - серед країн світу, а питома вага НУДО в Україні є вищою від середнього показника для СНД і дорівнює показнику для Польщі.

Водночас суспільний статус і рівень впливу ролі НУДО у суспільстві визначаються якістю виконання їх функцій, а ефективність діяльності залежить також від наявності і характеру суспільного попиту на їх продукцію, суспільної довіри до їх досліджень, характеру їх взаємодії з такими суспільними інститутами, як держава (влада), політичні партії, ЗМІ та іншими структурами громадянського суспільства.

Розвиток НУДО відбувається, зокрема під впливом:

- загальної демократизації суспільств та урядів (політичні та економічні реформи створюють попит на продукцію цих організацій);
- зміни геополітичної конфігурації, що актуалізують дослідження, та вироблення адекватної зовнішньої політики та політики безпеки;

- виникнення глобальних проблем безпеки, що зумовлює попит на їх вирішення (зокрема глобальне потепління, пандемії, тероризм);

- стрімкого розвитку інформаційних технологій і засобів зв'язку, що призводить також до виникнення віртуальних експертних мереж, які не мають обмежень ні за чисельністю експертів, ні за напрямками діяльності й розглядають стратегічні питання в режимі реального часу;

- поширення неурядових і міжурядових організацій, фондів, груп інтересів, які надають дедалі активнішу та різноманітнішу підтримку аналітичній діяльності у більшості регіонів, що сприяє попиту на існування аналітичних центрів;

- дедалі більшої складності та взаємопов'язаності світових процесів, що спричиняє потребу в багатоаспектному аналізі та оперативному формулюванні адекватних відповідей на виклики часу.

Ці процеси ставлять нові завдання перед НУДО. Зростає попит на незалежні інформаційно-аналітичні дані та оцінки, розробки, висновки і пропозиції, зокрема, підвищується потреба в масштабніших оцінках, глобальному мисленні, фаховій підготовці, врахуванні множинності сценаріїв розвитку подій, виробленні альтернативних рішень та їх порівнянні з метою вибору найприйнятнішого.

Досвід діяльності західних НУДО дає змогу виокремити такі принципові методи їх впливу на політику держави:

1. Вплив на загальний "клімат" думок про ту чи іншу державну політику, та, як результат, зміна самої політики.

2. Вплив на формування порядку денного уряду та політичного керівництва.

3. Залучення НУДО за певних умов до політичного аналізу та прогнозування політики: розробки і впровадження різноманітних планів дій та роботи над подоланням певних труднощів, які виникають у процесі здійснення необхідних змін. Це складний метод, для якого необхідні детальні знання того, як проявляються специфічні аспекти політики.

Аналіз практики співпраці НУДО з органами державної влади в західних країнах дає можливість окреслити інституційні та інші форми їх співпраці в різних умовах, оцінити їх ефективність, а також скласти певне уявлення про пріоритетні сфери співробітництва.

Поширеними формами співпраці органів державної влади з НУДО є:

- створення консультативно-дорадчих органів (громадських рад, колегій тощо) при інститутах державної влади із залученням представників НУДО;

- участь представників НУДО в експертизі та розробці нормативних документів, підвищенні кваліфікації працівників органів державної влади, різних публічних акціях, що проводяться за ініціативою як органів влади, так і цих організацій: семінарах, нарадах, конференціях, громадських слуханнях тощо. (Зокрема, до позитивних прикладів такої участі можна віднести практику залучення неурядових експертів до підготовки щорічних послань Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України", участь експертів НУДО у робочих групах з підготовки проектів законодавчих актів);

- виконання робіт на замовлення органів влади, в тому числі участь у підвищенні кваліфікації представників органів влади;

- самостійна підготовка НУДО проектів державних документів з їх наступним пропонуванням органам влади. Так, Центр політико-правових реформ розробив проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, взятий за основу Національною радою з питань державного управління та місцевого самоврядування.

Проте ефективність співпраці НУДО з органами державної влади в Україні є не досить високою, оскільки влада мало зацікавлена в такій співпраці (зокрема, через неготовність сприймати альтернативні підходи, недовіру до позавідомчої думки, й неготовність розв'язувати певні проблеми чи розв'язувати їх у суспільно прийнятний спосіб), а вказані організації рідко пропонують владі інтелектуальний продукт високої якості.

Сучасні завдання, що стоять перед НУДО, вимагають нових підходів і рішень щодо підвищення ефективності цих організацій. Так, раніше кінцевим етапом створення їх продукту були публікація та оприлюднення, а подальша його доля повністю залежала від читачів, але сьогодні НУДО активізували свою діяльність, оскільки головним адресатом їх продукції залишаються посадові особи високого рангу, а тому дуже важливо, щоб ця продукція опинилася в їхніх руках. Крім того, представники НУДО прагнуть

зустрічі з адресатами своєї продукції з метою більш детального обговорення змісту поданих аргументів.

Головна ж особливість сучасних НУДО полягає не стільки в механізмі просування своїх продуктів, скільки в місії, яку вони виконують стосовно громадянського суспільства, а саме в механізмові відбору суспільно значущих питань, у виявленні, захисті та відстоюванні інтересів суспільства перед іншими суб'єктами політики - державою, політичними партіями, групами інтересів та ін.

Існують два підходи щодо впливу неурядових дослідних організацій на вироблення державної політики: офіційний та неофіційний.

Офіційний підхід використовує особливості офіційних відносин, другий - особливості лобіювання. Усі НУДО застосовують обидва підходи, але ступінь їх покладання на перший чи другий підхід завжди різний.

Офіційний підхід здійснюється за такою схемою:

- НУДО готує публікацію, у якій викладено певну ідею, що оприлюднюється спочатку через прес-релізи, прес-конференції, інтерв'ю, потім - через такі канали, як друковані статті, що підсумовують аргументи, викладені раніше; семінари, на яких обговорюється їх зміст;

- експертам з НУДО надається можливість висловити думки з відповідного питання в телевізійних програмах та на конференціях тощо.

Якщо такий підхід реалізується успішно, то НУДО стає впливовим джерелом досвіду з певної теми.

Отже, НУДО мають вдосконалювати свою діяльність для пошуку різноманітних шляхів поширення певних ідей.

Офіційний підхід є ефективним засобом започаткування обговорень конкретної теми, але для здійснення змін потрібен більш спрямований підхід. У цьому разі застосовується *неофіційний підхід*. Він адресується тим, хто приймає рішення, з метою "продати" їм ідеї. Отже, НУДО необхідно використовувати повний перелік існуючих тактик лобіювання: виявлення основних фігур, які приймають рішення; з'ясування сфери їх компетенції та інтересів; визначення їх ставлення до запропонованих питань.

За природою НУДО є лобістськими організаціями, оскільки лобізм є чи не єдиною можливістю більш ефективно репрезен-

тувати свої інтереси в органах державної влади (особливо це стосується громадських об'єднань).

Серед методів впливу на державну політику можна також виділити: особисті контакти (ланчі, презентації та ін., що організуються з ініціативи НУДО) та офіційні контакти (участь у парламентських слуханнях як запрошених експертів).

Таким чином, в Україні основними формами співпраці НУДО з державною владою є: створення консультативно-дорадчих органів при інститутах державної влади із залученням представників "третього сектору", участь представників НУДО в експертизі та розробці державних документів різного рівня, підвищенні кваліфікації працівників органів державної влади, а також у різних публічних акціях, що проводяться як за ініціативою органів влади, так і НУДО.

Формування результативного процесу залучення НУДО до розробки ефективної державної політики національної безпеки в Україні, зокрема, вимагає: удосконалення нормативно-правового забезпечення їх діяльності як суб'єктів вироблення державної політики; залучення достатньої кількості фахівців до НУДО; подолання ментальної проблеми розвитку НУДО в Україні шляхом розробки та проведення тренінгів для працівників органів державної влади з роз'ясненням ролі та можливостей НУДО щодо розробки та впровадження державно-управлінських рішень.

1.2.4. Контроль процесу формування політики національної безпеки інститутами громадянського суспільства

Сфера забезпечення національної безпеки є важливою ланкою в системі взаємодії суспільства та держави. Тому в демократичних країнах ключовою складовою державної політики національної безпеки є громадський контроль за діяльністю органів державної влади у сфері безпеки та оборони, а ефективність діяльності інститутів громадянського суспільства в процесі формування та реалізації державної політики безпеки є важливим індикатором демократичного розвитку держави.

Очевидно, що вплив громадських інститутів на державну політику у будь-якій сфері життєдіяльності суспільства залежить

від загального рівня суспільної організації, готовності та спроможності громадян та їх об'єднань на практиці реалізувати задекларовані Конституцією України демократичні права і свободи, що великою мірою визначається фінансовою й організаційною незалежністю інститутів громадянського суспільства та наявністю механізмів впливу на формування і реалізацією державою політики національної безпеки.

Належне забезпечення ефективності діяльності інститутів громадянського суспільства щодо контролю за процесом розробки та впровадження політики національної безпеки передусім залежить від таких чинників:

- нормативно-правового забезпечення контролю громадянських інститутів у сфері безпеки та оборони та існування в суспільстві традиції реалізації громадянами конституційних прав і свобод;

- наявності чіткого розподілу функцій, повноважень та відповідальності між гілками влади за стан справ у сфері національної безпеки;

- реальної, а не задекларованої незалежності судової гілки влади;

- наявності недержавних інформаційно-аналітичних та дослідних інституцій, сферою діяльності яких є безпека та оборона держави.

Завдання інститутів громадянського суспільства щодо контролю за процесом формування та реалізації політики національної безпеки передбачають:

- моніторинг функціонування інститутів державної влади, покликаних забезпечити суверенітет, територіальну цілісність, сталий розвиток держави;

- сприяння реалізації демократичних прав і свобод людини й громадянина;

- активну участь у протидії загрозам національній безпеці держави, визначенні пріоритетів зовнішньої політики, захисті інтересів громадян за кордоном;

- контроль ефективності та результативності заходів, яких вживають органи державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення безпеки життєдіяльності територіальних громад, зокрема контроль за ситуацією в екологічній сфері.

При цьому результати діяльності інститутів громадянського суспільства щодо контролю за процесом формування та реалізації політики національної безпеки в Україні значною мірою залежать від ефективності системи державного управління у сфері національної безпеки, її адекватності загрозам життєво важливим національним інтересам, а також ступеня зрілості громадянського суспільства та спроможності громадян України в повному обсязі реалізувати визначені Конституцією України повноваження головного джерела влади.

Сьогодні ж система державного управління у сфері національної безпеки перебуває у стані трансформації від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської моделі. Результатом цього є те, що:

- сектор безпеки як ключовий елемент реалізації державної політики забезпечення національної безпеки втратив збалансованість вертикалі управління (незавершеність, загальна недосконалість політичної реформи в кінцевому підсумку закріпили на законодавчому рівні ліквідацію єдиної вертикалі управління сектором безпеки);

- спостерігається вкрай низький рівень виконавської дисципліни та ефективності механізму контролю й відповідальності за дії та бездіяльність посадових осіб (нерідко укази Президента, якими вводяться в дію рішення РНБО України, ігноруються);

- недопустимо високим є рівень корупції;

- все більше проявляє себе політична заангажованість судової гілки влади;

- законодавча база у сфері безпеки не повною мірою відповідає новим викликам та загрозам національній безпеці України.

Тому у громадян України виникають значні труднощі, пов'язані з реалізацією у повному обсязі визначених Конституцією повноважень як головного джерела влади, у тому числі щодо впливу на політику національної безпеки.

Міжнародний же досвід та рекомендації міжнародних організацій стосовно практики реалізації політики забезпечення національної безпеки ґрунтуються на таких фундаментальних принципах та цілях демократичного контролю:

- остаточні рішення з приводу ключових питань у сфері безпеки та оборони мають ухвалюватися обраними представниками;

- структури у сфері безпеки та оборони діють у повній відповідності з положеннями Конституції України та міжнародних законів і керуються повагою до прав людини;

- до управління структурами безпеки та оборони повинні застосовуватися ті самі принципи, що й до управління суспільним сектором та урядовими структурами;

- інформація про планування безпеки та її ресурсів має бути доступна уряду і суспільству (з дотриманням необхідного рівня таємності);

- конституційно закріплений поділ повноважень між гілками влади щодо суб'єктів сектору безпеки має передбачати законодавчо зафіксовані функції контролю за діяльністю силових структур;

- парламентський контроль за фінансуванням потреб безпеки й оборони має здійснюватися за участю представників опозиції, незалежних експертів і мати організаційну форму спеціалізованих парламентських комітетів;

- для вищих посадовців і обраних представників народу, які відповідають за прийняття рішень у сфері безпеки й оборони, найвищим пріоритетом має бути збереження локального та регіонального миру;

- органи державної влади мають сприяти реалізації громадянським суспільством усіх форм контролю за діяльністю сектору безпеки.

Разом з тим поточна діяльність сектору безпеки, спрямована на захист інтересів держави від зовнішніх та внутрішніх загроз, для кожної з країн має специфічні риси й не може бути жорстко регламентована міжнародним правом.

Сектор безпеки в кожній країні має свою структуру, історію становлення та притаманні йому форми діяльності.

Тому міжнародна спільнота формулює лише загальні принципи та цілі, які мають бути досягнуті, а саме: прозорість, підзвітність та демократичний громадський контроль за сектором безпеки.

Водночас у державах зі сталою демократичною системою управління громадянське суспільство в регламентованому законодавством форматі реалізує функції контролю за процесом прийняття рішень та поточною діяльністю структур сектору безпеки в таких напрямках:

- *політичному* - відповідність діяльності посадовців цілям, принципам та механізмам державної політики забезпечення національної безпеки;

- *правовому* - підготовка законодавчих актів, міжнародних договорів та угод у контексті їх впливу на реалізацію національних інтересів;

- *фінансовому* - бюджетні витрати, рух та розподіл коштів, поточні та додаткові витрати;

- *управлінському* - відповідність внутрішньої організації й режиму функціонування складових сектору безпеки національному законодавству.

На жаль, сьогодні стан інститутів громадянського суспільства в Україні не повною мірою відповідає завданням дієвого контролю за процесом формування політики національної безпеки з боку вказаних інститутів.

Так, упродовж років незалежності представлені у Верховній Раді політичні партії орієнтовані, насамперед, на інтереси фінансово-промислових угруповань і фактично не мають усталеної системи поглядів на політику безпеки й оборони.

Окремі політичні сили взагалі реалізують політику, яка й досі викликає сумніви щодо її відповідності життєво важливим національним інтересам.

Водночас, незважаючи на складність та актуальність існуючих проблем щодо забезпечення національної безпеки України, рівень впливу інститутів громадянського суспільства на формування політики забезпечення національної безпеки та контроль за її впровадженням залишається вкрай низьким.

Це пов'язано з тим, що: в Україні відносно невелика кількість НУДО, які на високому професійному рівні та політично незаангажовано досліджують проблеми безпеки; досить обмеженим та епізодичним є рівень залучення вказаних організацій до розробки політики та відповідних управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки.

Серед проблем функціонування інститутів громадянського суспільства в Україні однією з невирішених та ключових залишається їх фінансування.

Разом з тим у країнах Західної Європи та США існують численні недержавні благодійні фонди, одним із напрямів діяльності

яких є саме фінансова підтримка незалежних громадсько-політичних об'єднань, які реалізують функції громадського контролю, у тому числі за діяльністю сектору безпеки.

Таким чином, зареєстровані в Україні громадські організації та недержавні дослідницькі центри не справляють суттєвого впливу на формування державної політики національної безпеки, а їх практична діяльність часто слугує "PR-прикриттям" політичних чи бізнесових проєктів.

Низький рівень фінансового, матеріально-технічного та кадрового забезпечення не дає змоги громадським об'єднанням бути цілком повноцінним елементом системи громадського контролю за функціонуванням системи забезпечення національної безпеки, а отже, й реалізувати громадянам України гарантовані чинним законодавством права у цій сфері.

1.2.5. Формування та реалізація державної політики у сфері національної безпеки у країнах-членах ЄС

Реалізація Україною стратегії інтеграції до ЄС зумовлює необхідність урахування досвіду країн, що вже здійснили трансформацію інститутів забезпечення національної безпеки відповідно до європейської демократичної традиції, а також їх адаптацію до характеру загроз для країн-членів ЄС. При цьому потрібно чітко усвідомлювати відмінність стартових позицій, змісту завдань та характеру загроз національній безпеці для України та держав, що входять до ЄС.

Ключовими чинниками, що визначають зміст та напрями реалізації державної політики у сфері національної безпеки та оборони країн-членів ЄС, є такі:

- політична система цих країн є досить усталеною, а діяльність органів державної влади здійснюється на основі чіткого розподілу функцій і повноважень гілок влади в умовах контролю громадянського суспільства;
- переважна більшість країн-членів ЄС (крім Швеції, Австрії, Фінляндії та Ірландії) є членами НАТО;
- фундаментальним принципом системи національної безпеки та ключовим завданням національних урядів є збереження існуючих високих стандартів життя, демократичних прав і свобод;

- у зовнішньополітичній сфері країни-члени ЄС реалізують стратегію "Єдиної Європи", мета якої - формування самостійного впливового центру сили, але при цьому зовнішня політика та оборона поки що залишаються у виключній юрисдикції національних урядів.

На державну політику у сфері національної безпеки в країнах-членах ЄС вирішальний вплив, з одного боку, справляють поглиблення інтеграційних процесів, розширення повноважень наддержавних інститутів з питань безпеки та оборони, а з другого - необхідність протидії новим глобальним загрозам, насамперед тероризму, релігійному екстремізму й сепаратизму, що зумовлює посилення впливу національних урядів.

Аналізуючи європейський досвід реалізації політики у сфері національної безпеки, необхідно враховувати, що ключовим чинником, гарантом національного суверенітету й протидії зовнішнім загрозам для цих держав залишається воєнно-політичний блок НАТО.

Американська військова присутність, а особливо ядерна складова НАТО, гарантували безпеку країнам-членам Альянсу, яка базувалась на принципах колективної і територіальної оборони. Під фактичним військово-політичним протекторатом США рівень економічного розвитку, громадських прав і свобод та якість життя в країнах Євросоюзу досягли найвищих у світі стандартів. Саме тому країни Західної Європи все ще не розробили спільної політики у сфері зовнішньої політики та оборони, зосередивши інтеграційні процеси у соціально-економічній та суспільно-політичній площині.

Завершення "холодної війни" привело до суттєвого зниження військово-політичної залежності європейських країн від США, а зростаюча фінансово-економічна могутність фундаторів ЄС (Німеччини та Франції), поява нових загроз сталому розвитку європейських націй спонукали до інтенсифікації процесу формування загальноєвропейської політики у сфері безпеки та оборони. Наріжним каменем у цьому процесі став юридично обов'язковий для всіх країн-членів ЄС акт - Спільна зовнішня та безпекова політика (CFSP). В ньому зафіксовано міжнародно-правове зобов'язання держав спільно розробляти і здійснювати європейську зовнішню політику й політику у сфері безпеки та оборони.

Неспроможність ЄС власними силами гарантувати мир та безпеку в колишній Югославії й протидіяти загрозам міжнарод-

ного тероризму засвідчили необхідність пошуку нових механізмів реалізації задекларованих у CFSP завдань. Насамперед це стосується створення і досягнення дієздатності Сил швидкого реагування ЄС та механізму цивільного врегулювання криз. З огляду на це в 1999 р. CFSP була доповнена Спільною європейською політикою безпеки та оборони (ESDP).

Інституціональною основою загальноєвропейської політики безпеки та оборони стали Комітет з питань політики та безпеки, Військовий комітет, Військовий штаб, Європейський супутниковий центр, Центр збирання та збереження інформації. Кінцевою метою вжитих ЄС заходів стало створення 60-тисячних Європейських сил швидкого реагування (ЄСШР) з власним командуванням, засобами зв'язку, розвідкою, морським контингентом та авіацією для виконання завдань гуманітарних, рятувальних, миротворчих, а також бойових операцій з керування кризами.

Створення країнами-членами ЄС ЄСШР, крім зазначених завдань було пов'язано і з політичними цілями, зокрема, певною мірою позбутись залежності від США, засвідчити спроможність ЄС реалізовувати самостійну політику у сфері безпеки та оборони в Європі й на інституціональному рівні заявити про ЄС як про самостійного геополітичного актора.

У 2003 р. було прийнято Європейську стратегію безпеки, в якій визначені цілі та завдання політики у сфері безпеки та оборони, спільні для країн-членів ЄС. Вказану стратегію необхідно розглядати як зовнішньополітичну діяльність ЄС, спрямовану на реалізацію спільних стратегічних цілей держав-членів у сфері операційної безпеки, що може бути з часом трансформована в систему колективної безпеки.

Це підтверджується тим, що серед завдань Стратегії ключовими були визначені, зокрема, такі: підтримка світового порядку на основі ефективних форм багатосторонньої співпраці; боротьба зі старими та новими загрозами, запобігання будь-яким конфліктам.

При цьому представники країн ЄС визнали, що забезпечення необхідного рівня безпеки виходить за межі національних кордонів й вимагає пошуку адекватних механізмів нейтралізації глобальних загроз сучасному світу. Тому положення Європейської стратегії безпеки у 2007 р. були зафіксовані в Лісабонському до-

говорі про внесення змін до Договору про ЄС та Договору про створення Європейського Співтовариства.

Згідно з положеннями Лісабонського договору перехід до спільної політики у сфері оборони здійснюється на підставі одногосного рішення Європейської Комісії. Договір передбачає колективну відповідальність країн-членів ЄС, обов'язкове надання допомоги всіма можливими засобами країні, що стала жертвою агресії. Положення Лісабонського договору для Об'єднаної Європи про "взаємну допомогу" фактично дублює П'яту статтю Вашингтонського договору про створення НАТО.

Договірно-правові зобов'язання у сфері безпеки та оборони країн-членів ЄС реалізуються з огляду на безумовне верховенство положень Статуту ООН, не порушуючи специфічних положень національного законодавства нейтральних країн та зобов'язань членства в НАТО. Тому Північноатлантичний альянс характеризує Стратегію як один з основних елементів системи міжнародної безпеки.

У цьому контексті становить інтерес концепція безпеки на основі співробітництва, яку значною мірою покладено в основу розбудови європейської системи безпеки. Вказана концепція передбачає існування чотирьох "кілець безпеки", якими пов'язані між собою цілі окремих держав у сфері національної безпеки: індивідуальної безпеки (безпеки людини), колективної безпеки, колективної оборони, забезпечення і поширення стабільності. При цьому четверте кільце безпеки стосується зовнішньої політики безпеки і передбачає застосування широкого арсеналу засобів політичного, економічного та воєнного характеру з метою вирішення проблем у суміжних регіонах, які становлять загрозу для країн, що входять у систему безпеки на базі співробітництва. До цього зовнішнього кола безпеки ЄС можна віднести й Україну. З огляду на гуманітарну складову системи безпеки на основі співробітництва стає зрозумілою гуманітарна риторика в обґрунтуванні військового втручання в сербсько-албанський конфлікт.

Важливо зазначити, що, незважаючи на те, що в країнах-членах ЄС розподіл повноважень різних гілок влади залежить від історично обумовленої політичної системи (у деяких країн існує парламентська, в інших - президентсько-парламентська політична система, а 7 країн є конституційними монархіями), детальна

регламентація повноважень та компетенції державних інститутів у сфері забезпечення національної безпеки та оборони характерна для законодавства країн-членів ЄС.

Зокрема, досить чітко розмежовані повноваження парламенту з прийняття законів у сфері безпеки й оборони та повноваження глави держави або глави уряду у питаннях керівництва збройними силами, іншими структурами сектору безпеки і здійснення загального керівництва у сфері національної безпеки та оборони. Тому у більшості країн-членів ЄС глава держави (президент або монарх) є верховним головнокомандувачем і має право призначати на будь-які військові та цивільні посади у сфері забезпечення національної безпеки, зокрема міністра оборони.

Конституції країн-членів ЄС також відносять до компетенції глави держави право на розпуск парламенту в кризових для стану національної безпеки ситуаціях. За рішенням уряду президент також проголошує надзвичайний стан у державі. Проте у більшості європейських країн президент не отримує надзвичайних повноважень у разі введення надзвичайного стану, а парламент та уряд зберігають визначений конституцією статус.

Міжнародні договори політичного й військового характеру, законодавчі акти, що стосуються територіальної цілісності, прав та свобод громадян, набувають чинності виключно після схвалення парламентом.

У парламентських республіках країн ЄС президент легітимізує політичні рішення, прийняті парламентом та урядом, і не має повноважень приймати їх самостійно, але має право звернутися безпосередньо до народу у кризових для національної безпеки держави ситуаціях. При цьому рішення загальнонаціонального референдуму, ініційованого президентом, має найвищий рівень легітимності.

Крім того, в країнах Старої Європи діють створені за французькою моделлю Конституційні (Державні) Ради, які, перебуваючи над юрисдикцією законодавчої, виконавчої та судової влади, мають повноваження щодо експертизи та остаточного затвердження законодавчих актів, міжнародних договорів, доктрин, конвенцій, що справляють вплив на стан національної безпеки в державі. Інакше кажучи, ці ради відіграють роль "третейського судді" між гілками

ми влади й виносять остаточні рішення стосовно "конфліктів компетенції" між президентом та парламентом.

Законодавство європейських держав визначає неприпустимість участі збройних сил у внутрішньополітичному житті, крім умов надзвичайного стану, а практична діяльність органів державної влади у сфері національної безпеки спрямована на максимальне сприяння інститутам громадянського суспільства й зосереджена на протидії зовнішнім загрозам, зокрема воєнним.

Серед чинників, що визначають правові межі сектору безпеки в європейських країнах, ключовими є: деполітизація; громадський контроль за діяльністю силових структур; виключна прерогатива держави у створенні збройних формувань; заборона зміни чинного законодавства у сфері національної безпеки в умовах надзвичайного та воєнного стану.

Таким чином, в основу створення власне європейської системи безпеки і оборони покладено "європейську ідентичність у сфері безпеки і оборони", яка являє собою концепцію, що передбачає створення спільних європейських сил безпеки та оборони, а також забезпечення передачі в розпорядження ЄС для застосування в операціях під проводом ЄС заздалегідь визначених сил і спільних ресурсів НАТО. Європейська ідентичність у сфері безпеки і оборони дає можливість європейським підрозділам брати участь у миротворчих і гуманітарних місіях окремо від об'єднаних сил НАТО. Таким чином, ЄС намагається відігравати якомога більшу роль у глобальному просторі безпеки та проводити власну колективну політику безпеки без необхідності узгодження власних кроків з США.

Водночас варто мати на увазі, що ЄС не є монолітною структурою, а складається з низки держав і їх неформальних об'єднань, які часто мають протилежні інтереси. Існуючі суперечності в політичній площині між державами ЄС щодо створення європейської системи забезпечення безпеки, відсутність оборонної та безпекової політики серед пріоритетних завдань фінансування у бюджетній політиці більшості держав-членів ЄС, традиційне сприйняття НАТО як досить ефективної системи колективної безпеки у Європі - все це чинники, які різною мірою гальмують не лише вироблення ефективної європейської політики безпеки та оборони, а й негативно позначаються на спільній зовнішній політиці

ЄС загалом. Крім того, процес прийняття рішень у сфері безпеки і оборони ЄС досить складний і передбачає проходження низки бюрократичних процедур, що може завадити оперативному реагуванню на ситуацію, що склалась.

Тому найближчим часом навряд чи можна очікувати перетворення ЄС на суб'єкт міжнародних відносин, що проводить єдину зовнішню політику забезпечення європейської безпеки. Зокрема, кавказька криза 2008 р. чітко продемонструвала неефективність існуючої політики ЄС у Чорноморському регіоні. Складності, пов'язані з виробленням ефективної зовнішньої політики ЄС та її успішним упровадженням, потребують розробки довгострокових програм.

1.2.6. Функції та завдання РНБО України у контексті досвіду інших країн з питань моніторингу політики національної безпеки

Свого часу необхідність створення РНБО як конституційного органу пояснювалася об'єктивною необхідністю координації дій різних гілок влади щодо забезпечення національної безпеки та практичним досвідом інших країн щодо розробки та впровадження вказаної політики. Тому відповідно до ч. 1 ст. 107 Конституції України було визначено, що вказаний інститут є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Водночас варто зауважити, що ч. 2 цієї самої статті істотно розширюються функції РНБО України, оскільки передбачається, що вона контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Очевидно, що в процесі управління функції координації і контролю досить різні. Перша передбачає виконання завдань щодо узгодження, встановлення взаємозв'язку, налагодження взаємодії в діяльності учасників управління, а друга неможлива без наявності у суб'єкта контролю владних повноважень.

Дійсно, ч. 7 ст. 107 Конституції України не залишає ніяких сумнівів щодо наявності у РНБО України владних повноважень, оскільки згідно з нею рішення РНБО України вводяться в дію указами Президента України, які відповідно до ч. 3 ст. 106 Конституції України є обов'язковими до виконання на території України.

З огляду на це вкрай небезпечно залежно від політичної ситуації широко трактувати поняття "національна безпека", розуміючи під ним все що завгодно, що, як показує вітчизняний досвід, поки що має місце.

Наприклад, як зазначав у 2008 р. колишній Президент України В.Ющенко, на засіданнях РНБО України було поставлено 52 завдання щодо регулювання земельних відносин, використання і охорони земель у державі.

Безумовно, за певних умов ці завдання стосуються національної безпеки. Але відповідно до чинного законодавства вони належать до компетенції Кабінету Міністрів України, підконтрольного і підзвітнього Верховній Раді України. Тому вони мають розглядатися і вирішуватися передусім на його засіданнях. Якщо ж дії (чи бездіяльність) Кабінету Міністрів України криють реальну загрозу національній безпеці, то не варто заставляти уряд діяти за розпорядженнями РНБО України. На відповідному засіданні РНБО України має бути всебічно та аргументовано порушене питання щодо доцільності звернення до Верховної Ради України стосовно політичної відповідальності певних членів Кабінету Міністрів України або навіть Прем'єр-міністра України, тобто їх відставки.

Варто також зазначити, що до конституційної реформи у Президента України було достатньо важелів впливу на виконавчу гілку влади - аж до відправки Прем'єр-міністра України у відставку на власний розсуд. Після втрати Президентом України цих повноважень у процесі реформи РНБО України перетворився на важливий інструмент впливу на виконавчу гілку влади, особливо актуальний за відсутності пропрезидентської правлячої коаліції у парламенті.

Звичайно, наявність такого інструменту дає змогу Президентові України виконувати передбачені законодавством повноваження щодо здійснення загального керівництва у сфері національної безпеки. Проте, як показав вітчизняний досвід, в умовах загострення політичної боротьби та нечіткого визначення "обрисів" вказаної сфери активізація Президентом України діяльності РНБО України за принципом вирішення поставлених ним завдань "сьогодні на сьогодні" призводить до виникнення різних центрів влади і, відповідно, до прийняття суперечливих та неузгоджених державно-управлінських рішень щодо подальшого соціально-економічного розвитку й державного будівництва і, як наслідок, - до

безвідповідальності та зниження ефективності державного управління в цілому.

За Конституцією України персональний склад РНБО України формує Президент України, а до її складу за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України".

Згідно із Законом України "Про Раду національної безпеки і оборони України" від 5 березня 1998 р. РНБО України на своїх засіданнях ухвалює рішення не менше ніж двома третинами голосів його членів. З огляду на це, а також на те, що при призначенні на посаду міністрів оборони, закордонних справ та Голови Служби безпеки вирішальну роль відіграє Президент України, РНБО України ухвалює рішення, бажані Президенту.

Чи означає це, що в країні легітимно діє сформований і очолюваний однією людиною і практично нікому не підконтрольний орган, у віданні якого перебувають практично всі питання державної політики і який приймає з цих питань рішення, обов'язкові до виконання на території України?

За умови чіткого визначення на законодавчому рівні завдань, які безпосередньо стосуються сфери національної безпеки, та належного функціонування передбаченого ч. 4 ст. 106 Конституції України юридичного механізму реалізації рішень РНБО України, а саме: якщо видані укази Президента України щодо введення в дію вказаних рішень підлягають контрасигнації, тобто скріпленню підписами прем'єр-міністра і міністра, відповідального за його виконання, відповідь на це запитання буде негативною.

Варто зазначити, що інститут контрасигнатури не тільки забезпечує узгодженість дій глави держави і уряду. В демократичних державах вказаний інститут формально призначений для зняття відповідальності з глави держави за видані ним акти і покладання її на уряд, а реально він є засобом підпорядкування глави держави уряду, оскільки без підпису міністрів його акт не має юридичної сили.

В Україні ж вказаний інститут до конституційної реформи мав формальний характер, оскільки залежні від Президента України Прем'єр-міністр і міністри скріплювали своїми підписами будь-які його акти.

Після конституційної реформи вперше уряд В.Януковича заявив про своє право утримуватися від контрасигнації у разі незгоди із змістом акта. Вказане право було закріплено в Законі України "Про Кабінет Міністрів України" від 21 грудня 2006 р., прийнятому завдяки спільним зусиллям антикризової коаліції і Блоку Ю.Тимошенко і введеному в дію за підписом голови Верховної Ради України. Закон детально врегулював процедуру контрасигнації актів Президента щодо введення в дію рішень СНБО України.

Проте Президент України сприйняв вказаний закон як обмеження його конституційних повноважень, і 16 травня 2008 р. пропрезидентська демократична коаліція у Верховній Раді України знову ж таки за участю Блоку Ю.Тимошенко прийняла новий Закон України "Про Кабінет Міністрів України", в якому подібні "обмеження конституційних повноважень" Президента України були скасовані.

У вересні 2008 р. під час чергового загострення відносин між Президентом України В.Ющенком і Прем'єр-міністром Ю.Тимошенко Верховною Радою України за участю політичного Блоку Ю.Тимошенко був прийнятий новий закон про Кабінет Міністрів, але незабаром як поступка Президенту за ініціативою цього ж блоку він був скасований, так і не набувши чинності.

Своєрідна роль РНБО України в українській політиці спонукає звернутися до досвіду зарубіжних країн щодо наявності та ознайомлення з функціями такого органу. Аналіз конституцій переважної більшості європейських дає підстави дійти висновку, що, крім України, в конституціях тільки 16 з них згадується рада національної безпеки, рада оборони або аналогічний орган. Це - Азербайджан, Албанія, Білорусь, Болгарія, Угорщина, Грузія, Італія, Казахстан, Литва, Македонія, Польща, Росія, Румунія, Туреччина, Хорватія, Естонія. При цьому в жодній європейській державі не існує органу з таким конституційним статусом, як у РНБО України.

У країнах Західної Європи більш поширений конституційний інститут державної поради як консультативного органу при главі держави, уряді або парламенті, який не є органом безпеки.

У європейських державах, де існує рада безпеки, вона є або дорадчим, або консультативним, або координаційним органом, але ніде не наділена функцією контролю над урядом. Наприклад, у

Туреччині рада національної безпеки тільки представляє Раді міністрів заходи з питань ухвалення рішень, але не готові і обов'язкові до виконання рішення, як в Україні. До того ж у багатьох державах безпека пов'язується тільки з обороною країни, а не поширюється на всі сфери і види життєдіяльності суспільства.

Незважаючи на те, що статус РНБО України нагадує статус ради безпеки Російської Федерації, навіть там вказаний орган переважно здійснює підготовку рекомендацій Президенту Російської Федерації для ухвалення рішень з питань внутрішньої і зовнішньої політики щодо забезпечення безпеки особи, суспільства і держави та розробку пропозицій з координації діяльності органів виконавчої влади в процесі реалізації ухвалених з цих питань рішень.

Таким чином, з огляду на досвід інших країн щодо розробки та впровадження політики національної безпеки бажано більш чітко визначити на законодавчому рівні компетенцію РНБО України, обмеживши її функцією координації та дорадчо-консультативними функціями щодо вказаної політики. Функції контролю за діяльністю органів державної влади (а не тільки виконавчої) передбачені лише в умовах воєнного і надзвичайного стану. Водночас на законодавчому рівні має бути детально врегульована процедура контрасигнації актів Президента України щодо введення в дію рішень РНБО України.

1.3. Демократичний цивільний контроль за сферою безпеки

1.3.1. Суть, завдання, суб'єкти, об'єкти, принципи та механізми демократичного цивільного контролю за сектором безпеки

1.3.1.1. Основи законодавства щодо здійснення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки

Законом України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" передбачено, що з метою захисту національних інтересів Ук-

раїни, утвердження і зміцнення конституційних засад демократичної, правової держави у сфері цивільно-військових відносин, забезпечення прав і свобод людини та відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих Україною, встановлюються правові засади організації і здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України та іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, а також над правоохоронними органами держави. Згідно з цим законом:

- *цивільно-військові відносини* - сукупність правових взаємовідносин між суспільством та складовими частинами Воєнної організації держави, які охоплюють політичні, фінансово-економічні, соціальні та інші процеси у сфері національної безпеки і оборони;

- *Воєнна організація держави* - охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до Конституції і законів України, діяльність яких перебуває під демократичним контролем суспільства і відповідно до Конституції та законів України безпосередньо спрямована на вирішення завдань захисту інтересів держави від зовнішніх та внутрішніх загроз;

- *правоохоронні органи* - державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції;

- *демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави (далі - цивільний контроль)* - комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів щодо забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їх ефективній діяльності і виконання покладених на них функцій, зміцнення державної та військової дисципліни.

1.3.1.2. Основні завдання цивільного контролю

Основними завданнями цивільного контролю є:

- забезпечення пріоритету політичних підходів до вирішення питань військового будівництва, спрямування діяльності всіх

складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів на реалізацію визначених засадами внутрішньої і зовнішньої політики завдань у сфері національної безпеки і оборони, правоохоронної діяльності з метою становлення і розвитку громадянського суспільства та зміцнення конституційного правопорядку в державі, здійснення визначених Конституцією України функцій у сфері національної безпеки, оборони та зміцнення громадського порядку; дотримання законності в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави;

- підтримання політичної стабільності в суспільстві, створення умов, які унеможливають використання Збройних Сил України та інших військових формувань, правоохоронних органів для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності, а також в інтересах окремих осіб, політичних партій, громадських організацій;

- запобігання порушенням конституційних прав і свобод та їх недопущення, захист законних інтересів громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України, інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, та у правоохоронних органах, осіб, звільнених з військової служби, а також членів їхніх сімей;

- урахування громадської думки, пропозицій громадян та громадських організацій в процесі обговорення і ухвалення рішень з питань діяльності Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів та посадових осіб у сфері оборони, національної безпеки, зміцнення громадського порядку і законності;

- виділення відповідно до законів у необхідних обсягах і раціональне використання бюджетних коштів, що спрямовуються на утримання і функціонування Воєнної організації держави та правоохоронних органів держави, зокрема на реформування Збройних Сил України;

- використання за цільовим і функціональним призначенням державного майна, переданого в управління Збройним Силам України та іншим військовим формуванням, а також правоохоронним органам;

- своєчасне, повне і достовірне інформування органів державної влади та суспільства про діяльність Збройних Сил Украї-

ни, інших військових формувань, правоохоронних органів, забезпечення її відповідності вимогам Конституції і законів України, нормам міжнародного права, реальній військово-політичній і криміногенній обстановці, завданням забезпечення надійної оборони і безпеки держави, зміцнення громадського порядку.

1.3.1.3. Принципи здійснення цивільного контролю

Цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави здійснюється на основі:

- верховенства права, неухильного дотримання вимог законодавства, яким регулюються цивільно-військові відносини, діяльність Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів;

- розмежування функцій і повноважень політичного керівництва Воєнною організацією держави і правоохоронною діяльністю та професійного військового управління Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями, правоохоронними органами, унеможливлення дублювання їх функцій;

- взаємодії й відповідальності органів державної влади та органів військового управління і правоохоронних органів у межах, визначених законодавством, за здійснення оборонної політики та політики стосовно зміцнення законності й громадського порядку, за своєчасне і всебічне матеріально-фінансове забезпечення Збройних Сил України, інших складових частин Воєнної організації, правоохоронних органів держави для виконання покладених на них функцій;

- деполітизації та деідеологізації контролю. Службові (посадові) особи, здійснюючи згідно із цим законом функції контролю у сфері оборони і безпеки держави та правоохоронної діяльності, не можуть керуватися рішеннями політичних партій чи громадських організацій;

- прозорості видатків на національну безпеку і оборону, правоохоронну діяльність, утилізацію та ліквідацію озброєнь, запобігання наслідкам надзвичайних ситуацій і їх ліквідацію;

- здійснення діяльності Збройних Сил України, інших військових формувань на принципах єдиноначальництва і суворой дисципліни;

- відкритості для суспільства інформації про діяльність Збройних Сил України та інших складових частин Воєнної організації, правоохоронних органів держави, яка не становить державну таємницю, з урахуванням визначеної законами специфіки державних правоохоронних органів;

- відповідальності посадових осіб за своєчасність, повноту і достовірність інформації, що надається, та за реагування на звернення громадян, громадських організацій, виступи засобів масової інформації;

- судового захисту прав суб'єктів цивільного контролю.

1.3.1.4. Предмет цивільного контролю у сфері національної безпеки

Предметом цивільного контролю у сфері національної безпеки є:

- обґрунтованість рішень державних органів з військових питань та питань правоохоронної діяльності з точки зору їх відповідності засадам внутрішньої і зовнішньої політики, міжнародним зобов'язанням України за укладеними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

- перебіг виконання програм реформування Збройних Сил України, інших військових формувань, зокрема програм переведення Збройних Сил України на контрактну форму комплектування особовим складом, вирішення проблем соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, які підлягають звільненню або звільнені в запас чи у відставку, забезпечення їх житлом та конверсії колишніх військових об'єктів, військового, військово-політичного та військово-технічного співробітництва з іншими державами та міждержавними союзами, створення і розвитку виробництва нових видів озброєнь та військової техніки, конверсії оборонних підприємств і виробництв, відчуження і реалізації військового майна, приватизації підприємств, що віднесені до сфери управління Міністерства оборони України та інших центральних органів виконавчої влади, інших загальнодержавних програм у сфері оборони і національної безпеки, правоохоронної діяльності; формування і реалізація кадрової політики в цих сферах;

- стан військово-патріотичного виховання молоді, підготовка громадян до захисту Батьківщини;
- питання експорту та імпорту озброєнь та військової техніки;
- дотримання вимог Конституції та законів України стосовно прав і свобод громадян, які перебувають на службі в Збройних Силах України, інших військових формуваннях, правоохоронних органах, стану правової і соціальної захищеності осіб, які підлягають призову на військову службу, проходять військову службу або перебувають у запасі, а також звільнених з військової служби та членів їхніх сімей;
- формування, затвердження і використання визначених законом про Державний бюджет України видатків на потреби оборони, національної безпеки, правоохоронної діяльності; дотримання бюджетного законодавства в цих сферах;
- формування, фінансове забезпечення і виконання оборонного замовлення, планів мобілізаційної підготовки і мобілізації, заходів щодо утилізації та ліквідації озброєнь, запобігання надзвичайним ситуаціям та подолання їх наслідків;
- участь підрозділів Збройних Сил України в міжнародних миротворчих операціях і антитерористичних діях, спільних військових навчаннях та інших акціях у рамках міжнародного військового та військово-технічного співробітництва;
- дотримання законів України при вирішенні питань про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України та під час перебування їх на її території;
- дотримання законності під час розгляду органами державної влади, військовими посадовими особами звернень і скарг військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби, та членів їхніх сімей.

1.3.1.5. Система цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави

Система цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави включає: парламентський контроль; контроль, здійснюваний Президентом України; контроль з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; контроль з боку судових органів та нагляду з боку органів

прокуратури; громадський контроль. Таким чином, суб'єктами цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави є: Верховна Рада України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; прокуратура України; судові органи України; громадяни України та громадські організації, утворювані відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів; засоби масової інформації.

При цьому суб'єкти цивільного контролю здійснюють свої повноваження у сфері контролю з дотриманням встановленого законодавством України режиму доступу до інформації, яка віднесена до державної таємниці, а також обмежень, установлених законом для захисту стратегічних інтересів держави, у тому числі в разі введення надзвичайного і воєнного стану.

Оперативні та мобілізаційні плани Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів, оперативно-розпорядчі дії їх посадових осіб контролю з боку громадян та громадських організацій не підлягають.

Контроль за діяльністю Служби безпеки України, розвідувальних і контррозвідувальних органів України, оперативних підрозділів, які проводять оперативно-розшукову діяльність, а також підрозділів дізнання та досудового слідства здійснюється з дотриманням вимог законів України "Про Службу безпеки України", "Про розвідувальні органи України", "Про контррозвідувальну діяльність", "Про оперативно-розшукову діяльність", "Про Військову службу правопорядку в Збройних Силах України", інших законів та Кримінально-процесуального кодексу України.

Необхідно розрізняти громадський та громадянський (цивільний) контроль за функціонуванням системи забезпечення національної безпеки в цілому та окремих структур сектору безпеки зокрема.

Цивільний контроль - більш "вузьке", спеціальне, законодавчо унормоване поняття. Відповідно до положень Закону України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною органі-

зацією і правоохоронними органами держави" "цивільний контроль - комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни".

У свою чергу, громадський контроль реалізуються виключно "знизу", на основі приватної ініціативи. Дієвість громадського контролю залежить від ступеня впливовості на процес реалізації політики забезпечення національної безпеки таких інститутів, як: парламент, інші представницькі органи; судові інстанції різних рівнів; політичні партії та громадські організації; недержавні засоби масової інформації, а також дослідні та інші організації.

Закон України "Про демократичний цивільний контроль..." визначає суб'єктів громадянського контролю в системі забезпечення національної безпеки: це Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Президент України, РНБО України, Кабінет Міністрів, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, прокуратура України, органи судочинства України, громадяни України та громадські організації, що створені відповідно до Конституції України з метою захисту прав і свобод громадян, засоби масової інформації.

Вказаний перелік фактично об'єднує три гілки державної влади з громадянами та об'єднаннями громадян, тобто громадський та громадянський (цивільний) контроль. Водночас існує розрив між задекларованими чинним законодавством принципами прозорості та підзвітності у військово-цивільних відносинах та законодавчим забезпеченням механізмів громадянського контролю. Якщо функції парламентського контролю (наприклад формування правових засад функціонування, визначення масштабів та потреб фінансування сектору безпеки) визначені Конституцією України, то президентський контроль (зокрема контроль за повсякденною діяльністю силових структур) суттєво ускладнено змінити до Конституції України.

1.3.2. Шляхи удосконалення цивільно-військових відносин в Україні

1.3.2.1. Розгляд стану цивільно-військових відносин в Україні крізь призму європейського досвіду оцінки діяльності структур сектору безпеки

Демократичний цивільний контроль над оборонною сферою та правоохоронними органами держави чітко сформульовано як політичний стандарт низкою авторитетних міжнародних організацій, таких як ОБСЄ, НАТО, ЄС, Рада Європи. З урахуванням вказаних стандартів в Експертних доповідях "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2006 році" та "Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку", виконаних в межах підготовки щорічних Послань Президента України до Верховної Ради, було сформульовано такі основні напрями забезпечення ефективності демократичного цивільного контролю.

1. *Завершення формування структури системи державного управління сектором безпеки.* Результати діяльності в згаданому напрямі в Україні не можна вважати задовільними. Основною причиною цього слід визнати остаточну невизначеність розподілу функцій, повноважень, відповідальності та контролю у сфері безпеки між гілками влади. Відсутність такої визначеності призвела до розбалансованості управлінських рішень у цій сфері. Так, у 2008 р. Президент України вніс на розгляд Верховної Ради законопроект щодо скорочення чисельності Збройних Сил на 17 тис. осіб. Верховна Рада ухвалила закон, який передбачав скорочення чисельності Збройних Сил на 9 тис. осіб, а у вересні міністр оборони України виступив з ініціативою збільшення їх чисельності на 21 тис. осіб. Досі не встановлено парламентський контроль за спеціальними службами (насамперед розвідувальними органами). Згідно з рекомендацією ПАРЕ № 1713 для його здійснення необхідно створити спеціальний комітет чи підкомітет Верховної Ради.

2. *Забезпечення ефективності роботи Державної комісії з питань реформування Збройних Сил України, інших військових формувань та ОПК.* Ця комісія мала чітко визначити напрями і пріоритети реформування всього сектору безпеки та підготувати

проекти відповідних державних рішень. Але попри те, що вона повинна збиратися на засідання не менше від одного разу на квартал, у 2008 р. не відбулося жодного її засідання. Водночас у практиці європейських країн у сфері державного управління обороною сферою немає прикладів створення структур, аналогічних такій Державній комісії.

3. Законодавче закріплення основних параметрів і характеристик суб'єктів сектору безпеки відповідно до покладених на них функцій і завдань. Відсутність чіткої і системної конкретизації функцій та повноважень органів державної влади унеможливило законодавче закріплення параметрів і характеристик суб'єктів сектору безпеки, що фактично робить невизначеними сферу поширення і предмет демократичного цивільного контролю.

Наприклад, за існуючими законодавчими функціями парламенту на кшталт "визначає основи національної безпеки", які мають широке, розмите трактування, не стоять основоположні питання забезпечення національної безпеки, в тому числі пов'язані з конкретним технічним оснащенням Воєнної організації та параметрами боєготовності сил оборони. До того ж без відповідного забезпечення навіть такі конкретизовані функції Верховної Ради, як затвердження загальної чисельності ЗС, СБУ та інших військових формувань, перетворюються на формальну процедуру.

4. Забезпечення наукової обґрунтованості інституційних перетворень і державних рішень в оборонній політиці. На багатьох міжнародних конференціях, на яких розглядалися проблеми реформування сектору безпеки, неодноразово зазначалося, що в Україні немає цілісної науково обґрунтованої картини сектору безпеки і стандартів, за якими формується та оцінюється його діяльність. Водночас країна захоплена кризовим менеджментом, що базується на політиці "коротких кроків". Але така політика без опори на обґрунтовану стратегію призводить до того, що рішення, які спочатку вважалися єдино правильними, потім обернулися серйозними помилками.

Відсутність чіткого обґрунтування потреб оборонної сфери (передусім структури озброєнь ЗС) виявилася, зокрема, в припиненні законодавчо встановленого скорочення чисельності ЗС та в незабезпеченості й призупиненні процесу їх переходу на контрактну основу.

Водночас наукова обґрунтованість державних рішень в оборонній політиці європейською практикою вважається гарантією того, що сили оборони адекватні воєнним загрозам, а їх потреби займають відповідне місце в пріоритетах національних інтересів і поглинають відповідні національні ресурси.

При цьому узагальнена європейська модель вироблення оборонної політики та контролю сектору безпеки має такі етапи: дослідження та оцінка варіантів політики; розробка і реалізація управлінських рішень (приймаються рішення щодо конкретної політики з визначенням ресурсів, термінів і відповідальності; методів контролю та аналізу політики; визначення рішень, необхідних для її реалізації і завдання цілей); оцінка і перегляд політики (відбувається періодичний ретельний огляд цілей і результатів, контроль ефективності; перегляд методів здійснення політики, ресурсів та пріоритетів); повторна оцінка політики (на цьому етапі ухвалюються рішення про її продовження, уточнення, модифікацію або припинення й перехід до нової політики).

5. *Розробка та впровадження в практику ДЦК науково обґрунтованих критеріїв і методик поетапної оцінки результатів функціональної діяльності всіх структур сектору безпеки.* Україна досі не має відповідних розробок. Відсутність таких стандартів призводить до досить суб'єктивних оцінок діяльності структур, що контролюються, навіть на рівні адміністративного цивільного контролю, не беручи вже до уваги громадський контроль. Навіть з реалізацією принципу прозорості певні види діяльності в цих структурах, конкретні заходи, результати можуть бути і відомими, але незрозумілими або трактуватися по-різному.

У відсутності належної методології здійснення ДЦК західні аналітики вбачають прямий виклик для державного управління і демократичних цінностей. На їхню думку, якщо метод не достатньо формалізований, парламентському контролю загрожує перетворення на некеровану політичну риторичку.

6. *Удосконалення нормативно-правової бази демократичного цивільного контролю.* Протягом останнього року воно фактично не відбувалося.

Експерти НАТО до цього часу відзначають вкрай низьку культуру підготовки і виконання українського законодавства, навіть документів, підготовлених у співпраці із західними фахівцями.

Цим документам притаманний недостатній аналіз внутрішнього становища України, нестача визначених і чітких цілей та неадекватні програми виконання.

Не став винятком і базовий Закон України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави". Досі структура державного управління в ньому не віднесена до предмета і площини основних завдань такого контролю, а тим більше механізм його здійснення, хоча відсутність контролю суспільства над структурами державної влади фактично унеможлиблює демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами.

До цього часу немає позитивних законодавчих рішень і стосовно таких ключових аспектів контролю, як розмежування сфер діяльності суб'єктів державного (в тому числі парламентського) контролю і громадських інституцій; чітка регламентація процедур здійснення адміністративного, парламентського і громадського контролю; розширення сфери інтересів суспільства за межі простого інформування його про діяльність сектору безпеки з передбаченням відкритого обговорення та прийняття рішень в оборонній сфері; визначення ролі та місця досвідчених цивільних структур оборонної тематики і громадських організацій; механізм залучення інститутів громадянського суспільства до питань управління системою національної безпеки та її контролю.

На окрему увагу заслуговує європейська норма, за якою передбачається, що основоположні документи національного законодавства в оборонній сфері мають базуватися на політичному консенсусі всіх головних політичних партій і не тільки уряду, а й суб'єктів громадянського суспільства. Про рівень імплементації в Україні цієї норми свідчить прийняття ключового в системі державного управління Закону України "Про Кабінет Міністрів України", який сприяє чіткішому розподілу функцій органів управління. Він неодноразово переглядався, на нього накладалося вето Президента України, вето долалося.

7. Підвищення ефективності парламентського контролю. Цей напрям у тактичному плані забезпечувався активізацією діяльності парламентського Комітету з питань національної безпеки і оборони, який мав найбільш кваліфікований склад за весь час існування. Комітет зосереджував зусилля на вдосконаленні норматив-

но-правової бази сфери безпеки, посиленні соціального захисту військовослужбовців.

Разом з тим немає позитивних зрушень у накреслених в Експертних доповідях ключових питаннях, які визначають ефективність діяльності парламенту, таких як підвищення рівня його компетентності за рахунок системи інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності Верховної Ради і професійного рівня народних депутатів; організація суспільного діалогу зі стратегічних питань оборонної політики з метою підвищення прозорості і з'ясування суспільної думки стосовно концептуальних питань. За європейськими стандартами парламентський контроль над сферою безпеки буде повним тоді, коли в його полі зору перебувають п'ять головних аспектів діяльності оборонних структур: політика, особовий склад, фінанси, технічне оснащення, функціонування.

У межах *першого аспекту* перебуває право парламенту розглядати і затверджувати базові нормативно-правові акти: концепції, стратегії, програми. В Законі України "Про демократичний цивільний контроль..." така норма звужена до державних програм реформування і розвитку ЗС та інших програм, але й вона систематично ігнорується.

Другий аспект охоплює повноваження парламенту затверджувати план управління людськими ресурсами (в тому числі й спосіб комплектування сил оборони) і чисельність особового складу всіх елементів сектору безпеки; схвалювати призначення вищих військових командирів. В Україні ці повноваження обмежуються тільки законодавчим затвердженням чисельності особового складу, зазвичай недостатньо науково обґрунтованої.

Третій аспект - це контроль над бюджетом на трьох рівнях, включаючи постатейний та на окремі програми.

Четвертий аспект означає право парламенту на розслідування у разі помилкової або невдалої діяльності виконавчої влади. В діяльності українського парламенту практики такого контролю немає.

П'ятий аспект передбачає причетність парламенту до питань технічного переоснащення на рівні уточнення потреб у новому оснащенні, урядових рішень відносно контрактів і виробників. У багатьох європейських країнах важливим інструментом впливу на виконавчу владу в питаннях оборони є процедура парламент-

ської санкції. Зокрема, вона діє при постачанні технічного оснащення армії та практично розглядається як участь у прийнятті рішень.

У європейській практиці особлива увага приділяється питанню компетентності парламенту, оскільки без компетентності його членів того самого рівня, що і в міністерстві оборони та без тісної співпраці сторін неможливе належне застосування влади парламентом та ефективне планування в силових міністерствах.

Проблема вирішується завдяки наявності в складі парламенту досвідченого професійного штату державних службовців, який володіє знаннями, навичками і засобами для підтримки членів парламенту на рівні, необхідному для забезпечення належної підзвітності представників сектору безпеки, й інформує парламентарів про ключові проблеми безпеки та надає їм відповідний комплекс даних.

У цьому форматі особливий акцент робиться на важливості глибокого розуміння членами парламенту виправданих потреб Збройних Сил: доки парламент неспроможний зрозуміти, які видатки потрібні та як вони використовуються, неможливо досягти ні прозорості, ні підзвітності. Не може бути демократичного контролю, доки парламент є неефективним. В українських реаліях Верховна Рада ще неспроможна реалізувати таку настанову.

8. Визначення й законодавче закріплення чіткої системи періодичної відкритої звітності та персональної відповідальності вищих посадових осіб держави і сектору безпеки за якість і виконання прийнятих рішень у сфері проведення військової реформи, політичну й економічну ефективність витрат на оборону. У Європейській практиці чітка система підзвітності розглядається спільно з розподілом відповідальності за здійснювані дії як основа дієвого та ефективного виконання службових функцій, а також як передумова оптимального поділу влади між інститутами сфери оборони та безпеки. Європейською нормою є підзвітність силових міністрів Прем'єр-міністру і парламенту. Якщо парламент не задоволений ситуацією в структурах сфери безпеки, він може усунути з посади їх керівництво або окремих міністрів.

В українських реаліях, незважаючи на певні ознаки такої системи - щорічне Послання Президента Верховній Раді та періодичну звітність перед нею керівників силових структур - ознаки

системності та притягнення їх до персональної відповідальності й досі відсутні. А наслідком і практичним доказом цьому слугує перманентний кризовий стан у Збройних Силах.

Зміна керівництва уряду, РНБО та силових структур відбувається переважно не через недоліки в їх роботі (які до того ж, як правило, не виносяться на публічне обговорення в суспільстві), а з політичних чи інших міркувань. Навіть у профільному Законі України "Про демократичний цивільний контроль..." "відповідальність посадових осіб" співвіднесена лише зі "своєчасністю, повнотою і достовірністю інформації, що надається," та з "реагуванням на звернення громадян".

9. *Забезпечення прозорості процесів прийняття концептуальних рішень в оборонній сфері.* Закон України "Про демократичний цивільний контроль..." звужує сферу інтересів суспільства в оборонній політиці "інформацією про діяльність Збройних Сил та інших складових Воєнної організації й не відповідає змістовому наповненню однієї з базових умов контролю - "відкритості процесів обговорення та прийняття рішень в оборонній сфері".

Водночас регламентація цього плану в європейській практиці передбачає широкий спектр питань оборонної діяльності держави, принаймні, на трьох рівнях: інформації про оборонну політику та її втілення; управління ресурсами, кадрової політики, бюджетного менеджменту; процесу закупівлі озброєнь, особливо у довгострокових програмах. При цьому відкриті публікації з питань оборони, щорічний оборонний бюджет, щорічна доповідь про стан оборони та Збройних Сил - це спеціально підготовлені документи для забезпечення підзвітності і прозорості в оборонній політиці. Всі ці документи є результатом серйозних досліджень, політичних консультацій та громадських обговорень і мають бути схвалені парламентом та урядом як матеріали, призначені для інформування суспільства.

У загальній схемі забезпечення прозорості процесів прийняття концептуальних рішень в оборонній сфері необхідним є, з одного боку, роз'яснення нації всієї сукупності факторів, що визначають таке рішення, з другого - формування поля громадської думки. Однак створення практичних механізмів, за допомогою яких вдалося б забезпечити необхідний рівень інтерпретації питань оборонної політики та інформування суспільства, створення

умов формування громадської думки і вплив її на прийняття принципів державних рішень досі залишається для України відкритою проблемою.

10. *Створення механізмів залучення до практики формування державної оборонної політики і системи ДЦК інститутів громадянського суспільства, компетентних цивільних експертів, мас-медіа та дослідних аналітичних центрів.* Українська практика в цьому аспекті обмежується формуванням цивільних неурядових консультативно-рекомендаційних рад (колегій) при керівництві структурами сектору безпеки, поодиноким залученням до обговорення деяких питань оборонної політики цивільних (в тому числі незалежних) експертів і недержавних аналітичних центрів. Наприклад, при Міністерстві оборони створена Громадська рада, а Український центр економічних і політичних досліджень ім. О.Разумкова був залучений до підготовки видання "Білих книг" Міністерства оборони.

Європейські норми цього плану незрівнянно різноманітніші. Вони базуються на визнанні громадянського суспільства однією з вищих цілей демократизації, необхідною умовою ефективності оборонного менеджменту (управління). Неодмінним атрибутом громадянського суспільства визнаються громадські організації, через які воно сприяє розширенню сфер власної участі та впливу на органи державного управління, поширенню інформації, а також дає змогу тримати діяльність уряду в полі зору громадськості. Позитивні функції громадських організацій виходять, насамперед, з їх незалежності, а в низці випадків - і прямої опозиції державі. В цьому аспекті європейська практика засвідчує, що діяльність неурядових організацій в системі контролю потребує підтримки з боку парламенту, передусім через створення ефективного законодавчого середовища.

1.3.2.2. Завдання щодо підвищення ефективності управління сектором безпеки у контексті вдосконалення цивільно-військових відносин

Не підлягають сумніву висновки фахівців, які стверджують, що для успішного виконання завдань у сфері оборони держави необхідне централізоване керівництво всіма воєнними структура-

ми України, які беруть (чи братимуть) участь в її обороні, координація їх дій і єдине розуміння завдань, які на них покладаються, оскільки при "розпорошуванні" вкрай обмежених державних матеріальних, фінансових, людських та інших ресурсів по різних міністерствах та відомствах цього досягти буде надзвичайно важко.

Розглядаючи ці проблеми з позицій системного підходу, можна стверджувати, що традиційна відомчість і пов'язана з нею складність узгоджень будь-яких питань щодо комплексного застосування наявних у державі сил і засобів для вирішення завдань, які покладаються на Воєнну організацію держави, породжують значні труднощі управління у сфері оборони держави.

Так, за оборону країни згідно з Конституцією України відповідає не Воєнна організація держави, а тільки Збройні Сили, тобто інші силові міністерства та відомства і підпорядковані їм військові формування до цього найважливішого питання забезпечення національної безпеки ніби й непричетні.

Тому на законодавчому рівні має бути впровадженим і практично реалізованим такий принцип: організація, якій надається статус військового формування, повинна мати чіткі і однозначно визначені на законодавчому рівні зобов'язання (завдання) перед державою щодо участі в її обороні, взаємопов'язані із завданнями інших військових формувань.

Очевидно також, що для підвищення ефективності управління сектором безпеки принципово важливим є раціональний розподіл політичних, адміністративних та оперативних функцій щодо управління вказаною організацією.

Загальновідомо, що будь-яка силова структура в умовах зростання політичного чи соціального напруження може стати або самостійною політичною силою, або могутньою зброєю іншої політичної сили. Тому подальший розвиток в Україні громадянського суспільства передбачає налагодження у державі таких військово-цивільних відносин, які б сприяли більшій прозорості для населення заходів, що вживаються у військовій сфері.

Деякі дослідники роблять акцент на тому, що головною умовою вирішення цього завдання є реалізація демократичних принципів управління сектором безпеки, а єдиним раціональним шляхом - посилення впливу цивільних на управління у військовій сфері. Власне, організацію демократичного цивільного контролю вони

називають моделлю цивільно-військових відносин. Поширена також думка, що завдання демократичного цивільного контролю полягає в політичному управлінні у сфері безпеки та оборони з боку політичних інститутів влади, і, як наслідок, - підпорядкування воєнної стратегії (доктрини) Стратегії національної безпеки.

Певною мірою це справедливо, але такий підхід сприяє лише частковому вирішенню завдання забезпечення демократичного цивільного контролю за військовою сферою і тим більше вдосконалення цивільно-військових відносин. Особливо це актуально для країн, які ще недавно називали авторитарними, і які сьогодні перебувають на початковому етапі демократичного розвитку. Багатьом із них ще не вдалося запровадити форму організації суспільного життя, за якої народ реально забезпечує дієвий вплив на процеси державного управління.

Як уже зазначалося, сучасні підходи до забезпечення національної безпеки у демократичних країнах розглядають демократичний цивільний контроль за діяльністю сектору безпеки як складову проблеми вдосконалення цивільно-військових відносин. В авторитарних же державах, якщо при владі перебувають військові, цивільний контроль взагалі відсутній. Якщо влада належить диктатору, він намагається призначити на ключові пости в армії та інших силових структурах своїх людей для утримання власної влади (типовий приклад - Ірак за часів С.Хусейна).

У країнах, для яких характерна наявність однопартійної системи, сили та засоби сектору безпеки розглядаються як вагомий інструмент досягнення цілей партії. Особи офіцерського складу мають бути членами партії і виконувати функції агітаторів та пропагандистів. Останньою інстанцією є не держава, а партія. Зокрема, за часів СРСР цивільний контроль над силовими структурами був надійним, але його не можна вважати ні демократичним, ні державним. Силові структури були закритими для суспільства. Ключові питання воєнної політики та військового будівництва, участі у воєнних конфліктах та інші вирішувались на рівні ЦК КПРС або його Політбюро. Безпосередній контроль за реалізацією прийнятих рішень на середньому та низовому рівні покладалася спочатку на інститут військових комісарів, а потім - на начальників політуправлінь та політвідділів. Практично ні Рада Міністрів, ні Верховна Рада СРСР, не кажучи вже про громадські

організації або пересічних громадян, до вказаного контролю, звичайно, не допускалися.

Значною мірою через низький рівень цивільного демократичного контролю нинішні темпи та ефективність військової реформи є незадовільними, а стан та боєздатність ЗС України не поліпшуються.

Є й інші фактори, які спонукають глибше оцінити проблему подальшого вдосконалення цивільного демократичного контролю у секторі безпеки.

По-перше, організація внутрішнього життя у військовій сфері регламентується особливими правилами (законами, статутами тощо) і є досить консервативною. В ній принципово важливу роль відіграють військові традиції. Тому об'єктивно військова сфера порівняно повільно піддається реформуванню і сприймає новації.

По-друге, у сучасних умовах виникла низка досить непростих проблемних питань щодо ролі, функцій та завдань Збройних Сил. Після закінчення холодної війни відповідь на ці питання доводиться шукати всім країнам, оскільки сьогодні вони вимушені перебудовувати свої збройні сили для вирішення переважно регіональних завдань та адекватного реагування на нові загрози національній безпеці (тероризм, боротьба з наркобізнесом, організована злочинність, внутрішній безлад, миротворча діяльність, релігійний та етнічний екстремізм тощо). Вказані завдання далеко не адекватні традиційним (підготовка до широкомасштабної війни), які раніше покладалися на військових. До того ж, якщо загальновідомий принцип із теорії міжнародних відносин, згідно з яким демократичні держави не воюють з демократичними державами, і далі буде демонструвати свою життєздатність, то подальші процеси поширення у світі демократії ще більше ускладнять визначення місця, ролі та функцій національних збройних сил.

По-третє, зниження ймовірності виникнення світової війни, ускладнення і вдосконалення сучасних озброєнь і бойової техніки ставлять на порядок денний питання про скасування загальної мобілізації, а це об'єктивно закладає нові якісні і кількісні виміри відносин між збройними силами та суспільством. Разом із загальною військовою повинністю поступово зникатимуть уявлення про органічну єдність громадянина і солдата, народу і армії, хоча з метою гарантування національної безпеки вказану єдність необхід-

но зберегти. У цьому контексті навіть у демократичних суспільствах потрібен перегляд сучасної природи цивільно-військових відносин.

По-четверте, історичний досвід свідчить, що неможливо забезпечити національну безпеку за рахунок лише військової могутності. Тому на оборону необхідно виділяти лише ту частину ресурсів, яка необхідна для забезпечення безпеки. Ось тут і виникають дві взаємопов'язані проблеми: правильного визначення частки коштів, необхідних для забезпечення безпеки, та обґрунтування оптимального рівня оборонної достатності.

При вирішенні цих проблем, як справедливо зазначає К.Доннеллі, військові бояться, що некомпетентні чиновники завдадуть армії непоправної шкоди, вони переконані, що краще розуміються на потребах та проблемах армії, а політики та цивільні спеціалісти з презирством та зверхністю ставляться до військових і не визнають їхніх законних потреб. Очевидно, що вказане непорозуміння між цивільними та військовими завдає значної шкоди національній безпеці.

Серед інших причин, пов'язаних з необхідністю подальшого вдосконалення цивільно-військових відносин в Україні, можна, зокрема, вказати такі:

- потреби в охороні та захисті демократичного процесу, надання йому сталих, прогнозованих форм розвитку;
- забезпечення дотримання законності в армії;
- необхідність підтримки на належному рівні мобілізаційної готовності та боєготовності ВО держави і в цьому контексті - обґрунтованості військово-політичних і військових рішень;
- забезпечення достовірності інформації з різних питань життєдіяльності військової сфери;
- необхідність порушення вітчизняної традиції функціонування війська у стані відносно замкненої, майже відірваної від суспільства структури;
- важливість оптимізації існуючої системи підготовки та призначення військових кадрів;
- необхідність забезпечення належної організації життєдіяльності воєнної організації в умовах глибоких змін, які відбуваються у всіх сферах суспільного та політичного життя України.

Таким чином, проблема полягає не стільки у запровадженні демократичного цивільного контролю за діяльністю сектору безпеки, скільки в докорінному реформуванні відносин між військовим та цивільним сектором, яке, у свою чергу, є умовою забезпечення належної ефективності управління сектором безпеки.

Сьогодні в Україні проблему підвищення ефективності управління сектором безпеки в напрямі вдосконалення цивільно-військових відносин необхідно розглядати в контексті не тільки забезпечення належної організації відносин між цивільними та військовими спеціалістами, яка зводиться до вдосконалення відносин між армією і урядом, з одного боку, і між армією і суспільством загалом - з другого, а й проведення воєнної реформи.

Остання передбачає не тільки детальну інвентаризацію і відповідне реформування складових Воєнної організації держави. У посттоталітарних державах нерідко серед військових поширена думка: чим більше у суспільстві демократії, тим менше поважають армію. Тому важливим є переорієнтація психології військових відповідно до їх діяльності в умовах демократичного суспільства.

Удосконалення цивільно-військових відносин передбачає інформаційну прозорість і сприяє досягненню прийнятного компромісу між демократичними наполяганнями та вимогами щодо збереження необхідної секретності. У цьому контексті демократичним цивільним контролем має бути охоплена вся воєнна сфера: від розробки та затвердження Воєнної доктрини до розгляду та затвердження воєнного бюджету, від стану оборонної інфраструктури до організації виробництва і оснащення військ сучасною зброєю.

У цьому разі важливу роль покликані відігравати ЗМІ, які мають займати державницькі позиції і стати надійними правозахисними інститутами та впливовими суб'єктами моніторингу стану справ не тільки у військовому секторі, а й щодо ставлення до нього цивільного сектору.

Необхідно зазначити, що в посттоталітарних країнах проблеми у сфері цивільно-військових відносин виникають і з боку цивільного сектору через:

- неспроможність демократичного керівництва забезпечити подальший демократичний розвиток, підтримати законність і порядок;

- слабкість політичних інститутів і амбіційність політиків, здатних залучити військових для здійснення своїх цілей;
- некомпетентність та безвідповідальність цивільних у питаннях прийняття військово-політичних та стратегічних рішень військового будівництва.

На останньому варто наголосити, оскільки управлінські рішення, які приймаються щодо забезпечення національної безпеки, визначають тенденції, напрями і динаміку розвитку держави і суспільства. Їх виконання приводить в рух величезні матеріальні ресурси і механізми, які, як правило, важко зупинити, а тим більше повернути у зворотному напрямі. Помилкові рішення щодо розподілу ресурсів між військовими і цивільними секторами, які приймаються у мирний час, виправити в передвоєнний період, а тим більше під час війни буде практично неможливо.

В Україні головна причина помилкових рішень у сфері розподілу ресурсів між військовими і цивільними секторами, як правило, полягає не в тому, що вказані ресурси завжди обмежені і не у відсутності належного демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави. За роки систематичного порушення чинного законодавства з боку уряду щодо фінансування її мінімальних потреб вище військове керівництво продемонструвало небачену лояльність до цивільного сектору (так, невідомо жодного факту, коли б міністр оборони з цього приводу подав рапорт про відставку, на знак протесту проти такого ставлення до Збройних Сил України). Отже, недосконалість цивільно-військових відносин проявляється у відсутності взаємної відповідальності за виконання завдань у сфері забезпечення національної безпеки між цивільним і військовим сектором.

Таким чином, в Україні поки що бракує досвіду цивільно-військових відносин, який накопичено в країнах консолідованої демократії, де до цивільного контролю залучені структури усіх гілок влади і громадянське суспільство. Тому визначальним у цьому питанні є створення такої системи відносин між військовими та цивільними, яка б сприяла ефективному управлінню силами і засобами сектору безпеки, що неможливо без належного цивільного контролю за його діяльністю.

Питання для самоконтролю

1. Чому результати політичного аналізу та прогнозування великою мірою визначають пріоритети державної політики національної безпеки?

2. З якою метою здійснюються оцінювання та моніторинг державної політики національної безпеки?

3. Охарактеризуйте вплив зовнішніх чинників на державну політику захисту національних інтересів.

4. Охарактеризуйте вплив внутрішніх чинників на державну політику захисту національних інтересів.

5. Які особливості державної політики національної безпеки України?

6. Які основні завдання державної політики національної безпеки України?

7. Які нормативно-правові акти формують правову основу та визначають принципи державної політики національної безпеки України?

8. Назвіть основні принципи державної політики національної безпеки України.

9. Хто є суб'єктами розробки державної політики національної безпеки? Що входить до їх компетенції? Які їх відповідальність, взаємодія?

10. Хто є суб'єктами впровадження державної політики національної безпеки? Що входить до їх компетенції? Які їх відповідальність, взаємодія?

11. Охарактеризуйте місце, роль та можливості аналітичних центрів у процесі розробки та впровадження державної політики національної безпеки.

12. Для чого потрібен контроль процесу формування політики національної безпеки інститутами громадянського суспільства?

13. Які завдання інститутів громадянського суспільства щодо контролю за процесом формування політики національної безпеки?

14. Які особливості формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки у країнах-членах ЄС?

15. Дайте оцінку функцій та завдань РНБО України у контексті досвіду інших країни з питань моніторингу державної політики національної безпеки.

16. У чому полягає суть та значення демократичного цивільного контролю за сектором безпеки?

17. Хто є суб'єктами та об'єктами демократичного цивільного контролю за сектором безпеки?

18. Які принципи та механізми демократичного цивільного контролю за сектором безпеки?

19. Що є правовою основою демократичного цивільного контролю за сектором безпеки в Україні?

20. Основні завдання цивільного контролю за сектором безпеки.

21. Наведіть структурно-функціональну характеристику системи цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави в Україні.

22. Перерахуйте можливі шляхи удосконалення цивільно-військових відносин в Україні.

23. Охарактеризуйте стан цивільно-військових відносин в Україні крізь призму європейського досвіду оцінки діяльності структур сектору безпеки.

24. Якими є завдання щодо підвищення ефективності управління сектором безпеки у контексті вдосконалення цивільно-військових відносин?

Розділ 2. ОСНОВИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

2.1. Концептуальні засади стратегічного планування забезпечення національної безпеки

2.1.1. Понятійно-категорійний апарат стратегічного планування

Планування є однією з головних функцій управління. У загальному вигляді стратегічне планування - це планування комплексу заходів, що передбачають, зокрема, визначення (уточнення) пріоритетів (цілей) організації (у тому числі держави), стратегічний аналіз та прогнозування як власної політики, так і конкурентів (у сфері національної безпеки - суміжних країн чи їх союзів), визначення шляхів, механізмів, засобів і способів досягнення зазначених пріоритетів (цілей). Тому рішення, які приймаються у процесі стратегічного планування, мають бути комплексними, спрямованими на розв'язання загальнодержавних проблем, а отже, досить агрегованими (мати високий рівень узагальнення) й спрямованими на досягнення пріоритетних цілей, визначених виходячи з головних інтересів розвитку організації. Таким чином, стратегічне планування як вид управлінської діяльності полягає в розробці стратегічних рішень, що мають орієнтуючий, організуючий та об'єднувальний характер та спрямовані на досягнення поставленої мети.

З огляду на це якість, повнота та своєчасність стратегічного планування великою мірою визначає можливість розв'язання проблеми підвищення ефективності, гнучкості, надійності державного управління у різних сферах національної безпеки, зниження до прийнятного рівня ризиків щодо реалізації національних інтересів в тих чи інших кризових ситуаціях (кризах), у тому числі пов'язаних із небезпекою збройних конфліктів різної інтенсивності.

З урахуванням цього у Стратегії національної безпеки України серед комплексу стратегічних завдань, спрямованих на підви-

щення ефективності державного управління в умовах криз, надзвичайного стану та особливого періоду, визначено низку завдань, які стосуються питань стратегічного планування забезпечення національної безпеки. Серед них, зокрема:

- формування системи стратегічного планування, розробка дієвих механізмів моніторингу з метою вчасного коригування пріоритетів політики безпеки;

- розвиток системи стратегічного планування, координації та контролю діяльності сектору безпеки;

- законодавче уточнення завдань і функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки, у тому числі в умовах особливого періоду та кризових ситуацій;

- посилення прогностичної функції системи управління національною безпекою;

- підвищення ефективності моніторингу у сфері забезпечення національної безпеки для своєчасного виявлення існуючих і нових типів внутрішніх і зовнішніх загроз, розробка дієвих заходів щодо їх нейтралізації та запобігання їм;

- інформаційно-аналітична підтримка органів державної влади в умовах кризових і надзвичайних ситуацій, особливого періоду;

- розробка та впровадження загальнодержавної системи визначення та моніторингу порогових значень показників (індикаторів), що характеризують рівень захищеності національних інтересів у різних сферах.

Очевидно, що вирішення цих та інших питань, які пов'язані зі стратегічним плануванням забезпечення національної безпеки, передбачає наявність відповідного понятійно-категорійного апарату.

Як і теорія національної безпеки, понятійно-категорійний апарат стратегічного планування у цій сфері динамічно розвивається. Його наукове обґрунтування, офіційне визнання та практична реалізація в процесі розробки та впровадження політики національної безпеки - одна з головних проблем, на розв'язання якої сьогодні справляють вплив, передусім такі чинники:

- неузгодженість, нечіткість, неоднозначність і часто навіть суперечливість формулювань одних і тих самих понять (дефініцій), наведених у чинній нормативно-правовій базі, а також непооди-

ноке використання тих, які офіційно (на нормативному рівні) до цього часу не визначені;

- відсутність державного стандарту та необхідної довідкової літератури з термінології у цій сфері як наслідок значного відставання розробки та впровадження категорійно-понятійного апарату від практичних потреб системи забезпечення національної безпеки;

- відсутність системності, наукової експертизи та координованості дій щодо формулювання і застосування категорійно-понятійного апарату в офіційних документах та ін.;

- відсутність практики належної наукової експертизи з боку провідних фахівців у сфері державного управління та національної безпеки щодо понятійно-категорійного апарату, який використовується в офіційних документах (закони, укази Президента України та ін.);

- несистемність та неkoordinованість дій як науковців, так і практиків при формулюванні та застосуванні понятійно-категорійного апарату стратегічного планування забезпечення національної безпеки.

Безумовно, вказані чинники негативно впливають на розробку та впровадження сучасних методів та моделей стратегічного планування у вказаній сфері, а отже, і не сприяють підвищенню ефективності системи державного управління забезпеченням національної безпеки.

Одним з базових понять і одночасно документів, що входять до складу чинної системи законодавчих актів, яка визначає розвиток національного сектору безпеки, є Стратегія національної безпеки України (Стратегія).

Вперше як про нормативний документ про Стратегію згадується в Законі України "Про основи національної безпеки України", але його визначення в ньому не наводиться.

У Законі України "Про організацію оборонного планування" було сформульовано визначення Стратегії, а також пов'язаних з нею інших важливих понять стратегічного планування забезпечення національної безпеки, зокрема таких, як Стратегічний оборонний бюлетень та державні програми розвитку Збройних сил України. Відповідно до цього Закону Стратегія національної без-

пеки - це узгоджена щодо цілей, завдань, умов та засобів довгострокова комплексна програма практичних дій щодо забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Стратегія національної безпеки України є основою комплексного планування діяльності органів державної влади у сфері оборони та національної безпеки.

Відповідно до Указу Президента України "Про Стратегію національної безпеки України" Стратегія визначає принципи, пріоритетні цілі, завдання та механізми забезпечення життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз.

Аналіз формулювань Стратегії в цих законодавчих актах показує їх неузгодженість між собою, загальною системою нормативно-правових актів у сфері забезпечення національної безпеки, змістом і структурою процесів стратегічного планування та управління у цій сфері тощо.

Наприклад, незважаючи на те, що Законом України "Про організацію оборонного планування" Стратегію визначено як довгострокову комплексну програму, а також на те, що довгострокове планування розраховане на період 10-12 років, цим самим Законом передбачено, що Президент України щорічно у своєму Посланні до Верховної Ради України визначає Стратегію.

Іншими важливими поняттями є Воєнна доктрина України та Стратегія воєнної безпеки, які, очевидно, мають бути взаємопов'язаними, оскільки ці документи належать до сукупності документів, що визначають політику держави у сфері забезпечення воєнної безпеки.

Водночас у Законі України "Про організацію оборонного планування" зазначено, що Стратегія воєнної безпеки є складовою Стратегії національної безпеки України й визначає напрями запобігання реальним і потенційним загрозам національній безпеці України у воєнній сфері та їх нейтралізації.

У такому разі незрозумілою є роль Воєнної доктрини України, яка, як впливає із аналізу Закону України "Про основи національної безпеки України", є самостійним документом, який "розробляє та затверджує" Президент України (як і Стратегію національної безпеки України). При цьому вказаним законом не встановлено послідовність розробки цих документів та термін, на який має бути

розрахована їх дія (на коротко-, середньо- чи довгострокову перспективу).

Відмінність між Воєнною доктриною та Стратегією воєної безпеки полягає в деталізації та конкретизації проблем (формалізації політико-адміністративних рішень), що розв'язуються в рамках цих документів, у рівні декларативності та теоретичності, колі суб'єктів, яких вони стосуються, можливих наслідках у разі їх невиконання тощо. Інакше кажучи, Стратегія воєної безпеки має бути одночасно похідною як від Стратегії національної безпеки України, так і від Воєнної доктрини України.

Поняття "Комплексний огляд сектору безпеки" у чинній нормативно-правовій базі офіційно не розкрито. Проте воно застосовується в деяких актах Президента України. Зокрема в Стратегії національної безпеки України одним із напрямів удосконалення системи управління національною безпекою визначено проведення комплексного огляду сектору безпеки України.

Останнім часом в Україні широко вживається поняття "Оборонний огляд". Під ним розуміється процедура оцінки стану та готовності Збройних Сил України та інших військових формувань до виконання завдань у сфері оборони. На основі вказаної оцінки мають вживатися заходи щодо зміцнення обороноздатності держави. За результатами оборонного огляду готується Стратегічний оборонний бюлетень.

Водночас призначення та місце в ієрархії керівних документів щодо забезпечення національної безпеки Стратегічного оборонного бюлетеня, в інтересах якого згідно із законодавством має здійснюватись Оборонний огляд, визначено нечітко, як і механізм його формування.

Так, Стратегічний оборонний бюлетень згідно з визначенням - це "концептуальний довгостроковий програмний документ щодо реформування, розвитку Збройних Сил України та інших складових Воєнної організації держави". Це означає, що він має включати результати огляду Воєнної організації держави в цілому (сукупності органів державної влади, Збройних Сил України, інших військових формувань). Але це суперечить визначенню Оборонного огляду, відповідно до якого він відображає результати оцінки стану та готовності тільки частини Воєнної організації держави: Збройних Сил України та інших військових формувань.

Комплексний огляд сектору безпеки та Оборонний огляд включають сукупність загальних "стандартних" процедур та заходів. Серед них, зокрема:

- забезпечення і контроль надання та обробки необхідної інформації, збереження конфіденційності і використання в інтересах національної безпеки України та розробки (коригування) відповідної системи стратегічних документів;

- виявлення концептуальних підходів і напрямів забезпечення національної безпеки та оборони у визначальних сферах національної безпеки;

- аналіз стану та виявлення тенденцій розвитку ситуацій, що виникають в Україні та світі, розробка відповідних сценаріїв розвитку ситуації;

- прогнозування змін, що відбуваються у визначальних сферах національної безпеки, у тому числі форм та способів воєнних дій і засобів озброєної боротьби;

- науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку сектору безпеки, окремих його складових, можливого стану в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів національної безпеки;

- виявлення, ідентифікація та оцінка рівня загроз національним інтересам України, причин їх виникнення;

- оцінка ефективності державної політики та державного управління забезпеченням національної безпеки.

Складність визначення Комплексного огляду сектору безпеки зумовлена відсутністю офіційного визначення сектору безпеки, нечіткістю його змісту та структури.

З огляду на викладене заслуговують на увагу пропозиції українського вченого А.І.Семенченка, який запропонував такі визначення понять "Оборонний огляд" та "Комплексний огляд сектору безпеки".

Оборонний огляд - офіційно визначена процедура отримання, обробки та надання необхідної інформації з проблем воєнної безпеки, що спрямована на забезпечення ефективного формування (уточнення) сукупності керівних документів з функціонування та розвитку сектору безпеки, прийняття конкретних стратегічних рішень вищими органами державної влади щодо управління та регулювання процесів у сфері воєнної безпеки.

Комплексний огляд сектору безпеки - офіційно визначена процедура отримання, обробки та надання необхідної інформації з проблем забезпечення національної безпеки, що спрямована на забезпечення ефективного формування (уточнення) сукупності керівних документів з розвитку сектору безпеки, насамперед Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України, прийняття конкретних стратегічних рішень вищими органами державної влади щодо управління та регулювання процесів у цій сфері.

Оборонний огляд та Комплексний огляд сектору безпеки є складовими більш загальних процесів, таких як стратегічне планування та управління у сфері забезпечення національної безпеки.

Щодо поняття стратегічного планування забезпечення національної безпеки, то в чинному законодавстві тільки в Законі України "Про організацію оборонного планування" і тільки для воєнної сфери наводиться офіційне визначення стратегічного планування як "функції державного управління, яка визначає мету, завдання, пріоритети та комплекс заходів щодо реалізації державної політики у сфері оборони та військового будівництва".

В існуючих методологічних підходах до стратегічного планування також не повною мірою враховано особливості цього процесу стосовно сфери національної безпеки. Вони обмежені або певною конкретною сферою їх застосування, або розробкою певного документа, наприклад Воєнної доктрини чи Стратегії національної безпеки України.

Як правило, вважається, що стратегічне планування є визначальною складовою процесу стратегічного управління національною безпекою держави. Пропонується його застосовувати при формуванні Стратегії національної безпеки України для вирішення двох головних завдань: розробки планів застосування різних елементів влади, що сприяють досягненню визначених цілей, та забезпечення максимально можливого ступеня узгодженості і взаємодії всіх елементів влади.

При цьому на стратегічне планування покладається визначення загальних стратегічних цілей та шляхів їх досягнення, необхідних сил та ресурсів, обмежень і умов щодо здійснення стратегічного управління, насамперед нормативно-правового характеру. На його основі мають розроблятися стратегічні плани, зорієнтовані

на досягнення цілей, що мають враховувати реальну ситуацію на кожному з етапів стратегії.

Таким чином, з огляду на те, що головним завданням стратегічного планування є розробка стратегічних рішень, що мають орієнтовний, організуючий та об'єднувальний характер та спрямовані на досягнення визначених цілей (в деяких випадках і їх уточнення), під стратегічним плануванням забезпечення національної безпеки необхідно розуміти функцію державного управління, реалізація якої дає змогу визначити мету, пріоритети, завдання, та комплекс заходів щодо розробки та здійснення державної політики, спрямованої на досягнення цілей, пов'язаних з життєво важливими національними інтересами.

Варто зазначити, що у цьому разі йдеться і про інтереси, спрямовані на виявлення, прогнозування та нейтралізацію небезпеки недосягнення вказаних цілей.

Указане планування здійснюється передусім в інтересах стратегічного (загальнодержавного) рівня управління, а також Збройних Сил України та інших складових сектору безпеки, зокрема й підрозділів цивільного захисту, підприємств, установ та організацій, діяльність яких може суттєво впливати на національну безпеку.

При цьому стратегічне планування забезпечення національної безпеки здійснюється у формі стратегічних прогнозів, концепцій, доктрин, стратегій, програм, планів та інших документів.

2.1.2. Методичні підходи щодо формалізації процесу стратегічного планування

Сьогодні вітчизняні та іноземні фахівці приділяють достатньо уваги проблемним питанням розробки та впровадження ефективних методів і моделей стратегічного планування. Це зумовлено тим, що розробка й упровадження методичного підходу до формалізації стратегічного планування сприяє систематизації інформації та знань стосовно суб'єктів, об'єктів та предметів планування, формуванню логіки їх раціональної обробки і використання для досягнення головної мети планування.

Водночас варто зазначити, що більшість досліджень стосується переважно сфери бізнесу (економіки) і значно менше - за-

стосування методології стратегічного планування забезпечення національної безпеки. У цій сфері наявні підходи до формалізації стратегічного планування не повною мірою враховують специфіку цього процесу (особливо в Україні), обмежені певною конкретною сферою їх застосування або розробкою якогось конкретного документа, не мають чіткого системного узгодження з процесами стратегічного планування у соціально-економічній сфері і, як правило, не передбачають належної оцінки та планування матеріально-технічного, фінансового й інших видів забезпечення.

Згідно з чинним офіційним визначенням головна мета Стратегії національної безпеки України покликана "... забезпечити такий рівень національної безпеки, який би гарантував поступальний розвиток України, її конкурентоспроможність, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, подальше зміцнення міжнародних позицій та авторитету Української держави у сучасному світі".

Таким чином, інтегральним критерієм досягнення головної мети Стратегії є рівень національної безпеки, який розкривається через сукупність комплексних критеріїв, таких як поступальний розвиток України, її конкурентоспроможність, забезпечення прав і свобод людини, зміцнення міжнародних позицій та авторитету. Для глибшого розкриття сутності методичного підходу до формалізації стратегічного планування головну мету доцільно сформулювати стисліше, з більш чітким визначенням інтегрального та комплексних критеріїв її досягнення, сконцентрувавши увагу на найбільш значущих аспектах.

Очевидно, що суттєва невизначеність, непередбачуваність, складність процесів, які справляють вплив на формування та реалізацію національних інтересів (цілей), принципова неможливість побудови точних моделей розвитку ситуацій у сфері забезпечення національної безпеки зумовлюють необхідність одночасного формування множини альтернативних стратегічних рішень, що конкурують між собою на деякому інтервалі можливих рішень, і не обмежуватись пошуком тільки якогось одного з них, що відповідає сукупності визначених критеріїв раціонального вибору. При цьому, формуючи множину прийнятних варіантів стратегічних рішень, до неї доцільно включати, наприклад, варіант оптимістичного, песимістичного та раціонального стратегічних рішень. Такий підхід сприяє підвищенню гнучкості, стійкості та надійності

стратегічного планування, оскільки в разі необхідності дає змогу переорієнтувати наявні ресурси на один із заздалегідь сформованих альтернативних варіантів стратегічного рішення.

Відомі методи стратегічного планування включають такі "класичні" етапи цього процесу, як визначення місії та сукупності цілей організації (системи), стратегічний моніторинг й аналіз (прогнозування), формування альтернативних варіантів стратегічних рішень і розробка можливих сценаріїв розвитку подій тощо.

Незважаючи на значне різноманіття методів стратегічного планування, що відрізняються за складом, послідовністю та змістом їх етапів, сукупністю критеріїв та показників тощо, всі вони в явному або неявному вигляді обов'язково включають процедуру формування варіантів стратегічних рішень.

Багатоальтернативність є однією з ознак стратегічного планування і одночасно засобом зниження рівня невизначеності (непередбаченості) та підвищення обґрунтованості й інформативності стратегічних рішень, а також підставою для адаптації системи забезпечення національної безпеки до мінливих умов зовнішнього та внутрішнього середовищ з мінімальними втратами.

Формування проектів стратегічних рішень у сфері забезпечення національної безпеки (альтернатив) передбачає виконання низки таких процедур: генерування альтернативних варіантів рішень; попередній відбір найімовірніших та несуперечливих варіантів рішень (фільтрація проектів рішень); відбір основних варіантів рішень для особи, яка приймає остаточне рішення.

У зв'язку зі складністю формалізації проблеми стратегічного планування забезпечення національної безпеки генерування альтернативних варіантів рішень здійснюється на базі суб'єктивних методів типу "мозкової атаки", методів аналогів тощо, як правило, із залученням широкого кола експертів.

Множина альтернативних рішень, які мають генеруватися під час здійснення стратегічного планування, залежить від багатьох об'єктивних та суб'єктивних факторів. Це, зокрема: вимоги чинного законодавства; ресурси, виділені на підготовку стратегічних рішень, рівень невизначеності процесів, які справляють вплив на визначення та реалізацію національних інтересів; вимоги до вихідної інформації з боку особи, яка приймає остаточне рішення, тощо. При цьому у будь-якому разі кількість сформульованих

альтернативних варіантів рішень має бути не меншою від трьох, але не більшою від дев'яти.

Мінімальне значення множини альтернативних рішень, що мають генеруватися, визначається мінімально необхідними умовами забезпечення конкуренції між проектами стратегічних рішень, а максимальне зумовлене психофізіологічними можливостями експертів щодо одночасного розгляду альтернативних варіантів стратегічних рішень та суттєвими витратами ресурсів і часу на розробку кожного з варіантів стратегічних рішень. Водночас за будь-яких умов мають бути сформульовані *оптимістичний варіант*, що відповідає досягненню прийнятного рівня забезпечення національної безпеки, *песимістичний*, що зберігає існуючий рівень забезпечення національної безпеки, та найбільш імовірний проєкт альтернативного рішення, що подається керівництву для прийняття остаточного рішення.

Таким чином, основними елементами формалізації процесу стратегічного планування забезпечення національної безпеки, що доцільно використати при обґрунтуванні варіантів стратегічних рішень, є прийнятний, мінімально допустимий та максимально можливий рівні забезпечення національної безпеки, множина національних інтересів (цілей), а також потенційних та реальних загроз щодо їх реалізації (досягнення), обмеження на ресурси держави, що можуть бути виділені для забезпечення національної безпеки та на вектор державного управління, інтервал стратегічного планування, а також обмеження, зумовлені вимогами чинного законодавства, які великою мірою визначають обмеження на вектор державного управління. При цьому в процесі стратегічного аналізу та прогнозування оцінюється інтервал поточного рівня забезпечення національної безпеки, а також визначаються конкретні значення потенційних та реальних загроз реалізації національних інтересів.

Формування та відбір альтернативних варіантів стратегічних рішень передбачає застосування процедур генерування альтернатив у "широкому" та "вузькому" інтервалі можливостей державної політики національної безпеки.

Генерування вказаних варіантів доцільно починати з проєкування альтернатив у "широкому" інтервалі. Цей інтервал, як правило, визначає загальні особливості, принципову спрямованість

державної політики з питань забезпечення національної безпеки, узгоджує пріоритети вказаної політики із завданнями системи державного управління, сприяє синтезу стратегічних, оперативних і тактичних рішень.

Серед варіантів альтернатив у "широкому" інтервалі можуть бути, зокрема, такі: збереження без змін державної політики національної безпеки та ресурсів на її забезпечення; збереження незмінною державної політики національної безпеки при зміні ресурсів; розробка нової державної політики національної безпеки при збереженні базових принципів її формування та ресурсів щодо її забезпечення; розробка принципово нової державної політики забезпечення національної безпеки (зміна принципів, ресурсів є можливою). Очевидно, що такі альтернативи відрізняються високим рівнем невизначеності, тобто генерування та фільтрація альтернатив у "широкому" розумінні забезпечують попередній відбір найімовірніших, несуперечливих та масштабних варіантів рішень при стратегічному плануванні, що, зокрема, характерно при підготовці проектів концепцій, доктрин, стратегій.

У подальшому для відібраної альтернативи з урахуванням притаманної їй цільової функції, набору змінних, а також згідно з визначеними критеріями, обмеженнями та умовами має бути здійснено генерування та відбір альтернатив у "вузькому" інтервалі. Генерування альтернатив у цьому інтервалі включає аналогічні операції, що й у "широкому", зокрема: визначення потужності множини альтернатив, їх формулювання та ранжування. Ці альтернативи, спрямовані на деталізацію відповідних альтернатив "широкого" набору, переважно відображають оперативні і тактичні рішення (розробку програм, проектів, планів, заходів, бюджетів тощо), що розкривають, конкретизують та деталізують задалегідь обрані стратегічні рішення.

Таким чином, фільтрація є обов'язковою процедурою формування державної політики забезпечення національної безпеки і полягає у відборі таких проектів політичних та адміністративно-управлінських рішень, що не суперечать зовнішнім та внутрішнім обмеженням нормативно-правового характеру. Загальним для цих двох процедур генерування альтернатив є пошук таких, які б давали змогу якомога точніше наблизитися до прийнятого рівня забезпечення національної безпеки або взагалі його перевищувати

при мінімальних витратах та змінах параметрів. Це визначає як зміст альтернатив, що мають розглядатись, так і послідовність їх розгляду: від менш складних і витратних до більш складних.

Варто зазначити, що в інформаційному аспекті моделі процесу формування (пошуку) альтернативних рішень у процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки як у "широкому", так і "вузькому" інтервалі ідентичні й фактично являють собою певну схему опрацювання інформації за певними правилами, які часто називають алгоритмом.

Алгоритм являє собою перелік операцій (дій), які необхідно виконати на кожному етапі, визначає порядок переходу до іншого етапу. Процес може бути ітераційним і триває доти, поки не буде знайдене рішення, яке задовольняє вимоги згідно з обраним критерієм. Таким чином, процес прийняття рішення стосовно тієї чи іншої альтернативи можна поділити на певну кількість операцій, які виконуються на кожному етапі, а весь процес можна повторити (в разі необхідності). Такий підхід досить поширений, оскільки:

- процес прийняття управлінських рішень формалізується, бо його можна визначити як систему, що складається із певної кількості входів та виходів;

- є можливість певною мірою уникнути суб'єктивізму при оцінках рішень, що приймаються, завдяки заміні нечітких формулювань більш чіткими (завжди можна домовитися відносно тих чи інших критеріїв чи процедур оцінювання);

- залежно від складності та специфічності проблеми, яка має бути розв'язана, можна використати ті чи інші математичні методи для пошуку оптимальних рішень.

Отже, розглядається такий процес прийняття рішень особами, що беруть участь у стратегічному плануванні, внаслідок якого здійснюються певні взаємозумовлені управлінські дії, об'єднані в єдину систему. Зокрема, виходячи із викладеного вище це: вивчення стану об'єкта планування та його складових, формулювання альтернатив, їх взаємне порівняння та узгодження з цілями, оцінка ефективності досягнення цілей, вибір однієї із альтернатив. Тому існує певна послідовність блоків обробки інформації (які одночасно є блоками входу та виходу певної інформації): блок вхідних даних - блок ситуації - блок цілі - блок вибору.

Очевидно, що призначення першого блоку - прийом та організація *достовірної й вагомої* для прийняття управлінських рішень інформації, а в блоці ситуації (другому) оцінюється достатність та придатність інформації для *целей* прийняття рішення з огляду на необхідність всебічного опису ситуації (явища, процесу, об'єкта управління). Особливістю вказаних блоків є те, що в сукупності вони об'єднують інформаційні входи, пов'язані із зовнішнім середовищем, тобто містять у собі інформацію, яка описує ситуацію, що склалася на певний момент часу. Тому сукупність перших двох блоків можна назвати *ситуативною* частиною моделі. Кінцевим результатом функціонування цих блоків є інформація, яка визначає доцільність її подальшого використання як вхідної інформації в роботі наступних блоків (блоку цілі та блоку вибору). При цьому блок ситуації вказує напрям просування вказаної інформації для усунення недостатності й невизначеності об'єктивних даних про об'єкт управління.

Призначенням блоку цілі (третього) є пошук адекватної реакції (управлінських рішень) на умови формування та реалізації національних інтересів, що знаходить прояв у формуванні цільової функції діяльності системи забезпечення національної безпеки і, відповідно, пошук (проектування) відповідного управлінського рішення, а четвертого блоку - опис процедури (алгоритму) вибору найкращого рішення з можливих варіантів (виходячи із того чи іншого критерію оптимальності дій).

Останні два блоки пов'язані із *внутрішньою* організацією функціонування системи забезпечення національної безпеки (у тому числі тієї її частини, яка відповідає за стратегічне планування) і утворюють *концептуальну* частину моделі.

Таким чином, в остаточному підсумку, кожний наступний блок зазнає впливу попереднього.

Виходячи із призначення блоків можна визначити їх основні функції та відповідні завдання, які мають виконуватися, кінцевий результат функціонування кожного блоку, що й відображено в таблиці.

Для вибору стратегії управлінських дій, яка зводить до мінімуму можливі втрати в процесі вибору в умовах ситуації, що склалася, визначаються граничні умови *допустимих* стратегій (управлінських рішень). Вони є результатом взаємодії блоку цілі і блоку вибору, а саме: кожна можлива стратегія оцінюється за ефек-

тивністю, формується таблиця переваг, за допомогою якої визначаються межі допустимих дій. При цьому можливі втрати при виборі тієї чи іншої стратегії значною мірою залежать від реакції середовища на обраний варіант управлінського рішення.

Функції, операції та результат функціонування блоків моделі пошуку альтернатив у процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки

Блоки	Функції	Операції	Результат роботи (вихід)
Блок даних	Добір інформації, її перевірка на достовірність та агрегування інформації	Ретроспективний аналіз джерел, статистичний та експертний аналіз інформації	Упорядкування, класифікація, факторизація інформації
Блок ситуації	Аналіз ступенів ризику, невизначеності та конфліктності інформації	Імовірнісна оцінка, рандомізація, рефлексивний аналіз інформації	Уточнення суперечностей, невизначеності інформації
Блок цілі	Аналіз ціннісних орієнтацій (інтересів, цілей), визначення (уточнення) пріоритетів, розробка альтернатив стратегічних рішень	Легітимізація альтернатив, їх ранжування	Порівняння мотивів і узгодження альтернатив
Блок вибору	Вибір <i>міри</i> ефективності, визначення корисності, пошук сфери компромісів для вибору альтернатив	Політична оцінка, прагматична оцінка альтернатив щодо репрезентації національних інтересів (цілей)	Максимізація еквівалентів результатів рішення щодо тієї чи іншої альтернативи

Таким чином, наведена вище модель процесу прийняття рішень під час стратегічного планування забезпечення національної безпеки в процесі функціонування сприймає і оцінює інформацію, що надходить ззовні на входи, які утворюють каскад ситуативної моделі. Одночасно є внутрішні настанови, які визначають засоби, способи і методи досягнення певних цілей, диктують вибір відповідної стратегії. Ця інформація надходить на входи концептуальної частини інформаційної моделі, яка погоджує внутрішні стимули в процесі цілепокладання, окреслює можливі шляхи реалізації цільових настанов і формує критерій вибору оптимального рішення. Фактично вказана модель є результатом реалізації алгоритму перетворення інформації, що надходить на входи системи.

Як уже зазначалося, існує суттєва специфіка при розробці та прийнятті тих чи інших рішень у процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки, оскільки ієрархія інтересів (цілей), статусу, компетенції прийнятих на загальнодержавному рівні політичних рішень не можуть не накладати специфічних обмежень на інформаційні потоки в процесі прийняття рішень. Так, ієрархія інтересів відтворює інформаційне середовище механізму прийняття рішень у контексті його значущості для забезпечення національної безпеки. Очевидно також, що будь-яка запропонована в процесі стратегічного планування альтернатива (стратегія дій) має передбачати оцінку можливих наслідків у разі її реалізації.

Загальновідомо, що головна особливість державного управління проявляється в державно-владному характері управлінських рішень. Ця особливість об'єктивно проявляється в концептуальній складовій моделі стратегічного планування забезпечення національної безпеки (оскільки планування є однією із функцій управління) й постає як узгоджена підсистема заданих нормативно-владних вимог до решти підсистем, що беруть участь у процесі. Вказана підсистема більш консервативна, статична та замкнута, ніж інші елементи інформаційної моделі.

Водночас в умовах переоцінки цінностей і, відповідно, змін ціннісних орієнтацій, кардинальних змін у сферах життєдіяльності суспільства, у тому числі неусталеної політичної системи, недоцільно розглядати концептуальну складову інформаційної моделі як абсолютно замкнуту систему. Крім того, на ієрархію національних інтересів (цілей) і внутрішніх настанов, які визначально впливають на засоби та способи їх реалізації (досягнення) і, відповідно, диктують вибір певних стратегічних рішень (альтернатив), потужний вплив справляє глобалізація. Тому інформаційний потік, який надходить у систему, спочатку впливає на ситуативну складову інформаційної моделі процесу прийняття рішень. Це висуває до неї вимоги щодо особливої гнучкості, узгодженості, чутливості та максимальної відкритості для інформації. Але й концептуальна складова вказаної моделі в сучасних умовах має бути досить гнучкою та чутливою, оперативно реагувати на потреби й інтереси суспільства і глобальні зміни політичного та економічного простору.

Таким чином, складовими елементами моделі прийняття рішень у процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки є:

нальної безпеки є дві підсистеми: ситуативна та концептуальна. Перша функціонує як відкрита, а друга - як відносно закрита порівняно з першою. Тому структура моделі має містити додаткові елементи, в противному разі в цілому процес стратегічного планування не буде концептуально замкненим.

Тут варто нагадати, що система управління у сфері забезпечення національної безпеки є складовою системи державного управління. Тому алгоритм прийняття рішення у процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки має адекватно відображати характерні риси ситуацій, що зумовлюють необхідність прийняття управлінських рішень, і вимоги, які випливають із національних інтересів держави, що формують поточні завдання з досягнення національних цілей та критерії оцінки альтернативних управлінських рішень.

Отже, те чи інше рішення, яке приймається у процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки, зрештою, є результатом складної взаємодії ситуаційної та концептуальної складової вищенаведеної моделі його прийняття і має нормативно-правову природу.

Зовнішнє середовище більш рухливе, ніж внутрішні настанови (норми, правила, вимоги та інші чинники). Тому процес взаємодії між ситуативною і концептуальною складовими моделі зазнає постійних "збурень", які можуть суттєво знизити ефективність процесу стратегічного планування (зробити його суперечливим, знизити адекватність, достовірність, оперативність тощо). Щоб цього уникнути, концептуальна складова має функціонувати з певним випередженням, що досягається завдяки правовим нормам, які відіграють роль регулятора (соціальних норм), що забезпечують підтримку цільових настанов концептуального рівня і дотримання принципу оптимальності.

У цьому разі правові норми є засобом забезпечення взаємодії ситуативного та концептуального елементів моделі стратегічного планування, інструментом узгодження внутрішніх потреб з реаліями зовнішнього середовища, а остаточні рішення стосовно тієї чи іншої альтернативи приймаються в межах нормативно-правової підсистеми, що зумовлено специфікою державно-управлінських рішень.

У цілому ефективність тих чи інших методів (методик) обґрунтування варіантів стратегічних рішень залежить не тільки від того, настільки вони враховують специфіку стратегічного планування забезпечення національної безпеки. Вкрай важливою є однозначність та чіткість, зокрема стосовно таких даних, без яких процес вказаного планування втрачає будь-який сенс, а саме:

- системи критеріїв відбору альтернативних стратегічних рішень та визначення їх ієрархії;

- інформації стосовно початкового, прийнятного, бажаного рівня національної безпеки, характеру динаміки його змін на деякому часовому інтервалі;

- обмежень, що зумовлені критичним рівнем забезпечення національної безпеки (її мінімально допустимим рівнем), нижче від якого втрачаються умови для усталеного розвитку суспільства і держави й настають незворотні деструктивні зміни, що порушують цілісність та ідентичність соціального організму і держави.

Очевидно, що забезпеченню однозначності, несуперечливості та чіткості цих та інших даних, крім іншого, сприяє моделювання процесу стратегічного планування. Але при моделюванні будь-яких процесів, в яких активну участь беруть люди, принципово неможливим є повний математичний опис поведінки окремо взятої людини. Її дії визначаються численними факторами як раціонального, так і ірраціонального характеру. Правда, поведінку значної групи людей (та й то в тій чи іншій ситуації) можна спрогнозувати (у цьому разі їх поведінка описується законом великих чисел), тобто можна оцінити ймовірність поведінки вказаної групи.

Проте одна із специфічних рис державного управління полягає в тому, що рішення на різних рівнях управління, а особливо на стратегічному, як правило, приймаються окремими людьми, де цей закон не діє. Крім того, управлінські ситуації, які виникають з приводу забезпечення національної безпеки, як правило, є нетривіальними. Вони щоразу потребують конкретного аналізу досить великого масиву різноманітної інформації, яка від ситуації до ситуації може кардинально змінюватися як за обсягом, так і за спрямованістю. Інакше кажучи, необхідно досить обережно ставитися до рекомендацій, отриманих на підставі математичного моделювання управлінських процесів, в яких активну участь беруть державні службовці, в тому числі й фахівці у сфері національної безпеки.

Водночас це не означає, що застосування математичних методів як потужного засобу підтримки, розробки та прийняття рішень у сфері державного управління є недоцільним. Тому перспективним напрямом подальшого вдосконалення описаної вище моделі стратегічного планування є, наприклад, розробка імітаційних інформаційно-аналітичних моделей, які мають передбачати об'єднання в єдину систему сукупності математичних моделей і методів процесу прийняття рішення та групи експертів, які мають володіти знаннями, що ґрунтуються на "інформованій інтуїції" (цим самим утворюється своєрідна математично-експертна модель стратегічного планування).

У цьому разі завдяки використанню логіки мислення людини з'являється можливість моделювання процесу розробки та вибору тих чи інших альтернатив управлінських рішень (стратегій) без необхідності математичної формалізації всіх можливих впливів на вказаний процес тих чи інших факторів.

2.1.3. Принципові обмеження при стратегічному плануванні забезпечення національної безпеки

Як видно із викладеного вище, успішне функціонування механізму прийняття рішень у процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки передбачає відповідне уявлення про сукупність взаємопов'язаних та взаємозумовлених факторів, зокрема таких як політичний режим, форма державного устрою, зміст та спрямованість державної політики національної безпеки, система національних інтересів (цілей). При цьому має бути отримана та піддана критичному аналізу й аналогічна інформація стосовно інших країн, передусім суміжних.

Водночас у сучасних умовах обсяг та суперечливість різноманітної інформації, що надходить до учасників стратегічного планування, зростає значно швидше, ніж вони встигають її ґрунтовно опрацювати, тобто однією з властивостей інформації, що надходить, є її надлишковість. Разом з тим досить часто детальне її опрацювання є невиправданим з різних причин: через відсутність потрібного рівня обґрунтованості рішення, низькі оперативність, економічність тощо. Тому необхідна фільтрація інформації та оцінка її достовірності.

Принциповою особливістю рішень, які приймають учасники стратегічного планування забезпечення національної безпеки (у тому числі й особа, яка ухвалює остаточне рішення стосовно тієї чи іншої альтернативи), є й те, що це відбувається в умовах ризику, конфлікту і невизначеності, а інколи вказана "тріада" доповнюється й так званою політичною доцільністю. Їх джерела та причини різноманітні, але з'ясування природи невизначеності та причин її виникнення є важливим, оскільки залежно від цього можна по-різному підходити до її моделювання та врахування.

Так, будь-яка суперечливість та нечіткість нормативно-правової бази породжує додаткову невизначеність у ситуаційній складовій моделі стратегічного планування забезпечення національної безпеки, оскільки з'являються додаткові труднощі в оцінці ситуації, коли необхідно однозначно визначитися щодо наявності загроз національним інтересам та можливих засобів і способів їх нейтралізації. Наприклад, оскільки на правоохоронні органи не покладаються функції із захисту територіальної цілісності, то вони не будуть оцінювати ситуацію в контексті загроз сепаратизму чи подібних їм явищ.

Невизначеність може мати і "суб'єктивний" характер, зокрема, бути результатом недостатньої чіткості при постановці завдань стратегічного планування або ж спостерігатися у новій безпрецедентній ситуації, коли особи, які приймають рішення, не можуть опертися на вироблені роками стереотипи. Для України такі ситуації є типовими, оскільки багато рішень з питань забезпечення національної безпеки доводиться приймати "вперше", та ще й в умовах інтенсивної переоцінки суспільних цінностей, ціннісних орієнтацій та "циркуляції" політичних еліт, які приходять до влади. За цих умов так звані вольові політичні рішення часто є об'єктивною необхідністю (так би мовити, ситуація спонукає до цього). Неупереджений аналіз свідчить, що впродовж усіх років незалежності України майже всі принципові рішення у сфері забезпечення національної безпеки приймалися саме таким чином.

Невизначеність може бути також пов'язана і з оцінкою інформації, коли йдеться не про брак інформації, а про її розпорошення (так зване розшарування), коли всі стани об'єкта управління однаково ймовірні, а це згідно з теорією інформації, фактично рівнозначне повній її відсутності.

Можна, звичайно, вважати, що припущення про рівномірність гіпотез, які висуваються в процесі прийняття рішень, дуже жорстке і що насправді є повний спектр імовірностей доцільності прийняття та реалізації того чи іншого рішення на підставі результатів аналізу того чи іншого масиву інформації: від значень близьких до нуля, до одиниці. Але й у цьому разі невизначеність зберігається. Тільки вона полягає в тому, що досить часто всупереч здоровому глузду гіпотеза, імовірність здійснення якої велика, несе в собі мало корисної інформації, а інформація, отримана на підтвердження малоімовірного припущення - цінною для забезпечення національної безпеки.

Ще один вид невизначеності зумовлений тим, що в багатьох завданнях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки, ключове місце посідає прогноз, який пов'язаний з необхідністю будувати прогностичну модель. Стосовно ж вказаних моделей варто зазначити, що якщо донедавна вчені вважали, що можна побудувати прогностичну модель і, володіючи сучасною обчислювальною технікою та знаючи попередній стан об'єкта (процесу, явища), як завгодно далеко заглянути у майбутнє, то теорія нелінійних процесів (а саме так переважно відбуваються в суспільстві) свідчить, що це далеко не так.

Перша проблема полягає в складності моделі, оскільки розмір фазового простору (кількість змінних параметрів, які мають бути піддані ґрунтовному аналізу та вивченню при моделюванні) не повинен перевищувати 5-10. Другою проблемою є те, що навіть незначні похибки в оцінці попереднього стану об'єкта (наприклад рівня національної безпеки або чинників, які, на наше переконання, вирішально визначають вказаний рівень) з плином часу призводять до непропорційних відхилень від прогнозованої проекції його розвитку.

Це означає, що майбутнє не може бути однозначно визначене минулим, оскільки проекція руху системи (процесу) принципово не є гладкою, а причинно-наслідкові зв'язки не є стійкими. Тому донедавна досить логічна конструкція "якщо...то", покладена в основу звичайних математичних моделей, яка давала змогу давати "науково обґрунтовані прогнози", не спрацьовує. З огляду на це соціальні теорії, як справедливо зазначають деякі дослідники, найуспішніше пояснюють минуле, оскільки поки теорія створюєть-

ся, ситуація встигає змінитися таким чином, що екстраполяція старої проєкції розвитку соціальної системи не відображає реальну траєкторію її розвитку.

Таким чином, процес прийняття рішень під час управління у сфері національної безпеки, у тому числі й стратегічного планування, у вказаній сфері принципово неможливо уявити у вигляді лінійного ланцюга, оскільки кожний наступний у цьому ланцюгу стан як суб'єкта, так і об'єкта управління, не є пропорційною (лінійною) зміною попереднього. Причини та наслідки подій, які впливають на національну безпеку, занадто розгалужені та суперечливі, щоб можна було вести мову про якість "лінійні" ланцюги їх динаміки. До того ж вони часто переплітаються. Тому кожен наступний стан суб'єкта та об'єкта управління (явища, процесу), які належать до сфери національної безпеки, може залежати не тільки від свого попереднього стану. Зрештою, змінюються національні інтереси, які є фундаментальною основою формування та функціонування системи забезпечення національної безпеки, а ще швидше - цілі та наміри політичного керівництва стосовно реалізації вказаних інтересів. Безумовно, це породжує значні труднощі щодо прогнозування (моделювання) цього типу невизначеності.

Невизначеність може бути також наслідком відсутності достовірних даних, необхідних для прийняття рішення, що у сфері забезпечення національної безпеки є досить типовим явищем. Це "об'єктивна" невизначеність. Очевидно, що для її подолання необхідно здійснити пошук додаткової інформації, визначивши заздалегідь певні вимоги до неї (з урахуванням витрат на пошук та обробку додаткової інформації). Тому важливо мати попередній певний "інформаційний опис" низки ймовірних надзвичайних та критичних ситуацій, що дасть змогу: апріорі звужити межі "об'єктивної" невизначеності; в разі виникнення вказаних ситуацій зосередити увагу на аналізі їх впливу на національну безпеку; в умовах гострого дефіциту часу оперативно прийняти відносно обґрунтоване управлінське рішення. У цьому контексті, очевидно, що ключова роль, в усуненні невизначеності належить розвідці як одному із державних інститутів щодо забезпечення необхідною інформацією вищого керівництва держави для прийняття рішень у сфері зовнішньої політики, оборони і внутрішньої безпеки.

Але будь-яка інформація, навіть унікальна, тільки тоді корисна, коли вона використовується керівництвом держави. Як не дивно, в історії є чимало прикладів, коли кардинально важливі управлінські рішення щодо забезпечення національної безпеки перші особи в державі приймали майже без урахування отриманої розвідувальної інформації. Нерідко у вищого політичного і військового керівництва держави є своє бачення загроз з боку ймовірних супротивників і воно приймає відповідне рішення не на основі комплексного аналізу розвідданих, історичних, соціологічних чи політичних досліджень, а ґрунтуючись виключно на власних уявленнях про ту чи іншу державу, її керівників, армію, населення тощо. Часто вказані уявлення є наслідком особистих контактів (невипадково нині стали досить популярними бесіди керівників держав "без краваток" тощо) та діяльності ЗМІ. Інакше кажучи, аналітичні оцінки розвідок, дипломатичних відомств, висновки і рекомендації наукової думки переважає особиста думка керівника держави про керівника іншої держави. На досить цікаві парадокси неузгодженості діяльності розвідки з іншими елементами стратегічної ланки управління вказує чимало фахівців. Зокрема, чим більш цінна і нестандартна інформація доповідається державному керівництву, тим менше їй вірять, тим складніше вона сприймається.

З огляду на викладене вказані невизначеності прогнозувати та змодельовати можна, очевидно, тільки певною мірою. У всякому разі, на стратегічному рівні управління це зробити досить важко. Крім того, слід зважати на інформаційну протидію з боку ймовірного противника, яка може набувати масштабів інформаційно-психологічної війни.

Це в цілому підтверджує й вищезгадана концепція випадкової події, яка виходить з наявності в реальній дійсності рядів явищ (подій) двох типів, а саме: рядів, які пов'язані причинною залежністю, та рядів, які є наслідком випадкового перетину рядів першого типу, внаслідок чого відбуваються події (процеси) без будь-якого зв'язку або залежності між собою, через що їх причинно-наслідкові зв'язки мають випадковий, спонтанний характер.

Таким чином, через різноманітність, суперечливість інформації, необхідної для прийняття державно-управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки, у тому числі й у про-

цесі стратегічного планування, повністю виключити елемент невизначеності з інформаційного процесу прийняття вказаних рішень неможливо. Інакше кажучи, будь-яке державно-управлінське рішення щодо забезпечення національної безпеки об'єктивно породжує певний ризик, а отже, й можливі збитки (втрати) для національної безпеки, які мають бути оцінені та враховані заздалегідь (до прийняття рішення).

Українським є й те, що ступінь ризику залежатиме від рівня управління, на якому приймається рішення: чим він вищий, тим більший ризик, оскільки на більш високому ієрархічному рівні сукупність рядів першого типу, тобто тих, які є "ланцюгами" подій (явищ), що мають причинно-наслідкову природу, значно більша, а отже випадковість їх "перетину" та появи випадкових (стохастичних) подій (явищ) більша. З огляду на це унаслідок помилок, допущених на стратегічному рівні управління, як правило, трапляються найрізноманітніші надзвичайні ситуації, тобто об'єктивно зростає величина ризику для тієї чи іншої альтернативи управлінського рішення. Тому чим вищий ієрархічний рівень управління, тим менше можна розраховувати тільки на формальні математичні методи для моделювання управлінських процесів. Крім того, ступінь ризику суттєво залежить від якості та повноти інформації, тому природно, що він більше властивий процесу розв'язання проблем, що потребує тривалого часу, на яких передусім і зосереджують свою увагу та зусилля фахівці на стратегічному рівні управління.

Для оцінки того чи іншого ризику в процесі прийняття рішень у сфері забезпечення національної безпеки потрібно мати постійний набір умов прийняття рішення (проблема перша) та можливість здійснити (повторити) певну кількість експериментів (проблема друга). І перше, і друге в процесі дослідження соціальних систем пов'язане з певними перешкодами. Звичайно, у загальному випадку не варто пов'язувати ризик тільки з настанням якихось несприятливих подій. Можливі стохастичні за природою події, які є сприятливими, бажаними для сфери національної безпеки, але це не змінює суті наведеного положення.

Досить сильно на прийняття тих чи інших рішень у процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки може впливати конфліктність.

Сьогодні загальна теорія конфлікту розглядає конфлікти між індивідами і групами, конфлікти в організації й між організаціями, економічні, політичні, соціальні, ідеологічні, етичні та міжнаціональні, міжнародні, у тому числі із застосуванням засобів збройної боротьби та ін. Водночас очевидно, що ситуація усвідомлення несумісності позицій, суперечливості інтересів двох сторін ще не стає конфліктом. Він настає тоді, коли відбувається реальне зіткнення інтересів, поглядів, позицій сторін. При цьому одним із чинників конфліктних ситуацій, коли досить важко уникнути конфліктів при прийнятті державно-управлінських рішень, є тотальна переоцінка цінностей у суспільстві.

У літературі виокремлюють такі типи конфліктів: між органами державної влади і суспільством (проблема легітимності); між різними гілками влади; між органами державної влади і окремими інститутами політичної системи (партіями); між представниками владних структур, яких влаштовує чинна політична система та опозицією, яка намагається змінити вказану систему; між органами державної влади і місцевого самоврядування та індивідом. Безумовно, джерела вказаних конфліктів та чинники, які призводять до їх загострення, не можуть не впливати на учасників стратегічного планування забезпечення національної безпеки.

Таким чином, досить детально розглянуто тріаду найважливіших параметрів (невизначеність, ризик та конфліктність), що великою мірою й визначають реальну ситуацію, в якій приймається те чи інше рішення в процесі планування забезпечення національної безпеки. Між ними, безумовно, існує певний зв'язок. При цьому інформація про взаємозв'язок ризику, конфлікту та невизначеності важлива, адже, наприклад, кількість альтернатив і ступінь ризику їх реалізації взаємопов'язані. При цьому очевидним є те, що оскільки в основу розробки при стратегічному плануванні будь-якої альтернативи (стратегічні рішення, стратегії тощо) покладені певним чином опрацьована інформація, кожна альтернатива може бути оцінена в категоріях ризику, конфлікту та невизначеності. Це означає, що бажаним є послідовний перегляд аналітиками та стратегами, які розробляють стратегічне рішення, різних комбінацій ризику, конфліктності та невизначеності, які характерні для альтернатив.

Аналіз можливих управлінських ситуацій, дає змогу встановити, що, крім очевидно складної ситуації, коли одночасно існу-

ють максимальний ризик, невизначеність та конфліктність, такими є й випадки, коли мають місце: максимальна конфліктність та невизначеність; максимальна конфліктність та ризик; максимальна невизначеність та ризик. Але, звичайно, множина управлінських ситуацій, породжених комбінаціями конкретних значень ризику, конфліктності та невизначеності, може бути досить значною.

Для визначення ієрархії цих ситуацій передусім доцільно розглянути їх у контексті такого важливого критерію для управління у сфері національної безпеки, як оперативність реагування на зміну ситуації, в якій відбувається реалізація національних інтересів. З огляду на цей критерій часто більш доцільно прийняти рішення в умовах максимальної невизначеності (наприклад, якщо є впевненість у тому, що потенційна загроза переросла у реальну), ніж витратити час на зниження рівня невизначеності та пошуки більш оптимального рішення.

Можливо, що більш оптимальне рішення взагалі вже буде непотрібне, а сама система забезпечення національної безпеки або стикнеться із ще більшими загрозами для національних інтересів, або може втратити частину наявного у її розпорядженні потенціалу і, таким чином, значно ускладнить виконання завдань щодо нейтралізації вказаних загроз.

Для зменшення невизначеності та непередбачуваності в процесі стратегічного моніторингу й аналізу у сфері забезпечення національної безпеки продуктивною також є ідея використання комплексних адаптивних систем на основі планування різних можливостей з адаптації, розроблених з огляду на конкретну загрозу національним інтересам.

Це зумовлює необхідність в інтересах вказаного моніторингу й аналізу оперативного та об'єктивного визначення насамперед комплексу факторів, що впливають на стан та розвиток системи забезпечення національної безпеки України, їх класифікації, ієрархії та причинно-наслідкових зв'язків між собою, тенденції їх змін у середньо- та довгостроковій перспективі, закономірності щодо їх впливу на вказану систему, а також визначення сукупності методів дослідження цих факторів.

Очевидно, що дослідження факторів зовнішнього та внутрішнього середовища, які мають бути враховані при стратегічному плануванні забезпечення національної безпеки, є невід'ємною

складовою такого планування. При цьому, визначаючи зазначені фактори, необхідно врахувати певні особливості сфери національної безпеки та процесу її дослідження. Серед цих особливостей, зокрема:

- недосконалість чинної системи інформаційно-аналітичного забезпечення системи забезпечення національної безпеки, відсутність чітко визначеного регламенту взаємодії окремих її елементів, брак відповідних аналітиків та відсутність необхідної мережі інформаційно-аналітичних центрів, сучасних засобів і технологій обробки інформації;

- низька якість вхідних даних системи забезпечення національної безпеки, насамперед, пов'язана з їх достовірністю, точністю, своєчасністю та повнотою, що зумовлена значною динамікою змін тенденцій процесів, які відбуваються у сфері національної безпеки, їх суттєвою невизначеністю і непередбачуваністю, а також значною мірою суб'єктивним характером знань щодо закономірностей, причинно-наслідкових залежностей та стійких зв'язків між цими процесами;

- недосконалість науково-методичного апарату виявлення, аналізу й оцінки деструктивних та стабілізуючих факторів, їх характеру, рівнів і причин виникнення, прогнозування динаміки їх змін;

- обмежені можливості безпосереднього використання досвіду з інших сфер життєдіяльності суспільства, держави, бізнесу, а також інших країн, зокрема щодо створення та впровадження паспорта загроз національним інтересам, а також систем критеріїв, індикаторів (показників) оцінки ефективності формування та реалізації державної політики з питань національної безпеки і, відповідно, стратегічного планування у цій сфері;

- швидке старіння інформації, зумовлене високою динамікою процесів у сфері забезпечення національної безпеки, що обмежує можливості застосування попереднього досвіду і визначає потребу в постійному уточненні складу, ієрархії, зв'язків основних факторів впливу на реалізацію національних інтересів;

- здійснення навмисних дій щодо маскуванню та дезінформації, проведення спеціальних інформаційних операцій деякими державами проти України, що знижує достовірність вихідних даних, ускладнює своєчасне виявлення та об'єктивне оцінювання факторів впливу зовнішнього і внутрішнього середовища.

Таким чином, принциповою особливістю рішень, що ухвалюються учасниками стратегічного планування забезпечення національної безпеки, які накладають суттєві обмеження на механізм вказаного планування, є те, що вони приймаються в умовах ризику, конфлікту і невизначеності, а інколи доповнюються й так званою політичною доцільністю.

При цьому варто зазначити, що розширення масштабів економічної глобалізації та геополітичні трансформації значно актуалізують необхідність урахування вказаних факторів. Так, фактор невизначеності об'єктивно розширює сферу застосування військової сили як ефективного засобу нейтралізації нових загроз, зокрема таких як міжнародний тероризм, незаконна торгівля зброєю і наркотиками, організована злочинність, піратство, торгівля людьми.

2.2. Організаційно-правові засади стратегічного планування забезпечення національної безпеки

2.2.1. Правові основи, суб'єкти та об'єкти стратегічного планування в Україні

Основоположними нормативно-правовими документами стратегічного планування забезпечення національної безпеки є: Конституція України, закони та укази Президента України з питань забезпечення національної безпеки і оборони, а також інші керівні документи, зокрема з питань соціально-економічного розвитку, Стратегія національної безпеки та Воєнна доктрина України, Стратегія воєнної безпеки, Стратегічний оборонний бюлетень, Державна програма розвитку озброєння та військової техніки; Державна програма реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу, водночас є результатом вказаного планування.

Щодо суб'єктів та об'єктів стратегічного планування, то відповідно до чинного законодавства суб'єктами стратегічного планування у сфері національної безпеки в межах наданих повноважень є: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво Збройними Силами України та іншими військовими формування-

ми; Генеральний штаб Збройних Сил України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; урядові комісії, міжгалузеві та відомчі робочі групи.

Об'єктами планування є складові системи забезпечення національної безпеки, зокрема: Збройні Сили України, інші військові формування, а також органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, діяльність яких може впливати на національну безпеку держави. З огляду на це стратегічне планування здійснюється, зокрема, і з метою забезпечення взаємоузгодженості перспективних і поточних державних програм, планів, дій органів державної влади, спрямованих на забезпечення національної безпеки та оборони і їх відповідності засадам державної політики.

Основними завданнями, які покладаються на суб'єктів стратегічного планування у сфері національної безпеки, крім розробки (уточнення) керівних документів у вказаній сфері, зокрема, є: систематична оцінка реальних і потенційних загроз національним інтересам, визначення взаємозв'язку між цілями і завданнями діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань; перегляд перспективних і поточних планів розвитку складових сектору безпеки; створення і підтримання на належному рівні державних ресурсів, необхідних для забезпечення національної безпеки; упровадження механізмів ринкової економіки у сфері оборонного планування для залучення інвестицій в оборонну промисловість.

Відповідно до чинного законодавства планування поділяється на довго-, середньо- і короткострокове.

Довгострокове планування здійснюється з метою визначення (уточнення) засад державної політики національної безпеки, розробки відповідної нормативно-правової бази для середньо- і короткострокового планування у різних сферах національної безпеки. При цьому довгострокові плани (державні програми) у сфері національної безпеки складаються строком на 12 років.

У процесі довгострокового планування Президент України, звертаючись до Верховної Ради України з посланням про внутрішнє і зовнішнє становище України, визначає стратегічні напрями та цілі щодо забезпечення національної безпеки й подає в разі необхідності пропозиції про зміни до чинних законів з питань національної безпеки і оборони.

Кабінет Міністрів України, розробляючи макроекономічні показники розвитку національної економіки, в тому числі оборонно-промислового комплексу, визначає матеріальні, фінансові і людські ресурси для гарантованого забезпечення національної безпеки, прогнозні показники видатків Державного бюджету України на оборону з урахуванням орієнтовних показників обсягів державного оборонного замовлення, узагальнює пропозиції щодо порядку стратегічного та оборонного планування, мобілізаційної підготовки, підготовки території держави до оборони на випадок воєнної загрози, організує розробку і заздалегідь схвалює проекти концепцій і державних програм розвитку Збройних Сил України, готує інші пропозиції, які вносить на розгляд РНБО України.

Рада національної безпеки і оборони України в межах своєї компетенції на основі Стратегії національної безпеки України вносить на розгляд Президента України пропозиції щодо Стратегії воєнної безпеки, уточнення в разі потреби до положень Воєнної доктрини України, завдань Збройних Сил України та інших військових формувань, проекти концепцій і програм їх розвитку та інших документів з питань національної безпеки і оборони.

Центральні органи виконавчої влади, розробляють відповідні проекти державних програм, які стосуються забезпечення національної безпеки, та подають їх на затвердження в порядку, встановленому законом.

Середньострокове оборонне планування здійснюється з метою визначення комплексу заходів організаційно-технічного і соціально-економічного характеру, що забезпечують підтримання необхідного рівня національної безпеки держави на плановий період. Середньострокові плани (державні програми) складаються строком на шість років.

В процесі середньострокового оборонного планування Кабінет Міністрів України затверджує основні завдання центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення національної безпеки, концепції та державні цільові програми, прогнозні показники видатків Державного бюджету України на оборону з урахуванням орієнтовних показників обсягів державного оборонного замовлення.

Центральні органи виконавчої влади, передусім ті, які здійснюють керівництво Збройними Силами України та іншими

військовими формуваннями, на основі затверджених Президентом України концепцій їх розвитку розробляють проекти державних програм розвитку формувань та подають їх на затвердження в порядку, встановленому законом.

Міністерство оборони України разом з іншими центральними органами виконавчої влади, що здійснюють керівництво відповідними військовими формуваннями, видає директиву або інший нормативний документ з організації оборонного планування. У разі потреби зазначеними центральними органами виконавчої влади розробляються і вносяться на затвердження Кабінету Міністрів України плани-графіки виконання державних програм розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань, а також забезпечення їх відповідними ресурсами.

Короткострокове оборонне планування передбачає щорічну розробку планів утримання і розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань на два роки, в яких деталізуються та конкретизуються і в разі необхідності коригуються у встановленому порядку державні програми розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань.

В процесі короткострокового оборонного планування Рада національної безпеки і оборони України бере участь у розгляді проекту Закону України про Державний бюджет України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України, та вносить Президентові України пропозиції щодо матеріального, фінансового, кадрового, організаційного й іншого забезпечення вжиття заходів у сфері національної безпеки і оборони.

Кабінет Міністрів України уточнює на наступні два роки прогнози показники видатків Державного бюджету України на оборону з урахуванням обсягів державного оборонного замовлення, передбачає у проекті Закону України про Державний бюджет України, який подається Верховній Раді України, показники видатків на національну оборону та обсягів державного оборонного замовлення на наступний бюджетний рік з урахуванням відповідного рішення РНБО України, контролює виконання державних програм розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань.

Центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво Збройними Силами України, іншими військовими форму-

ваннями, розробляють плани утримання та розвитку відповідних військових формувань, готують бюджетні запити та сукупність документів державного оборонного замовлення на наступний бюджетний рік, а також пропозиції до проекту Державного бюджету України та проекту основних показників державного оборонного замовлення на другий наступний рік;

Загальну координацію заходів і контроль у сфері стратегічного планування у сфері національної безпеки здійснює РНБО України.

Контроль за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки, від імені Верховної Ради України покладається на Рахункову палату.

Кабінет Міністрів України організовує розробку, виконання Стратегії національної безпеки, інших керівних документів, зокрема, державних програм розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань і контролює їх виконання.

Центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями, щороку подають до Кабінету Міністрів України у встановлені терміни звіт про стан планування, виконання оборонного бюджету та державних програм розвитку відповідних військових формувань.

Для забезпечення формування і розробки спільних засад виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки, ефективною координацією та взаємодією між центральними та місцевими органами виконавчої влади, під час їх виконання Кабінет Міністрів України може утворювати відповідні урядові комісії, міжгалузеві та відомчі робочі групи.

2.2.2. Взаємозв'язок стратегічного планування соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки

Закон України "Про основи національної безпеки України" визначає національну безпеку як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства й держави, при якій забезпечуються стійкий розвиток суспільства, своєчасне виявлен-

ня, запобігання й нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам. Виходячи з цього можна стверджувати, що вказаний стійкий розвиток та захищеність життєво важливих інтересів є не тільки взаємопов'язаними поняттями, тобто в разі відсутності захищеності життєво важливих національних інтересів неможливий стійкий розвиток суспільства і, навпаки, в разі відсутності останнього виникнуть значні проблеми, пов'язані із захищеністю цих інтересів.

З огляду на викладене при розробці та впровадженні державної політики національної безпеки створення необхідних умов щодо стійкого розвитку суспільства має бути головною метою побудови та функціонування системи забезпечення національної безпеки та стратегічного планування у вказаній сфері.

Разом з тим це свідчить про тісний взаємозв'язок стратегічного планування соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки.

Планування соціально-економічного розвитку здійснюється з дотриманням певних принципів, що, в остаточному підсумку, визначають форму, сутність і зміст стратегії соціального та економічного розвитку. До вказаних принципів, належать:

- наукова обґрунтованість вибору альтернативи розвитку соціального суб'єкта, що відповідає прогресивним тенденціям розвитку світової спільноти та базується на реалістичних оцінках наявного соціально-економічного потенціалу;

- забезпечення балансу соціально-політичних і соціально-економічних інтересів різних груп населення та збалансованість процесів політичного, соціального, економічного реформування суспільства, галузевого та регіонального розвитку;

- упровадження стабільних і рівних для всіх правил політичної, соціальної і економічної діяльності, перетворення завдяки цьому українських суб'єктів діяльності на привабливих партнерів на внутрішньому та міжнародному рівнях;

- всебічне, своєчасне та адекватне врахування внутрішніх і зовнішніх чинників, які можуть впливати на соціально-економічний розвиток суспільства, та реалістичне визначення етапів реалізації стратегії розвитку, що базується на об'єктивній оцінці ресурсних можливостей та орієнтується, передусім, не на часові рамки, а на досягнення запланованих результатів.

Одночасне дотримання цих принципів під час планування соціально-економічного розвитку та викладених вище концептуальних засад стратегічного планування забезпечення національної безпеки дає змогу розробити низку керівних документів, зокрема Стратегію соціально-економічного розвитку та Стратегію національної безпеки, практична реалізація яких і сприятиме захисту національних інтересів. При цьому бажано, щоб вказані Стратегії розроблялися одночасно. У крайньому разі, спочатку має бути розроблена Стратегія соціально-економічного розвитку, адже саме за умови розвитку можна отримати ресурси, необхідні для забезпечення національної безпеки.

2.2.3. Система керівних документів та досвід інших країн щодо стратегічного планування забезпечення національної безпеки

Сьогодні в Україні відсутня цілісна, взаємоузгоджена система керівних документів як щодо розробки державної політики, так і щодо стратегічного планування реалізації визначених нею настанов: принципів, поглядів, цілей тощо (зокрема, це стосується структури системи документів, послідовності і термінів їх розробки, чіткого визначення суб'єктів розробки, їх погодження та затвердження).

Взірцем системності в організації сукупності керівних документів стратегічного рівня у сфері забезпечення національної безпеки, впровадження сучасних методів стратегічного планування є США. Законодавчим документом, що визначає процедури стратегічного планування на загальнодержавному рівні, є закон "Про ефективність та результати діяльності уряду", який визначає ієрархію стратегічного планування виконавчої влади, а також конкретні часові рамки щодо підготовки планових документів. Указаний закон має таку структуру: "Коротка анотація", "Отримані дані та цілі", "Здійснення стратегічного планування", "Складання щорічних планів ефективності та механізм звітування", "Управлінська підзвітність та гнучкість", "Пілотні проекти", "Поштова служба США", "Законодавче забезпечення та нагляд Конгресу", "Здійснення підготовки", "Запровадження закону", "Технічні та узгоджувальні додатки".

Наведена сукупність керівних документів стратегічного планування забезпечення національної безпеки має чітку структуру та ієрархію з розподілом їх за функціональною, галузевою ознаками. Найвищий рівень у цій ієрархії документів після Конституції займає Стратегія національної безпеки. На основі її положень розробляються Національна стратегія оборони, а також регіональні стратегії та галузеві стратегії інших складових сфери національної безпеки, що в сукупності створюють другий рівень системи стратегічних документів. Національна воєнна стратегія США є похідною від Національної стратегії оборони та базовим (загальним) документом третього рівня ієрархії, в якому визначаються завдання збройних сил та концепції спільних дій. Функціональні стратегії забезпечують протидію окремим загрозам національної безпеки. На кожному рівні ієрархії одночасно формуються та реалізуються загальні, галузеві та функціональні стратегії.

Особливу увагу варто акцентувати на тому, що новообраний президент передусім затверджує "Стратегію національної безпеки США", яка є керівним документом для виконавчої гілки влади, а головним документом стратегічного планування є "Чотирирічний оборонний огляд" (по суті, це стратегічний план розвитку збройних сил США), який на прохання Конгресу США обов'язково оцінюється головним бюджетно-контрольним управлінням (незалежне федеральне відомство).

Важливим є також те, що з огляду на цілі Стратегії національної безпеки США та Національної оборонної стратегії об'єднаний штаб збройних сил США розробляє "Національну воєнну стратегію" (її затверджує голова об'єднаного комітету начальників штабів збройних сил США), яка формулює низку взаємопов'язаних військових цілей, за допомогою яких начальники штабів родів військ та командувачі територіальних командувань визначають необхідні можливості та згідно з якими об'єднаний штаб оцінює ризики.

Таким чином, нормативно-правова база системи стратегічного планування США є зразком чіткого визначення ієрархії, вимог щодо розробки основних стратегічних документів та звітності щодо їх виконання.

Водночас аналіз стратегічного планування забезпечення національної безпеки у більшості провідних європейських країн

дає підстави дійти висновку, що не всі країни-члени ЄС мають окремий документ, який би регламентував указаний процес. Це значною мірою зумовлено тим, що у вказаних країнах стратегічне планування забезпечення національної безпеки здійснюється в контексті членства держави в ЄС та НАТО, в рамках спільної європейської зовнішньої та безпекової політики, а також з урахуванням положень засадничих документів у вказаних сферах, насамперед Європейської стратегії безпеки, а також Стратегічної концепції НАТО.

Разом з тим у переважній більшості європейських країн поняття "національна безпека" фактично стосується як проблем реалізації національних інтересів, так і спільних інтересів ЄС, тобто за сутністю вказане поняття є набагато ширшим, ніж при вживанні його в Україні. Звичайно, вказані обставини суттєво впливають на стратегічне планування забезпечення національної безпеки країн-членів ЄС.

Важливим є й те, що в останнє десятиріччя (через загальновідомі події в США 11 вересня 2001 р.) більшість держав суттєво оновлює свої концепції та стратегії національної безпеки або ж прийняла рішення стосовно ухвалення подібних документів (коли чинна нормативно-правова база до цього часу не передбачала їх розробки та ухвалення).

Стосовно ж конкретного досвіду європейських країн щодо стратегічного планування забезпечення національної безпеки доцільно акцентувати увагу на досвіді Франції, Великобританії, Німеччини та Італії (як найбільш впливових країн-членів ЄС), а також на досвіді країн, суміжних з Україною.

У Франції основним стратегічним документом у сфері національної безпеки та оборони є "Біла книга з питань оборони", яка, як правило, охоплює аналіз та прогноз безпекового середовища на 10-15 років. Відповідно до згаданого документа французька політика забезпечення національної безпеки має на меті захист фундаментальних інтересів нації, які складаються з трьох компонентів: життєвих інтересів, стратегічних інтересів та інтересів Франції як ключового актора в системі міжнародних відносин.

При цьому життєві інтереси Франції полягають у збереженні її територіальної цілісності, захисті повітряного і морського простору, забезпеченні суверенітету та захисту населення країни, а стратегічні інтереси - у збереженні миру в континентальній Європі

та в Середземномор'ї, а також зон, важливих для економічної діяльності держави та здійснення торгівлі.

У "Білій книзі" наведені можливі загрози для Франції та вказані можливості щодо їх нейтралізації з боку Франції.

Провідним державним органом, що забезпечує міжвідомчу координацію діяльності в галузі національної безпеки і оборони, є Генеральний секретаріат національної оборони Франції, який очолює Генеральний секретар національної оборони. Він є державним службовцем високого рангу і підпорядковується прем'єр-міністрові Франції (для забезпечення рівноваги повноважень і впливу апарату глави держави і прем'єр-міністра). Цей орган тісно співпрацює із секретаріатом Президента Франції, міністерствами закордонних справ та оборони. Його важливою функцією є організація роботи секретаріату Ради оборони (під головуванням президента) та секретаріату робочих комітетів, що створюються під головуванням прем'єр-міністра для вивчення окремих питань безпеки. При цьому у разі розбіжностей та суперечностей, які виникають між різними урядовими відомствами, Генеральний секретаріат національної оборони здійснює міжвідомче узгодження та арбітраж усіх питань щодо безпеки та оборони.

Наразі у Великобританії відсутня практика розробки стратегії національної безпеки як єдиного засадничого документа. Причини цього приблизно такі самі, як і ті, чому Великобританія не має конституції у формі єдиного документа - до цього часу ні у британського суспільства, ні у його політичного істеблішменту не виникало гострої практичної потреби у всеохопному документі, який регулював би всі складові національної безпеки, що, у свою чергу, створює передумови для більшої гнучкості під час прийняття відповідних політичних рішень системного характеру.

На думку британських фахівців, стратегія національної безпеки, що включає всі її аспекти (міжнародний, військовий, економічний, енергетичний, екологічний, інформаційний та ін.) або мала б бути надзвичайно громіздким документом, або була б документом занадто загального характеру, що зумовлювало б практичні труднощі в процесі її реалізації.

Отже, з одного боку, стратегія була б нечитабельною, а з другого - її підготовка вимагала б багато часу та зусиль, не беручи до уваги те, що унаслідок швидкоплинності процесів у сучасному

світі багато положень такого документа досить швидко втрачали б актуальність, що вимагало б його оновлення майже відразу після оприлюднення.

Як найбільш близький британський відповідник стратегій національної безпеки інших держав можуть розглядатися білі книги Форін Офісу щодо британських міжнародних пріоритетів, проте навіть їх підготовка є відносно новим елементом у британській політиці. Вони містять аналіз ситуації у світі та прогноз її розвитку на найближчі 10 років, а також в них визначаються на цей період стратегічні пріоритети зовнішньої політики Великобританії і шляхи досягнення відповідних цілей та завдань.

Незважаючи на формально відомчий характер білої книги Форін Офісу, насправді вона відображає підходи до питань стратегічного планування уряду Великобританії. Відповідно до існуючої практики цей документ (як і всі інші відомчі документи такого характеру) готується за участю всіх заінтересованих міністерств та остаточно погоджується усіма членами британського уряду і Прем'єр-міністром Великобританії.

Таким чином, біла книга Форін Офісу скоріш призначена для ознайомлення широкої громадськості з основними напрямками діяльності уряду, ніж для того, щоб відігравати серйозну роль у формуванні та реалізації політики національної безпеки Великобританії. Визначальну роль у цій сфері відіграють британські державні інституції та сформована упродовж століть культура їх роботи. Особливе місце в ній посідає дух міжвідомчої взаємодії, діалогу та консультацій, що виключає загрозу збоїв у системі забезпечення національної безпеки країни.

У Німеччині відсутня Стратегія національної безпеки як окремий документ, який би включав політичну, економічну, військову та інші складові (як, наприклад, в Україні), а політичний вимір національної безпеки асоціюється з існуючими механізмами співробітництва в рамках ЄС та НАТО, зокрема й розробленими за активного сприяння Німеччини (наприклад Європейська стратегія безпеки та Стратегічна концепція НАТО).

Визначальним документом в оборонній сфері є Оборонно-політичні директиви Федерального міністерства оборони та низка спеціальних законодавчих актів.

До переліку зовнішніх загроз Німеччині віднесено: посягання на державний суверенітет; втручання у внутрішні справи країни з боку інших держав; політичну нестабільність, регіональні та локальні конфлікти у всіх регіонах світу, а до внутрішніх - посягання на конституційний устрій, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал, права і свободи громадян, розвідувально-підривну діяльність іноземних спецслужб, злочинну діяльність проти миру і безпеки людства (міжнародний тероризм; створення незаконних збройних формувань та незаконне ввезення в країну зброї, боєприпасів, вибухових та радіоактивних речовин; активізація діяльності ліво- та правоекстремістських угруповань).

Система органів національної безпеки Німеччини включає понад 35 підрозділів із чітко визначеними функціями та повноваженнями, що підпорядковуються певним міністерствам та відомствам. До головних спецслужб ФРН, які опікуються питаннями державної безпеки, належать Федеральна розвідувальна служба Німеччини, яка підпорядковується Відомству Федерального канцлера, Федеральне відомство захисту конституції (контррозвідувальний орган Німеччини) при Міністерстві внутрішніх справ, Військова служба контррозвідки та Центр розвідки Бундесверу при Міністерстві оборони. Функції зі збереження громадської безпеки і порядку здійснюються поліцейськими органами земель і федерації.

Останнім часом у Німеччині також розпочалася підготовка Білої книги національної безпеки.

В Італії вживається не поняття "національна безпека, а термін "громадська безпека". З огляду на це термін "планування" можна віднести саме до питань громадської безпеки, якими опікується Міністерство внутрішніх справ, а правові акти, подібні до Закону України "Про основи національної безпеки України" або Стратегії національної безпеки, в країні відсутні.

Система державних органів у сфері безпеки в Італії відрізняється від системи, що існує в Україні. Так, досить близьким аналогом РНБО України в Італії є Верховна Рада Оборони, яка не є конституційним органом та має лише дорадчі функції. До складу Ради входять прем'єр-міністр, міністр закордонних справ, міністр оборони, міністр внутрішніх справ, міністр вироб-

ничої діяльності, начальник штабу збройних сил. Її очолює Президент країни.

У складі МВС під безпосереднім керівництвом міністра внутрішніх справ діє Національний комітет з питань правопорядку і громадської безпеки. До його складу входять: призначений міністром його заступник як заступник голови Комітету; керівник поліції - генеральний директор Департаменту суспільної безпеки; головнокомандувач військами карабінерів; головнокомандувач Корпусом фінансової гвардії (воєнізованої податкової поліції); директор Департаменту адміністрації виправних закладів. Комітет має консультативний статус. На місцевому рівні координація діяльності правоохоронних органів, а також організація роботи державних структур у разі надзвичайних ситуацій належить до компетенції префектів, які в італійській системі державного устрою є представниками центрального уряду на місцях.

Спеціальні формування, що виконують найбільш відповідальні або делікатні поліцейські функції (наприклад охорона високих посадових осіб та найважливіших об'єктів), підпорядковуються не міністерству внутрішніх справ, а оборонному відомству. Особовий склад корпусу карабінерів перебуває на дійсній військовій службі.

Стосовно суміжних з Україною держав, то, наприклад, у Польщі розробляється Стратегія національної безпеки Республіки Польща. В ній наголошується на тому, що головною метою політики національної безпеки є охорона суверенітету та незалежності країни, забезпечення непорушності кордонів та територіальної цілісності, безпеки громадян, прав людини, основних свобод та демократичного устрою держави, створення умов для різнобічного та стабільного економічного розвитку країни, реалізації союзницьких зобов'язань, а також збереження національних надбань та розвитку самосвідомості польського народу.

Відповідно до керівних документів вважається, що найважливішою гарантією забезпечення зовнішньої безпеки і стабільного розвитку Польщі є її членство в НАТО, двостороння політично-військова співпраця із США та іншими країнами Альянсу, а також вступ країни до ЄС. Польща бере активну участь у співробітництві країн-членів ЄС у сфері внутрішньої безпеки, а також у формуванні спільної зовнішньої політики та політики в галузі безпеки

Євросоюзу. Пріоритетом для Польщі є розвиток східного виміру зовнішньої політики ЄС.

Польща також виступає за збереження передбаченої Хартією ООН відповідальності організації за утримання миру та міжнародної безпеки.

У цій країні приділяється важлива увага розвитку двосторонньої співпраці в галузі безпеки із сусідніми, а також з іншими країнами регіону, зокрема вона визнає значення України для європейської безпеки, підтримує її європейські прагнення.

У Польщі постійно наголошується на тому, що з метою належного виконання поставлених завдань її збройні сили РП мають підвищити свої оперативні можливості, зокрема у сфері удосконалення системи командування, забезпечення ефективності бойових дій та досягнення потрібних стандартів сил, призначених для оперативного пересування, оснащення озброєнням та військовою технікою, які відповідають стандартам НАТО, підтримання потенціалу експедиційних сил, що забезпечує їх активну участь у миротворчих операціях.

Стратегією національної безпеки Польщі передбачається, що її збройні сили можуть гарантувати національну безпеку країни поза межами її території, а в забезпеченні безпеки громадян головну роль має відігравати поліція. З метою поліпшення її діяльності Стратегією передбачено впровадження нових правових норм, подальша реорганізація структур органів поліції, зокрема збільшення кількості працівників патрульно-постової служби та слідчих органів, підвищення мобільності підрозділів та раціоналізація їх розміщення, поліпшення систем зв'язку. Окремо також визначені завдання спеціальних служб у сфері внутрішньої безпеки.

У Стратегії звертається увага на можливі загрози для урядових інформаційних мереж та передбачається функціонування спеціальних цивільних та військових підрозділів з метою протидії комп'ютерній злочинності, а також акцентується увага на тому, що важливу роль у забезпеченні безпеки держави відіграють так і відомства, як Пожежна охорона, служба медичної допомоги, а також морська рятувальна служба, Прикордонна варта.

У Чехії також існує Стратегія у сфері безпеки. Цей документ розглядається як основа для інших концепцій, зокрема у галузі військової стратегії та зовнішньої політики. Стратегія Чесь-

кої Республіки у сфері безпеки визначає, що головними ресурсами, на яких ґрунтується національна безпека, є конкурентоспроможність чеської економіки та розгалуженість структури міжнародного співробітництва і зв'язків держави, а основними принципами політики з питань національної безпеки - забезпечення безпеки особи, захист життя, здоров'я та власності громадян, державних інституцій і їх здатності до ефективного функціонування та принцип неподільності (безпека Республіки невід'ємна від безпеки євроатлантичного простору).

Інтереси Чеської Республіки у сфері безпеки включають життєво важливі, стратегічні й інші важливі інтереси, а найважливішим життєвим інтересом визначено збереження суверенітету, територіальної цілісності та політичної незалежності.

Стратегія національної безпеки Хорватії є концептуальним документом, у якому затверджені основні засади національної безпеки, визначено мету та спосіб функціонування органів національної безпеки як основ суспільного захисту та реалізації інтересів країни в умовах існуючих та можливих загроз з урахуванням наявних ресурсів. Основним завданням державних органів влади є створення умов для вільного та стабільного політичного, економічного та соціального розвитку хорватського суспільства у співпраці та гармонії з іншими демократичними державами. Стратегія національної безпеки Хорватії має таку структуру: вступ; зовнішня безпека та загрози; пріоритети та інтереси Хорватії; ризики, виклики та загрози; концепція безпеки; політика безпеки Хорватії - сфери та механізми, інтеграція в НАТО; висновок.

При цьому поняття забезпечення національної безпеки Республіки Хорватія включає: наявний (існуючий чи бажаний) рівень безпеки; функціональну сферу інституцій безпеки, яка ґрунтується на загальносуспільних засадах; органи безпеки, інтегровані в загальну систему управління, а також найважливіші напрями розвитку держави та суспільства Хорватії.

Створення Стратегії національної безпеки Угорської Республіки регламентується відповідною Постановою Державних Зборів Угорщини. При цьому Уряд Угорської Республіки відповідає за розробку стратегії національної безпеки та національної воєнної стратегії, за їх у разі необхідності перегляд, а також за реалізацію завдань, що випливають із їх положень. Це означає, що кожний

Уряд незалежно від його партійного складу має розробити свою Стратегію.

Після прийняття Стратегічної Концепції НАТО у 1999 р. та Європейської Стратегії Безпеки прийнятої в ЄС у 2003 р., було ухвалено рішення про розробку на основі Стратегії галузевих безпекових стратегій: військової, правоохоронної, міграції, боротьби з тероризмом, економічно-фінансової, соціальної політики, захисту навколишнього середовища, інформаційного захисту, розвитку гуманітарних ресурсів.

Згадані галузеві стратегії мали бути розроблені до вересня 2004 р. і розглядаються на засіданні Урядового кабінету з питань національної безпеки, до компетенції якого належить ознайомлення з питаннями, які становлять загрозу національній безпеці, та прийняття рішень щодо їх нейтралізації. Очолює комітет міністр оборони, а його членами є керівники МЗС, МВС, Мін'юсту, міністр Адміністрації Прем'єр-міністра, у засіданнях комітету із статусом постійного запрошеного бере участь державний секретар Адміністрації Прем'єр-міністра, який опікується діяльністю спецслужб. Отже, у системі державної влади Угорщини відсутній орган, який би нагадував за повноваженнями РНБО України. Заснування Урядового кабінету з питань національної безпеки не передбачене Конституцією Угорської Республіки, він створюється і ліквідується рішенням Уряду.

Основні пріоритети національної безпеки Республіки Болгарія базуються на положеннях Концепції про національну безпеку Республіки Болгарія та ухвалених болгарським парламентом принципових положеннях Стратегії безпеки Республіки.

При цьому головним стратегічним інтересом держави є перетворення Республіки Болгарія на сучасну, економічно високорозвинуту країну з передовою наукою та освітою, з високим життєвим рівнем, надійного партнера НАТО та ЄС, стабілізуючий фактор та гарант безпеки на Балканах.

Стратегія безпеки Болгарії відповідає більшості документів НАТО та ЄС і визначає можливі національні інтегровані відповіді щодо ризиків, загроз та викликів нового століття. На її базі планується нормативно-творчий процес, одним з головних напрямів якого є розробка Національної військової доктрини.

Розробка Стратегії є принциповим кроком для Болгарії в контексті наближення її національного законодавства на шляху інтеграції до Європейського Союзу та підведення Збройних сил РБ до стандартів НАТО.

З огляду на членство Румунії в Північноатлантичному альянсі, а також на інтеграцію в 2007 р. до Європейського Союзу керівництво країни продовжує вживати відповідних заходів щодо вдосконалення національної нормативно-правової бази з безпекових питань за європейським зразком. Зокрема, Верховною радою оборони Румунії опрацьовуються проекти Стратегії національної безпеки країни, які охоплюватимуть практично всі основні сфери політико-економічної діяльності країни, а пріоритетними завданнями Румунії визначені: подальший розвиток співробітництва з НАТО; налагодження стратегічного партнерства із США; співробітництво з країнами Чорноморського регіону; активна участь у миротворчих операціях; налагодження тісної взаємодії з оборонними та правоохоронними структурами інших країн; зміцнення безпеки кордонів; подальший розвиток демократії: підтримання демократичних перетворень у сусідніх країнах; всебічна допомога румунській діаспорі за кордоном.

Водночас основними загрозами національній безпеці Румунії вважаються: міжнародний тероризм; розповсюдження зброї масового знищення; регіональні конфлікти; транскордонна організована злочинність.

Особливу увагу варто акцентувати на тому, що Чорноморський регіон визнано зоною підвищеної небезпеки для Румунії з огляду на існування терористичних організацій, заснованих на ідеології сепаратизму та тісно пов'язаних із транскордонною організованою злочинністю, потенційну загрозу незаконного переміщення через державні кордони зброї, у тому числі й масового знищення, та радіоактивних матеріалів або технологій їх виготовлення, чому сприяє наявність у регіоні "прозорих" кордонів і великих арсеналів зброї, які залишилися з часів колишнього СРСР, наявність не врегульованих конфліктів, зокрема у Придністров'ї, Абхазії, Південній Осетії, Нагорному Карабаху та Чечні, каналів незаконної торгівлі наркотиками та людьми.

Особлива увага в Румунії приділяється врегулюванню Придністровського конфлікту. При цьому Бухарест підтримує праг-

нення Республіки Молдова інтегруватися до європейських та євроатлантичних структур.

Питання внутрішньої безпеки охоплюють: громадську безпеку, охорону кордонів, продовольчу систему, соціальну, інформаційно-комунікаційну сфери, фінансово-банківську й експортно-імпортну діяльності, боротьбу з організованою злочинністю та охорону навколишнього середовища.

Головні завдання щодо забезпечення внутрішньої безпеки покладено на Міністерство адміністрації та внутрішніх справ, спецслужби, Фінансову гвардію, Митну службу, Міністерство охорони здоров'я, в окремих випадках - на Міністерство національної оборони Румунії.

Таким чином, можна зробити висновок, що інтеграція цієї чи іншої країни до НАТО висуває певні вимоги стосовно проведення процедур управління ресурсами країни у сфері оборони. Однією з таких вимог є досягнення взаємосумісності процедур планування. Стратегічне планування у секторі безпеки є загальноприйнятою формою стратегічного управління, яка застосовується країнами Євросоюзу і НАТО, а також вивчається та запроваджується їх новими країнами-членами. Важливою частиною системи стратегічного планування є її правове забезпечення.

При цьому, незважаючи на різні підходи щодо стратегічного планування забезпечення національної безпеки та суттєву різницю в структурі відповідних керівних документів, логіка їх побудови залишається незмінною. Тому великий обсяг стратегічних документів вищого рівня у сфері безпеки та оборони США і подібних документах Великої Британії зовсім не означає, що остання відчуває значні труднощі саме через ці обставини, оскільки стратегічне планування у цих країнах залежить переважно від таких елементів, як культура функціонування системи стратегічного планування, що формувалася роками.

Ураховуючи те, що Україна не має належного досвіду стратегічного планування забезпечення національної безпеки, можливі три варіанти вдосконалення вітчизняної нормативно-правової бази. Це передбачає розробку, якій притаманні:

- чіткість та несуперечливість стратегічного планування і нормативно-правової бази, яка впроваджується в систему стратегічного державного управління у повному обсязі;

- часткова регламентація функціонування системи стратегічного планування;

- відсутність регламентації створення загальної системи стратегічного планування, коли ця система "за логікою" існує, але не визначається "примусово" нормативно (як у Великій Британії).

Ураховуючи геополітичне положення України, специфіку загроз її подальшому існуванню та розвитку, найбільш прийнятним є перший варіант, хоча його реалізація й буде утруднена через брак фахівців із стратегічного планування та низьку управлінську культуру в державі.

2.3. Розробка стратегії національної безпеки

2.3.1. Концепції, доктрини, стратегії з питань національної безпеки як інструменти політики національної безпеки

Концепції, доктрини та стратегії з питань забезпечення національної безпеки є керівними документами державного управління із зазначених питань, спрямованими на реалізацію основ зовнішньої та внутрішньої політики держави, які затверджуються Верховною Радою України.

Їх завдання - деталізація концептуального рівня політики, на якому визначаються системи національних цінностей, національних інтересів, національних цілей, пріоритетних напрямів, загроз (небезпек, викликів) національним інтересам, головна мета (місія), сукупність цілей та завдань системи забезпечення національної безпеки й надання виконавчому (адміністративному) рівню управління інструменту, за допомогою якого політичні рішення трансформуються у відповідні програми, проекти, плани, бюджети тощо. При цьому забезпечення оптимального співвідношення між політикою і стратегією держави є нагальною проблемою формалізації процесу прийняття політико-адміністративних рішень.

У загальному ж вигляді будь-яке важливе державно-управлінське рішення оформляється у формі нормативно-правового акта. Кожний із таких актів залежно від юридичної сили відіграє певну роль у розробці та впровадженні державної політики на-

ціональної безпеки, формуванні та функціонуванні системи її забезпечення.

Сьогодні проблема формування державно-управлінських рішень певною мірою досліджена, розроблені відносно чіткі процедури прийняття вказаних нормативних актів. Проте існує чимало недоліків у формуванні нормативно-правової бази у сфері забезпечення національної безпеки. Більшість недоліків (недостатня наукова обґрунтованість нормативно-правових актів, їх внутрішня суперечливість, декларативність щодо врегулювання тих чи інших питань, які належать до вказаної сфери, тощо), характерні для формування всього правового поля сучасної України. Водночас щодо формування нормативно-правової бази з питань забезпечення національної безпеки є кілька досить специфічних проблем теоретико-методологічного характеру, таких як:

- відсутність у цілому загальновизнаного науково обґрунтованого понятійно-категорійного апарату;
- відсутність системного підходу при визначенні сутності, структури, змісту, призначення, процедур розробки та затвердження (тобто недосконалість теоретико-методологічних основ розробки) специфічних нормативно-правових документів, які традиційно використовуються розвиненими країнами світу у сфері забезпечення національної безпеки, а саме: концепцій, доктрин та стратегій;
- невизначеність ієрархії нормативно-правових актів у сфері забезпечення національної безпеки і, як наслідок, пріоритетності під час їх розробки, затвердження та уточнення.

Для визначення сутності, змісту, призначення та ієрархії в загальній системі нормативно-правових актів України концепції, доктрини та стратегії національної безпеки, а також її складових доцільно здійснити порівняльний аналіз понять "концепція", "доктрина" та "стратегія".

Під поняттям "концепція" розуміється деяка керівна концептуальна ідея (основний задум, конструктивний принцип, головна думка).

За сутнісним навантаженням поняття "доктрина" може бути ідентифіковано як теорія, вчення, що, як відомо, передбачає наукове обґрунтування певної системи принципів, поглядів, настанов. Таким чином, можна вважати, що в її межах здійснюється подальший науковий розвиток ідеї (основного задуму, головної думки),

сформульованої в концепції, який, зрештою, набирає обрисів певної теоретичної конструкції.

Поняття "стратегія" асоціюється з таким ключовими словами, як "рішення", "цілі", "мистецтво". Останнє має акцентувати увагу на тому, що процес розробки та прийняття оптимальних рішень, спрямованих на практичне розв'язання тих чи інших проблем (політичних, воєнних, соціальних та ін.) у сфері суспільних відносин, є мистецтвом. Тому головною метою "стратегії" є подальша деталізація системи поглядів, принципів і настанов, які знайшли відображення в "доктрині".

Таким чином, можна зробити висновок, що існує ієрархія: концепція - доктрина - стратегія.

З'ясуємо, чи існує подібна ієрархія між Концепцією, Доктриною та Стратегією НБ й чи є домінуючою вказана послідовність під час їх розробки в теорії і практиці забезпечення національної безпеки.

Для відповіді на перше запитання необхідно з'ясувати, який зміст вкладається в поняття "Концепція НБ", "Доктрина НБ", "Стратегія НБ", а також їх місце й роль у процесі ДУНБ.

Аналіз визначень цих понять, які містяться у різних джерелах, свідчить, що їх об'єднує відсутність системного підходу при визначенні сутності, місця та ролі Концепції, Доктрини та Стратегії НБ в системі нормативно-правових актів. Це, зокрема, проявляється ось у чому.

По-перше, існує тенденція до охоплення в межах одного документа практично всього комплексу проблем забезпечення національної безпеки, а також до дублювання (повторів) тих чи інших положень одного документа в інших документах, що вже дає змогу зробити висновок про відсутність чіткої ієрархії між ними.

Відповідно і комплекс проблем, які намагаються охопити в межах одного документа, у процесі стратегічного планування, досить широкий: від фундаментальних основ забезпечення національної безпеки довгострокового характеру (національні цінності, принципи, концептуальні основи формування механізму забезпечення національної безпеки) до питань, по суті, практичного, короткотермінового характеру (конкретні цілі, завдання, сили, засоби в конкретних умовах забезпечення національної безпеки).

Яскравим прикладом поєднання в одному документі положень, які не відповідають його цільовому призначенню, є також Воєнна доктрина України. Вона одночасно охоплює три групи проблем забезпечення національної безпеки: воєнно-політичні (предмет доктрини зовнішньої політики), воєнно-технічні (предмет воєнної стратегії) та воєнно-економічні (предмет доктрини та стратегії економічної безпеки). Поєднання навіть двох груп проблем призводить до того, що реалізувати таку доктрину на практиці виявляється неможливим.

Та найбільш суперечливим є визначення поняття "Стратегія НБ", наведене в Законі України "Про організацію оборонного планування".

Згідно з цим Законом указана стратегія - це узгоджена за метою, завданнями, умовами і засобами довгострокова комплексна програма практичних дій щодо забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз.

При цьому передбачено (відповідно до вказаного закону), що довгостроковими є програми строком на 12 років. Водночас визначено, що Президент України, звертаючись до Верховної Ради з посланням про внутрішнє і зовнішнє становище, визначає серед іншого (саме так, не затверджує, а визначає, та ще й поміж іншого, як щось другорядне - авт.) Стратегію національної безпеки України.

Таким чином, згідно з чинним законодавством:

- *по-перше*, Стратегія НБ має бути розроблена з комплексним урахуванням мети, завдань, умов, засобів практичних дій терміном на 12 років (але сьогодні швидкоплинні зміни в геополітичному та геоекономічному просторі, а також суспільно-політичні та соціально-економічні зміни в будь-якій країні не дають змоги це зробити в принципі; має йтися про період 3-5 років - не більше);

- *по-друге*, Президент України звертається до Верховної Ради з посланням про внутрішнє і зовнішнє становище щорічно, тобто, з одного боку, Стратегія НБ розробляється на 12 років, а з другого - Президент має її визначати щорічно?!);

- *по-третє*, визначене на законодавчому рівні поняття "Стратегія НБ" фактично ототожнюється з поняттям "Програма (План)", що далеко не одне й те саме.

Щодо відповіді на друге запитання, тобто чи є панівною в теорії й практиці забезпечення національної безпеки послідовність розробки: Концепція НБ - Доктрина НБ - Стратегія НБ, то певною мірою відповідь на нього дає вітчизняна практика.

Так, у жовтні 1993 р. було прийнято ВД України, а в січні 1997 р. - Концепцію НБ. Проте й протягом 1997-2003 рр. ВД України залишилися в редакції 1993 р., незважаючи на кардинальні зміни як внутрішніх, так і зовнішніх умов забезпечення національної безпеки (зокрема, чисельність ЗС України була зменшена майже втричі, тривали широкомасштабні зміни в структурі економіки в напрямі ринкових перетворень, з території України була вивезена ядерна зброя, виникли нові суб'єкти міжнародних відносин, змінилася конфігурація та спрямованість зусиль НАТО).

На час прийняття Воєнної доктрини український законодавець ще не визначився ні з Конституцією, ні з національними цінностями та інтересами, ні з явищами (процесами), які б держава розцінювала як загрози щодо їх реалізації. Тому як нормативно-правовий акт, що не відображав реальних потреб подальшого розвитку механізмів забезпечення національної безпеки у воєнній сфері він був не дієздатний. Мабуть, саме тому в подальшому, під час прийняття низки ключових рішень у сфері воєнної безпеки держави на ВД України практично ніхто не звертав уваги (так, прийняте в 2002 р. політичне рішення щодо інтеграції України в НАТО аж ніяк не відповідало принциповим положенням чинної на той час ВД України щодо нейтрального статусу та позаблоковості нашої держави).

На сучасний стан у сфері теоретико-методологічного обґрунтування основних положень та ієрархії Концепція, Доктрина та Стратегія НБ вплинули і об'єктивні причини. За часів СРСР ці нормативно-правові документи не розроблялися, а отже не було й відповідного теоретичного і практичного досвіду. Накопиченню досвіду перешкоджали панівні на той час стереотипи у забезпеченні національної безпеки як сфери, що належить переважно до компетенції військових та представників інших силових структур.

Аналіз наведених вище недоліків та взаємозв'язку національних цінностей, інтересів і цілей дає змогу запропонувати головний принцип, який необхідно розглядати як своєрідний концептуальний стрижень теоретико-методологічних основ розробки Кон-

цепції, Доктрини та Стратегії НБ. Суть принципу полягає в тому, що ієрархія: "національні цінності - національні інтереси - національні цілі" та філософсько-світоглядне, сутнісне наповнення цих понять мають бути головними структурно-функціональними факторами формування ієрархії: "Концепція НБ - Доктрина НБ - Стратегія НБ" і, відповідно, визначати їх зміст, призначення та спрямованість. У разі дотримання запропонованого принципу розробка державної політики національної безпеки, формування і функціонування системи її забезпечення, стратегічне планування у вказаній сфері стануть більш чітким, логічно обґрунтованим процесом.

Принциповим під час розробки вказаних документів є прогноз трансформації (змін) системи національних інтересів, загроз та можливостей щодо їх реалізації тощо, тобто виникає принципове запитання: на який період має розроблятися відповідно Концепція НБ, Доктрина НБ та Стратегія НБ?

Як уже зазначалося, нелінійна динаміка показала, що навіть у відносно простих системах є своя межа передбачуваності, свій горизонт прогнозу, заглянути за який з метою отримати достовірний прогноз неможливо.

Наявність вказаного горизонту кардинально змінює постановку завдання прогнозу та методи побудови систем моніторингу.

Крім того, в різних наукових дисциплінах: від метеорології до соціології виникають додаткові обмеження, пов'язані з горизонтом прогнозу. Тому раціональна максимальна глибина прогнозу при розв'язанні тих чи інших проблем у сфері забезпечення національної безпеки (що, зокрема, передбачає уточнення національних інтересів, оцінку поточної воєнно-політичної та економічної ситуації, виявлення загрозливих для держави тенденцій її розвитку, прогнозування просторово-часової динаміки можливих загроз у цілому тощо) не повинна перевищувати 10 років й розподілятися на три періоди: короткостроковий - 1-3 роки, середньостроковий - 3-5 років та довгостроковий - до 10 років. До того ж, розробляючи прогнози, необхідно мати на увазі суттєву різницю між динамікою процесів, пов'язаних з оцінкою можливостей, та оцінкою намірів.

Оцінки можливостей тієї чи іншої держави змінюються в інтервалі, що орієнтовно дорівнює 5 років. Процеси, які визначають наміри (а отже і загрози!) політичного керівництва, зміню-

ються значно швидше. Але український законодавець не особливо переймався цими проблемами, визначаючи поняття "Стратегії НБ" як узгоджену за завданнями, умовами і засобами довгострокову комплексну програму практичних дій щодо забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз).

Отже, можна стверджувати, що головними чинниками, які визначально впливають на зміст, призначення і спрямованість концепції, доктрини та стратегії НБ, мають бути такі.

Концепція НБ має містити керівні ідеї та визначальні принципи політики національної безпеки, які визначають її задум і фундаментальні основи на довгостроковий період (з огляду на зазначене він не повинен перевищувати 10 років) та мають слугувати теоретико-методологічною основою розробки Доктрини НБ.

Сукупність керівних ідей та принципів має відображати: результати всебічного аналізу системи національних цінностей (звичайно, в широкому розумінні: їх джерела, класифікацію, сучасний стан та тенденції розвитку), загальну прогностичну оцінку явищ (об'єктів, процесів), які можуть розглядатися державою як загрози вказаним цінностям; загальну прогностичну оцінку наявних і перспективних можливостей і обмежень щодо захисту та подальшого розвитку (накопичення) національних цінностей; трансформацію цінностей у національні інтереси та формування задуму щодо того, яким чином створити умови для їх всебічного захисту і подальшого розвитку.

Головна функція Доктрини НБ полягає в тому, щоб визначити структуру та характер системи забезпечення національної безпеки або її елементів, програмні цільові принципи і настанови державної політики національної безпеки, спрямованої на захист та реалізацію національних інтересів в деякому середньостроковому періоді (в межах до п'яти років), і тим самим слугувати надійною організаційно-методологічною основою розробки Стратегії НБ.

Для досягнення цієї мети в основу розробки Доктрини НБ мають бути покладені результати аналізу: системи національних інтересів (також у широкому розумінні: їх джерела, класифікація, сучасний стан та тенденції розвитку); загроз національним інтересам (щодо яких мають бути визначені критерії їх оцінки як потенційних чи реальних); наявних і ймовірних можливостей та обме-

жень щодо захисту національних інтересів; деталізації замислу державної політики національної безпеки до рівня системи поглядів на цілі, характер, засоби, методи і способи формування (реформування) та функціонування СЗНБ та системи ДУНБ.

Стратегія НБ має бути адміністративно-політичною основою організації повсякденної діяльності системи ДУНБ, спрямованої на досягнення національних цілей, ефективним організаційно-правовим інструментом вказаної системи. Тому розробка Стратегії НБ передбачає всебічний аналіз ситуації (позитивні і негативні ефекти, наявні та ймовірні можливості СЗНБ, сили, засоби ресурси тощо) з огляду на доктринальні установки, захист та реалізацію національних інтересів і уточнення на цій основі національних цілей та їх пріоритетності (ієрархії).

Очевидно, національні цілі, досягнення яких передбачено Стратегією НБ, повинні мати пріоритетне фінансування з державного бюджету. Тому принципово важливим видається те, що до затвердження державного бюджету вказані цілі мають бути чітко і однозначно визначені і щодо них має бути досягнуто консенсус між законодавчою і виконавчою гілками влади. Крім того, слід задіяти такий стратегічний фактор, як всебічна підтримка з боку суспільства (врахування вказаного фактора є однією із ключових ознак розвиненого громадянського суспільства, хоча, звичайно, і недостатньою). Тому Стратегії НБ, як до речі, і концепції та доктрини, мають бути публічними документами.

З огляду на це доцільно, щоб основні параметри (положення) Стратегії НБ України щорічно уточнювалися до затвердження державного бюджету, оприлюднювалися Президентом України у його щорічному посланні до Верховної Ради України. Після прийняття бюджету (що, очевидно, зумовить внесення відповідних змін і доповнень до проекту Стратегії НБ чи проекту змін і доповнень до діючої Стратегії НБ) вказаний проект має бути розглянуто на засіданні РНБО України та затверджено у встановленому порядку Президентом України.

У цьому контексті щодо розробки та затвердження Стратегії НБ виникає питання й з приводу процедури розробки та затвердження Концепції і Доктрини НБ.

На жаль, чинним законодавством чітко не передбачена розробка та затвердження вказаних документів.

Водночас відповідно до Закону України "Про основи національної безпеки України" передбачено, що Президентом України розробляється та затверджується Воєнна доктрина України і що вказана доктрина та Стратегія НБ є документами, обов'язковими для виконання, а також те, що вони є основою для розробки концепцій, доктрин, стратегій, програм за складовими політики з питань національної безпеки (хто і коли їх розробляє та порядок їх затвердження, на жаль, не визначено).

Дотримання вищевикладеної послідовності розробки (уточнення) та затвердження концепцій, доктрин та стратегій з питань забезпечення національної безпеки (на тому чи іншому ієрархічному рівні управління) сприятиме суттєвому підвищенню ефективності реалізації вказаної політики, оскільки складові тривіального циклу стратегічного управління у сфері забезпечення національної безпеки, а саме: оцінка ситуації - визначення цілей - планування - реалізація досягнення цілей - оцінка ситуації набудуть більш чітких обрисів та динаміки (мається на увазі гостра необхідність підвищення оперативності оцінки загроз національній безпеці, які генеруються динамічним і суперечливим розвитком внутрішнього та навколишнього середовища) та реагування на них.

2.3.2. Існуючі підходи до розробки концепцій, доктрин та стратегій з питань забезпечення національної безпеки

Ефективність роботи системи ДУНБ значною мірою залежить від якості розроблених концепцій, доктрин та стратегій у сфері національної безпеки. Передусім вони мають адекватно відображати потреби національного розвитку, реалії середовища життєдіяльності суспільства і держави та їх можливості.

Проведений авторами аналіз свідчить, що сьогодні в Україні та в інших країнах, що утворилися після розпаду СРСР, досить мало публікацій, присвячених дослідженню теоретико-методологічних основ розробки концепцій, доктрин та стратегій національної безпеки. На противагу цьому в країнах Заходу проблемі вдосконаленню методологічних підходів та інструментарію розробки вказаних документів традиційно приділяється підвищена увага.

Сьогодні Україна намагається перейти на "західні стандарти" в питаннях стратегічного планування та забезпечення національної безпеки. Тому чинним законодавством передбачена обов'язкова розробка концепцій, доктрин та стратегій національної безпеки як керівних документів у сфері національної безпеки. Це зумовлює гостру потребу в науковому обґрунтуванні теоретико-методологічних основ розробки вказаних документів, покладених в основу правового поля забезпечення національної безпеки.

Традиційно на Заході проблеми національної безпеки вивчаються в контексті так званих стратегічних досліджень. Вважається також, що розробка керівних документів у сфері забезпечення захисту національних інтересів передбачає процес стратегічного мислення, що ґрунтується на комплексному використанні таких понять, як "мета", "засіб", "спосіб". При цьому на вищому рівні державної політики та державного управління виділяють національну стратегію держави, під якою розуміють загальну діяльність держави у сфері внутрішньої і зовнішньої політики з використанням усіх джерел впливу (політичного, економічного, воєнного та ін.), а також стратегію національної безпеки, тобто національна стратегія в сукупності розглядає всі питання, які стосуються діяльності держави. Вона визначає систему національних інтересів і основних державних цілей у внутрішній та зовнішній сферах і напрями розподілу наявних у держави ресурсів (засобів) і, на думку автора, певною мірою дозволених способів їх використання. Щодо Стратегії НБ, то вона спрямована переважно на протидію реальним чи потенційним загрозам національним інтересам. Акцитування уваги на загрозах принципово відрізняє її від національної стратегії держави. Іншими словами, Стратегія НБ охоплює всі питання практичної (безпосередньої) діяльності із забезпечення безпеки в політичній, економічній, воєнній та інших сферах внутрішньої та зовнішньої сфери діяльності держави.

І все-таки провести досить чітку межу між національною стратегією держави та Стратегією НБ досить складно, оскільки вони дуже тісно пов'язані. Це, до речі, і було однією із причин необхідності і доцільності здійсненого аналізу сутності, призначення та місця Концепції НБ, Доктрини НБ та Концепції НБ в ієрархії нормативно-правових актів. У цьому ж разі можна стверджувати, що критерієм розмежування згаданих стратегій може бути

факт використання чи невикористання державою сили (в будь-якому вимірі - політичної, економічної, військової тощо) для справляння впливу, підтримки, контролю чи прямого примусу. Сутність та функціональне призначення Стратегії НБ саме і полягає в аналізі та обґрунтуванні умов, за яких і яким чином (мається на увазі та чи інша комбінація інструментів, елементів державної влади: військових, економічних, політичних, інформаційних тощо) буде використовуватися вказана сила держави.

Отже, деякою мірою можна стверджувати, що Концепція НБ і Доктрина НБ мають бути керівними документами у сфері національної стратегії держави, тобто у сфері загальної діяльності держави щодо внутрішньої і зовнішньої політики з використанням усіх важелів впливу. Вони мають визначати систему національних інтересів і основних національних (державних) цілей, напрями розподілу наявних у держави ресурсів (засобів). Стратегія ж НБ має бути спрямована на концентрацію зусиль держави щодо протидії реальним чи потенційним загрозам реалізації (задоволення) національних інтересів.

Як уже зазначалося, у цьому разі розробка Стратегії НБ розглядається як мистецтво і як наука створення та використання політичних, економічних та інформаційних можливостей держави, а також її збройних сил у мирний і воєнний час для виконання національних завдань. Окремими, хоча й такими, що безпосередньо стосуються цієї теми питаннями, є політична та економічна стратегія (і та, і інша стосується як зовнішніх, так і внутрішніх завдань). У будь-якому разі Стратегія НБ є документом, обов'язковим для виконання і основою для розробки конкретних програм за складовими державної політики національної безпеки. Це документ, який є похідним від національних інтересів і політики держави, головною метою якого забезпечення їх практичної підтримки шляхом досягнення національних цілей за допомогою використання певної комбінації засобів і способів, передбачених Стратегією НБ.

Національні цілі, як уже зазначалося, мають формуватися у руслі національних інтересів. Досягнення цих цілей є основною передумовою реалізації та захисту вказаних інтересів, що і визначає їх конкретне спрямування. Не випадково сьогодні значно актуалізувалась проблема своєчасного і точного визначення національ-

них інтересів і цілей, загроз, що перешкоджають їх досягненню. Це зумовлено не тільки широкомасштабними завданнями державного будівництва (що характерно, наприклад, для України), а й загальними тенденціями кардинальних змін геополітичного та гео економічного характеру. У зв'язку з цим необхідно звернути увагу на низку обставин, що суттєво визначають умови, в яких доводиться сьогодні розробляти концепції, доктрини та стратегії національної безпеки.

1. Руйнування біполярної системи, яка раніше визначальним чином формувала архітектуру, структуру та динаміку міжнародних відносин, не могло не трансформувати проблему прийняття будь-яких рішень у сфері національної безпеки із дво- в багатовимірне завдання. Мовою математики раніше необхідно було розв'язувати задачу в умовах, які тією чи іншою мірою можна було звести до пошуку розв'язку в плоскій системі координат. Сьогодні ж ці умови, а отже, і оптимальне вирішення сукупності завдань, пов'язаних з розробкою керівних документів у сфері національної безпеки, перебувають у деякому об'ємному багатовимірному просторі, де все активніше проявляють себе інші суб'єкти міжнародних відносин та суспільні процеси, які раніше тією чи іншою мірою були скоординовані біполярною системою.

Іншими словами, раніше структурно-функціональна простота будь-якої біполярної системи об'єктивно сприяла і певному ступеню надійності та прогнозованої спрямованості аналізу міжнародної та національної безпеки. За її відсутності визначення цілей на підтримку національних інтересів та розробка ефективних стратегій, спрямованих на досягнення цих цілей, перетворюються на більш неоднозначну проблему. Це, зокрема, неминуче призводить до гострих дебатов про найбільш ефективну аналітичну основу - реалізм, конструктивізм, лібералізм тощо, тобто щодо вибору концептуального підходу із забезпечення національної безпеки та національної стратегії держави (наприклад внутрішнє чи зовнішнє її спрямування, тобто активна участь у міжнародних справах, часткова відмова від такої участі або взагалі цілковите зосередження на "внутрішніх" проблемах).

2. Значна інтенсифікація глобалізаційних процесів унаслідок рівня розвитку країн, що значно відрізняється, якщо розглядати його крізь призму фундаментальних основ сучасного інформацій-

ного суспільства, породила низку додаткових проблем стратегічного порядку.

З одного боку, в контексті теоретико-методологічних основ розробки концепцій, доктрин та стратегій національної безпеки це, передусім, загострення на стратегічному рівні несумісних між собою цінностей (більш докладно вони розглядалися в розд. 2). Так, пара цінностей "свобода і рівність", трансформуються в дилему: "відкрите" чи "закрите" суспільство. Остання, в свою чергу, може бути сформульована так: або найвищою (абсолютною) цінністю на глобальному рівні вважати пріоритет прав і свобод індивіда як головну передумову його прогресивного розвитку, а отже і безпеки (одночасно сприймаючи світ, де є дуже багаті і дуже бідні, як об'єктивну необхідність, у всякому разі - поки що), або найвищою цінністю визнати "рівність" і "поділити все по справедливості". Але з історії відомо багато прикладів, що в такому разі фатально неминучим є обмеження прав і свободи будь-якого індивіда у всіх сферах суспільного життя, про що переконливо свідчить досвід комуністичного будівництва в колишньому СРСР. Наприклад, прагнення і потреби індивіда бути багатшим, "виділятися із загальної маси" (як у духовному, так і в матеріальному вимірах) мають бути поставлені під жорсткий адміністративно-політичний, економічний та ідеологічний контроль.

З другого боку, існує інша, не менш глобальна проблема - необхідність переоцінки ролі держави у сучасному світі крізь призму її можливостей і механізмів щодо забезпечення стійкого і безпечного суспільного розвитку.

3. Визначення національних інтересів і цілей, їх пріоритетності, а отже і розробка стратегій, спрямованих на їх досягнення, перетворилося в ще більш складну і суперечливу проблему, ніж у минулому, ще й тому, що значно активізувалася у глобальному масштабі низка, так би мовити, "нетрадиційних" раніше загроз міжнародній стабільності та національній безпеці. Сьогодні вказаних загроз чимало. Передусім, це тероризм, різноманітні форми воєнничого сепаратизму (автор під цим поняттям розуміє ті види сепаратизму, головною метою яких є безумовне відокремлення, а отже, і руйнація територіальної цілісності держави), глобальні проблеми безпеки (особливо екологічна та енергетична), поява та нарощування могутності нових міжнародних центрів економічної,

політичної та воєнної сили (а не тільки "тектонічні" зсуви між раніше існуючими центрами); намагання деяких країн освоїти технології виробництва та стати володарями зброї масового знищення (ураження), суперечності ціннісного характеру в їх загальноцивілізаційному вимірі (визначені С.Хантингтоном як "зіткнення цивілізацій"), організована злочинність.

4. В Україні тривають глибокі трансформаційні зміни у всіх сферах суспільного життя, пов'язані з кардинальною переоцінкою цінностей, а отже і з певними суперечностями політичного та соціально-економічного розвитку, які об'єктивно породжують загрози стабільності в суспільстві.

Таким чином, формування основних національних інтересів і цілей пов'язане з дотриманням певних умов. Загалом вказані умови породжують досить складні проблеми щодо забезпечення національної безпеки, вирішенню яких і має слугувати розробка вказаних документів.

Варто зазначити, що сьогодні в Україні існує багато різних підходів до визначення і розуміння проблеми забезпечення національної безпеки, національних інтересів, цілей та стратегічних пріоритетів у сфері національної безпеки та варіантів концепцій (концептуальних підходів), спрямованих на їх досягнення.

Але більшість із них точніше назвати статично-описовими підходами, що базуються на "інтуїції", оскільки їх аналіз в сукупності з досвідом, накопиченим у цій сфері в західних школах, показує, що вони, як правило, описують взаємовідношення (взаємодію, взаємовплив) між такими "змінними", як: стратегія (концепція, воєнна доктрина, політика національної безпеки і т.ін.); збройними силами; загрозами (ризиками); національними інтересами (цілями, завданнями); обмеженими ресурсами (засобами), що можуть бути виділені для вирішення тієї чи іншої проблеми; умовами та способами забезпечення безпеки. Очевидно, що зміна будь-якої із вказаних "змінних" майже на 100% призведе до порушення балансу між ними, який ми розглядаємо як оптимальний, тобто до невідповідності між ними, а це тією чи іншою мірою вимагатиме "реорганізації" й інших змінних. До того ж ці підходи найчастіше передбачають розподіл національних інтересів і цілей за пріоритетністю суто інтуїтивно, без подальшого врахування впливу на

вказану пріоритетність наслідків реалізації стратегії, яка видається оптимальною.

Так, розпад Варшавського договору та СРСР зумовив кардинальну зміну стратегії НАТО, а обмеженість засобів забезпечення воєнної безпеки та відповідного політичного статусу як провідної держави світу (у економіко-технологічному вимірі) - до прийняття Російською Федерацією концепції, яку можна охарактеризувати як "стратегією ядерного залякування", оскільки вона за певних умов передбачає привентивне застосування ядерної зброї. До речі, настання цих умов вказаною концепцією трактується досить туманно, що з психологічного погляду само по собі є додатковим фактором страху.

Безумовно, всебічний аналіз змінних, які розглядаються, є вкрай необхідним. Але загалом він більшою мірою передбачає пояснення та опис проблеми забезпечення національної безпеки, так би мовити, в статичі, ніж її дослідження, прогноз динаміки розвитку чи визначення шляхів її вирішення (в межах концепції, доктрини чи стратегії національної безпеки). Тому ці підходи занадто спрощені. Певною мірою вони можуть бути використані під час розробки Концепції НБ (через відносно довгостроковий її характер), але не варто їх використовувати, розробляючи Доктрини НБ і тим більше реальні Стратегії НБ, особливо для планування будівництва збройних сил.

Можливості статично-описових підходів полягають у тому, щоб указати загальний напрям аналізу проблеми забезпечення національної безпеки та розробки відповідних концепцій, доктрин та стратегій. Їх головний недолік - актуалізація запитання: як, власне, визначати цілі і як їх класифікувати за пріоритетами? Внаслідок цього під час розробки Стратегії НБ виникає методологічний нонсенс, коли саме вона буде визначати кінцеві цілі, а не навпаки (виникає ситуація, протилежна процесу визначення мети, засобів та способів щодо їх досягнення).

Певною модернізацією статично-описового підходу, що базується на "інтуїції", є підхід, коли при розробці Доктрини НБ чи Стратегії НБ головна увага приділяється одній зі змінних, що розглядається як детермінанта під час їх розробки.

Наприклад, при плануванні структури та чисельності збройних сил таким фактором можуть бути загрози (у загальному ви-

падку - не обов'язково у воєнній сфері!), технології або ресурси. Оптимальне рішення полягає в усуненні цих загроз, використанні переваг сучасних технологій, більш ефективному використанні наявних ресурсів.

Так, наявні новітні розробки у сфері сучасних систем озброєнь і бойової техніки та економічні можливості щодо їх практичної реалізації спонукають прихильників технологічної детермінанти розробляти Стратегію НБ і, відповідно, структуру Збройних сил таким чином, щоб скористатися принциповими перевагами, які забезпечують вказані системи озброєнь і бойової техніки над імовірними супротивниками.

Прихильники підходу, орієнтованого на використання ресурсів, стануть відстоювати необхідність заміни існуючої стратегії застосування її "силового" компонента - збройних сил, що, як правило, передбачає розширення або уточнення завдань, які на них покладаються і, відповідно, переорієнтацію, спрямованість їх розвитку та структури. В основу цих процесів, зокрема, може бути покладене прийняття політичного рішення щодо надання їм права завдання превентивного удару, розширення (звуження) географічних масштабів застосування, перегляд їх головних завдань у контексті інтегрального вектора ймовірних загроз у воєнній сфері тощо. Зрештою, прихильники орієнтації на ресурси (до речі, через відомі причини в Україні їх переважна більшість) будуть, наприклад, відстоювати заміну стратегії, яка передбачає розвиток збройних сил, здатних вести широкомасштабну війну проти будь-якого агресора, а отже і проводити стратегічні (оборонні чи наступальні) операції на такий варіант стратегії, в рамках якого буде йтися про збройні сили, які зможуть брати участь лише в одному великомасштабному прикордонному конфлікті (оперативного масштабу) або одночасно в двох обмежених прикордонних конфліктах (оперативно-тактичного масштабу) виходячи з побоювання, що існуючі сили (ресурси) не зможуть забезпечити виконання першого варіанта стратегії, враховуючи попередній критичний аналіз можливого характеру майбутніх загроз та наявних ресурсів. Тому певною мірою можна стверджувати, що саме такий підхід реалізовано в підготовці Державної програми реформування та розвитку ЗС України, коли було прийняте рішення про відмову від організації "рівномірної кругової оборони" території держави і зосеред-

ження основних зусиль на відбитті можливої агресії лише на кількох оперативних напрямках.

Якщо ж акцентувати увагу на загрозах, можлива ситуація, коли інтереси, пріоритетність яких визначена суто інтуїтивно, стануть функцією тієї чи іншої загрози, що є недопустимим. За таким умов є ризик надмірної реакції на загрозу із залученням значних ресурсів, неадекватних ступеню важливості того чи іншого національного інтересу.

Але методологія розробки тих чи інших рішень, спрямованих на досягнення національних інтересів і цілей, безпосередньо стосується процесу забезпечення національної безпеки, а змінні слугують лише вихідними передумовами цього процесу. Зрештою, як уже зазначалося, загрози, наприклад, певною мірою є також функцією національних інтересів і цілей. До того ж акцентування уваги на одній зі змінних, тобто розгляд її як головного фактора-детермінанти стратегії, не дає можливості скласти з окремих деталей загальну картину вищевказаного процесу. За будь-яких обставин очевидно, що тільки відносно статичні національні інтереси і цілі є вирішальними змінними для Доктрини НБ та Стратегії НБ. Наприклад, життєво важливий інтерес залишиться таким незалежно від наших оцінок загроз щодо його реалізації (здійснення) і, відповідно, рішень щодо вжиття активних заходів із його захисту. Саме національні інтереси і цілі відображають бажаний кінцевий стан, спонукають до досягнення останнього, а не фактори його досягнення цього.

Тому найбільш логічним у межах підходів, орієнтованих на "інтуїцію", є метод, що базується на ієрархії національних інтересів та цілей. Він передбачає інтуїтивний перехід від національних інтересів до цілей і від останніх до засобів та способів їх досягнення. Вказаний метод розвинуто фахівцями Воєнного коледжу армії США і сьогодні використовується в Російській Федерації та в Україні, але тільки певною мірою.

Позитивним у методі є те, що він передбачає виконання такої умови: розробка Концепції НБ, Доктрини НБ, Стратегії НБ має базувати на оцінці національних цінностей, покладених в основу формулювання національних інтересів.

При застосуванні методу національні інтереси передусім класифікуються за категоріями та за рівнями важливості. Кате-

горії використовують для кращої організації національних інтересів. З метою забезпечення національної безпеки США вважається за доцільне національні інтереси розподілити на чотири категорії: захист батьківщини; економічне процвітання; пропаганда цінностей; сприятливий світовий порядок. Проте серед американських фахівців є думка, що достатньо обмежитися і трьома інтересами: безпекою; добробутом; цінностями.

Загалом розподіл інтересів по категоріях є досить умовним. Один і той самий інтерес одночасно може стосуватися кількох категорій. Це стосується і визначення важливості того чи іншого інтересу. Як уже зазначалося в розд. 1 щодо рівня важливості інтересів, то серед дослідників немає єдиної думки. Загалом же розрізняють інтереси виживання, життєво важливі, важливі, головні, периферійні, другорядні. Американські дослідники, як правило, вирізняють життєво важливі, важливі та периферійні інтереси (по кожній із категорій). Тим самим передбачається, що рішення про те, чи буде держава домагатися дотримання того чи іншого інтересу, в основному залежить від того, до якої категорії він належить та який рівень його важливості.

Але все-таки заснований на ієрархічних інтересах підхід також не дає змогу подолати значну частку суб'єктивізму, оскільки переважно залежать від вибору розробників ієрархії. Завжди можна висунути ті чи інші аргументи як на підтримку запропонованої ієрархії, так і проти неї. Особливо це проявляється в переломні (кульмінаційні) етапи як національного розвитку, так і розвитку системи міжнародних відносин. Аналіз впливу подій до, під час і після закінчення широкомасштабних бойових дій в Іраку в 2003 р. на ієрархію національних інтересів низки країн світу (Росія, Німеччина, Франція, Великобританія, Польща, Україна та багатьох інших) є найяскравішим підтвердженням справедливості цього положення.

Серед головних недоліків такого підходу - і те, що держава, яка відмовляється від реалізації тих чи інших інтересів, фактично обмежує потенційну свободу своїх дій, спрямованих на забезпечення національної безпеки. Варто зауважити, що практика забезпечення національної (та й міжнародної!) безпеки аж занадто багата на приклади, коли "ціна" практичної реалізації рішення про бажаність (доцільність, необхідність, важливість тощо) досягнення

інтересу, яке будуть вимушені прийняти "завтра" і якому було "відмовлено" сьогодні, може бути набагато більшою, ніж та, якби таке рішення було прийнято "сьогодні". Йдеться передусім про необхідні засоби (ресурси) та ризики, пов'язані із реалізацією вказаного інтересу.

Крім того, навіть коли досягнута загальносуспільна і політична згода щодо запропонованої сукупності національних інтересів, ієрархія інтересів є не більше ніж загальною передумовою забезпечення національної безпеки. З указаної ієрархії аж ніяк не випливає, що реальне значення конкретної мети, спрямованої на реалізацію інтересу, відповідає категорії та рівню важливості інтересів, з якою мета пов'язується. Тому прихильники цього підходу часто пропонують звужити змінні, наприклад розглядати тільки два фактори: потенційні збитки інтересам держави і актуальність (значущість) інтересу. Але, як справедливо зазначає американський дослідник Майкл Н.Шмітт, у кращому разі вдається лише розподілити по порядку цілі на тому чи іншому ієрархічному рівні інтересів, а не між ними.

Загалом же можна стверджувати, що ієрархічні підходи не передбачають використання системного методу визначення інтересів і цілей. Тому вони найчастіше несуть на собі певний відбиток пристрастей або стереотипів політичного мислення. За відсутності біполярної конфігурації системи міжнародних відносин та складності і невизначеності сучасних умов її динамічного розвитку теорія і практика забезпечення національної безпеки потребує більш надійного підходу щодо розробки концепцій, доктрин, стратегій національної безпеки.

У цілому описані вище підходи об'єднує їх інтуїтивність, оскільки вони пропонують висновки, не вказуючи процесу аналізу, який привів до них. Спочатку необхідно покласти на інтуїцію фахівців, щоб повірити основним передумовам, які вони висувують, а потім погодитися із узагальненнями як наслідком цих передумов. Очевидно, що в контексті зниження рівня невизначеності при розробці концепцій, доктрин та стратегій національної безпеки не варто очікувати від "інтуїтивних" підходів чогось принципово більшого, ніж вони можуть дати. Але заперечувати важливість інформованої інтуїції фахівців під час розробки вказаних документів було б неправильно. Вона і в подальшому буде відігравати

вирішальну роль. Суперечливість та різноманітність чинників, які впливають на національну безпеку і, відповідно, на формування та функціонування системи ДУНБ, сьогодні не дає змоги строго формалізувати процес визначення національних інтересів, цілей та розробку стратегії, спрямованої на їх досягнення. На переконання автора, не варто сподіватися на це і в майбутньому через ускладнення та суперечливість умов, у яких доводиться забезпечувати національну безпеку та стабільність міжнародних відносин, що практично не піддаються більш-менш достовірному кількісному виміру.

Таким чином, у світовому співтоваристві сьогодні розвиваються усе більш складні і невизначені відносини. На формування основних національних інтересів і цілей впливає низка обставин, що суттєво визначають умови, в яких доводиться сьогодні розробляти концепції, доктрини та стратегії національної безпеки. Вказані умови породжують низку досить складних проблем забезпечення національної безпеки, вирішенню яких і мають слугувати вказані документи, в межах яких держави повинні більш ретельно визначати свої національні інтереси та цілі щодо їх досягнення.

Звичайно, якщо проблема більш-менш проста, то організаційні структури системи ДУНБ, відповідальні за прийняття рішення, можуть керуватися інтуїцією, заснованою "на загальній поінформованості", коли наявна інформація та більш-менш формалізовані процедури її опрацювання можуть забезпечити бажаний рівень впевненості в оптимальності прийнятого рішення. Практичний досвід і професійна підготовка фахівців вказаних структур, дає їм змогу інтуїтивно розробити та запропонувати необхідну у цьому разі низку заходів, спрямованих на вирішення проблеми.

Але більшість проблем, які постають сьогодні перед системою ДУНБ, стають все складнішими. В таких умовах отримати за допомогою "інтуїції" оптимальне рішення, спрямоване на розв'язання проблеми, стає все важче. Сьогодні в цій сфері актуальною є розробка підходів, які б давали змогу зменшити вплив невизначеності і суперечливості факторів, що негативно позначаються на надійності та на виборі того чи іншого рішення. Цю проблему доцільно вирішувати шляхом свідомого аналізу процесу прийняття рішення, органічною складовою якого має бути також аналіз динаміки та параметрів розвитку ситуації, в тому числі викорис-

товуючи і "інформовану" інтуїцію. Для досягнення цієї мети передусім доцільно побудувати концептуальну інформаційну модель процесу та механізму прийняття управлінських рішень системою ДУНБ.

2.3.3. Оцінка національних інтересів та побудова їх ієрархії

Як неодноразово зазначалося переважна більшість підходів щодо забезпечення національної безпеки базується на усвідомленні та реалізації на державному і міжнародному рівнях концепції національних інтересів. Сферою, де проявляються інтереси, є політика. Вона визначається різними детермінантами, зокрема рівнем і особливостями культурного, соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку, географічним положенням країни, ресурсними можливостями, її національно-історичними традиціями, потребами в забезпеченні суверенітету та територіальної цілісності тощо. Вказані детермінанти і знаходять сумарне відображення в національних інтересах.

Тому зміст національних інтересів визначає, якою має бути реальна державна політика та стратегія національної безпеки, у якому напрямі мають бути сконцентровані зусилля ДУНБ, щоб цілісність держави та добробут громадян були надійно забезпечені та захищені, громадяни жили в державі, яку поважають в усьому світі, а національна еліта виконувала своє призначення, представляючи та відстоюючи зазначені інтереси.

Першоосновою інтересу є потреби, які за спрямованістю зорієнтовані на забезпечення виживання та прогресивного розвитку і тією чи іншою мірою - лідерства особи, суспільства, держави. Тільки крізь призму їх реалізації та захисту необхідно розглядати всі проблеми створення СЗНБ. У цьому більшість дослідників доходить консенсусу.

Неоднозначна позиція серед дослідників та практиків виникає в разі намагання знайти відповіді на запитання:

- коли вказані потреби набувають статусу "національних", тобто коли та за яких умов стає можливим трактувати потреби як "національні інтереси" і у зв'язку з цим що розуміти під поняттям "національні інтереси"?

- чи правомірно стверджувати, що національні інтереси відображають в інтегрованому вигляді інтереси особи, суспільства та держави і якщо так, то яким має бути механізм узгодженості інтересів зазначених суб'єктів?

- чи є національні інтереси відносно постійними, чи вони мають виключно кон'юнктурний характер?

- чи є можливість узгодити національні інтереси різних суб'єктів міжнародних відносин?

Думки дослідників розходяться, інколи у діаметрально протилежних напрямках.

Водночас сьогодні в дослідженні проблем національної безпеки значного поширення й схвалення набув методологічний підхід, згідно з яким її першоосною є інтереси окремих людей, з яких випливають інтереси суспільства та держави. Але очевидно, що формування національних інтересів - суперечливий і довготривалий процес. Вони є далеко не механічною сумою, інтересів окремих громадян.

Досить детально проблеми, пов'язані із практичною реалізацією концепції національних інтересів розглядали вітчизняні вчені (О.С.Бодрук, В.П.Горбулін, О.М.Гончаренко, Г.В.Костенко, А.Б.Качинський, М.М.Іващенко, Е.М.Лисицин та ін.). Зокрема, вони виділяють проблему визначення поняття "національний інтерес", проблему складної діалектики взаємодії об'єктивних і суб'єктивних компонентів національного інтересу (будь-яким його оцінкам притаманний суб'єктивний характер) та проблему, пов'язану з хронічним бажанням правлячої еліти репрезентувати власні корпоративні інтереси як життєво важливі національні інтереси.

На підставі аналізу місця та ролі національних цінностей в життєдіяльності суспільства можна стверджувати, що національні інтереси ґрунтуються на національних цінностях і спрямовані на збереження або створення належних умов для стабільного розвитку суспільства. Інакше кажучи, в той чи інший історичний період існування держави і розвитку суспільства існує деяка гіпотетична множина потреб у їх прогресивному розвитку, досить різних за спрямованістю, пріоритетністю, можливістю реалізації, які й створюють систему національних інтересів. Тому чітке визначення множини національних інтересів - ключова передумова необхідної послідовності у внутрішній і зовнішній політиці, її передба-

чуваності для основної маси населення країни, її стабільного і прогресивного розвитку. З огляду на це національні інтереси відіграють роль домінанти у визначенні магістральних напрямів державного будівництва. Але визначення вказаної сукупності національних інтересів залишається значною науковою та практичною проблемою.

На формування національних інтересів великою мірою впливають стан країни та нації. Так, у стабільному суспільстві національні інтереси мають також відносно стабільний характер і є результатом спільних зусиль населення країни та легітимного керівництва держави, а тим більше в разі наявності ефективно функціонуючих демократичних механізмів.

Очевидно, держава не в змозі одночасно охопити весь комплекс проблемних питань у сфері національної безпеки та приступити до їх вирішення. Тому так важливо визначити пріоритетні напрями забезпечення безпеки, на яких мають бути зосереджені основні зусилля суспільства й держави в конкретний історичний період їх розвитку. Іншими словами, завдання практичної політики забезпечення національної безпеки зумовлюють необхідність класифікації та визначення ієрархії національних інтересів. Але побудова ієрархії національних інтересів також є значною науковою та практичною проблемою (на що й звертає увагу чимало дослідників).

Національні інтереси можуть бути класифіковані за різними ознаками. Так, Г.Ф.Костенко пропонує класифікувати національні інтереси за характером (коаліційні, національні), взаємністю (однобічні, взаємні), ступенем черговості (першочергові, інші), масштабом (глобальні, регіональні, локальні), ступенем важливості (життєво важливі, важливі, істотні), ступенем терміновості (постійні, довго-, середньострокові, поточні).

Водночас О.С.Бодрук вирізняє фундаментальні та життєво важливі національні інтереси, а В.Л.Манілов вважає доцільною класифікацію національних інтересів на життєво важливі, важливі національні та просто національні.

Але в загальному випадку національні інтереси не можуть бути класифіковані за ступенем терміновості. Вони завжди мають відносно постійний характер, оскільки виникають і зникають на якомусь історичному етапі разом з національними цінностями, які вони відображають. Проте таке твердження не можна вважати правильним стосовно національних цілей.

Крім того, важливою є класифікація національних інтересів на внутрішні та зовнішні. Певною мірою можна стверджувати, що внутрішні національні інтереси відображають життєво важливі потреби в існуванні і розвитку природи, людини, групи, суспільства і держави, а зовнішні - умови їх реалізації (досягнення).

Зауважимо, що і серед вчених Заходу існують різні підходи щодо класифікації національних інтересів, які здебільшого ґрунтуються на оцінці збитку (шкоди) національній безпеці (в контексті того чи іншого національного інтересу), до якої може призвести реалізація тієї чи іншої загрози та ймовірності її реалізації. З огляду на це, зокрема, розрізняють інтереси виживання, життєво важливі, важливі та периферійні національні інтереси. Особливо акцентується увага на інтересах виживання або життєво важливих національних інтересах, для захисту яких використання збройної сили вважається цілком виправданим кроком.

Теоретично комплексним критерієм у процесі класифікації національних інтересів (визначенні їх пріоритетності) могла б бути ієрархія національних цінностей, побудована з огляду на розмір "плати" за збиток (шкоду), який може виникнути при захисті цінностей. Вказана плата є показником, який дає змогу визначити межі необхідного та достатнього захисту національних цінностей і певною мірою сил і засобів, які для нього залучаються, в тому числі засобів збройної боротьби. Однак, як зазначалося вище, побудувати ієрархію національних цінностей практично неможливо.

В Україні взагалі на законодавчому рівні не класифікуються національні інтереси, на відміну, наприклад, від США. Український законодавець, як правило, дає визначення поняття "національний інтерес" та перелік пріоритетних національних інтересів.

Проте такий підхід не можна вважати правомірним. Головне джерело методологічної помилки вбачається у відсутності чіткого розуміння суті національних цінностей, інтересів та цілей.

По-перше, національні інтереси є відображенням (тією чи іншою мірою) національних цінностей.

По-друге, оскільки частина інтересів законодавцем визначена як пріоритетна, а згідно з чинним законодавством національні інтереси - це життєво важливі матеріальні, інтелектуальні й духовні цінності українського народу, то виникає думка, що захист деякої частини національних цінностей (у розумінні українського

законодавця - національних інтересів), не є пріоритетом для держави, що є нонсенсом, який свідчить про повну відсутність логіки при визначенні суті поняття "національний інтерес".

По-третє, більша частина національних інтересів, визначених на законодавчому рівні, як пріоритетні, фактично є національними цілями.

Очевидно, вказана "класифікація" національних інтересів України на законодавчому рівні породжує значні труднощі при розробці та впровадженні практичної політики щодо реалізації національних інтересів, а також політичні спекуляції навколо цього питання.

Дійсно, в Україні сьогодні мабуть тільки ледарі не розмірковують у ЗМІ про "необхідність захисту національних інтересів", недопустимість "порушення національних інтересів" тощо. Виходячи з аналізу поняття "національний інтерес", яке визначене чинним законодавством, можна обґрунтовувати будь-яку політику національної безпеки і відстоювати її як істину в останній інстанції.

З огляду на це в основу побудови ієрархії національних інтересів доцільно покласти ступінь їх важливості для забезпечення національної безпеки, яка фактично є засобом для визначення пріоритетності тих чи інших інтересів. Тому національні інтереси мають бути класифіковані як такі, реалізація яких має високий, середній та низький ступінь важливості для забезпечення національної безпеки. Для визначення ступеня важливості пропонується критерій, суть якого - у відповіді на запитання "Які будуть наслідки, коли інтерес не буде реалізованим?"

Очевидно, найвищий (високий) ступінь важливості матимуть національні інтереси України, пов'язані зі збереженням (захистом) та подальшим розвитком національних цінностей, девальвація та втрата яких ставить під загрозу фізичне і духовне існування народу, призводить до руйнації державного утворення. Фактично це інтереси виживання, тобто йдеться про збитки (шкоду) для національної безпеки, які є недопустимими. Так, територіальна цілісність, державний суверенітет, добробут населення, основи демократії - саме ті інтереси, які мають на увазі.

Ймовірність виникнення загроз інтересам, які мають високий ступінь важливості, може бути незначна. Але катастрофічні наслідки реалізації цих загроз зумовлюють необхідність створення та утримання в належному стані відповідних сил і засобів (зок-

рема, збройних сил). При цьому пов'язані з цим витрати держави є цілком виправданими, оскільки вони дають змогу не допустити реалізацію ймовірної загрози завдання збитків (шкоди), розмір яких недопустимий для національної безпеки за будь-яких умов (наприклад втрата суверенітету).

Варто зазначити, в нестабільному суспільстві (державі) загроза фізичному та духовному існуванню народу (нації) може виникнути не обов'язково внаслідок загроз зовнішнього характеру (зокрема збройного нападу). Так, інтереси добробуту можуть набути статусу високого ступеня важливості (тобто інтересів виживання) під впливом інших загроз.

Проте є всі підстави стверджувати, що якщо незадоволення інтересу, який розглядається (коли він не буде реалізованим) негайно і безумовно поставить під загрозу реалізацію інших інтересів, що мають високий ступінь важливості, його необхідно також ідентифікувати як інтерес високого ступеня важливості (або "життєво важливий").

Якщо ж незадоволення інтересу лише певною мірою (мається на увазі допустимий для національної безпеки рівень втрат) зашкодить реалізації інших інтересів, які мають високий ступінь важливості, вказаний інтерес має бути ідентифіковано як інтерес середнього ступеня важливості (або "важливий").

У разі, якщо незадоволення інтересу завдасть шкоди (збитку) національній безпеці, але практично не вплине на реалізацію інших інтересів, які мають високий ступінь важливості (мається на увазі рівень втрат для національної безпеки, що нижче від допустимого), цей інтерес можна віднести до низького ступеня важливості (або "другорядний").

Водночас віднесення національних інтересів до тих, які мають низький ступінь важливості, не означає, що не потрібно передбачати заходів щодо його досягнення.

Таким чином, найважливішим завданням дослідницької діяльності у сфері забезпечення національної безпеки є визначення системи та ієрархії національних інтересів. Запропонований вище підхід, в основу якого покладено ступінь важливості національних інтересів для забезпечення національної безпеки, може бути одним із практичних засобів, який дає змогу обґрунтувати ієрархію національних інтересів.

2.3.4. Оцінка загроз національним інтересам

Згідно з чинним законодавством будь-які події, явища процеси та інші чинники, які породжують (тією чи іншою мірою) небезпеки реалізації національних інтересів, називають загрозами національним інтересам. Очевидно, що від адекватної оцінки вказаних загроз значною мірою залежить перелік та змістове наповнення відповідних заходів, спрямованих на зменшення їх негативного впливу на реалізацію національних інтересів. Це означає, що при розробці Стратегії національної безпеки (як, до речі, й інших керівних документів державної політики національної безпеки) має бути здійснена належна оцінка загроз національним інтересам.

Тому в більшості провідних країн проводиться значна й копітка робота щодо чіткого визначення переліку, структури, джерел, масштабів, можливих наслідків загроз національній безпеці, їх уніфікації та стандартизації як ключової передумови підвищення ефективності діяльності суб'єктів національної безпеки у процесі виявлення, прогнозування, нейтралізації загроз та запобігання їм. Результати цієї роботи, як правило, оформляються у вигляді матриць або паспортів загроз.

Нагадаємо, що паспорт (матриця) загрози - це документ, який передбачає ідентифікацію (оцінку) подій, явищ, процесів, інших чинників, що створюють небезпеку реалізації життєво важливих національних інтересів, містить характеристику їх можливого розвитку (масштаб, тенденції розвитку, можливі наслідки для національної безпеки), а також визначення основних організаційно-правових та інших механізмів, пов'язаних з діяльністю суб'єктів забезпечення національної безпеки, щодо реагування на загрози (моніторинг, запобігання, превентивні дії, локалізація, тощо).

Таким чином, розробка вказаних документів та постійне коригування їх змісту є ключовою передумовою впровадження єдиної та ефективної системи комплексного аналізу та всебічного моніторингу загроз національній безпеці, а також системи стратегічного планування у сфері національної безпеки, адекватної сучасному середовищу формування та реалізації національних інтересів.

При цьому в сучасних умовах під джерелами загроз (їх першопричиною) розуміється те, що її породжує (продукує). Ними можуть бути явища, процеси, події, юридичні чи фізичні особи,

держави чи їх групи, наявність/діяльність яких створює або може створювати небезпеку щодо реалізації національних інтересів України. Наприклад, це може бути збройний конфлікт між країнами А і Б; надзвичайна ситуація на АЕС; незаконні збройні формування; терористичні групи (особи) тощо.

На жаль, в Україні вказана робота перебуває на початковій стадії, що не дає змоги розробляти проекти дієвих державно-управлінських рішень щодо реагування на загрози життєво важливим національним інтересам для вищого керівництва держави). Тому підвищення ефективності системи забезпечення національної безпеки передусім потребує формалізації процесу визначення переліку загроз національній безпеці України, їх класифікації та ієрархічного впорядкування, проведення періодичної оцінки можливих наслідків, уточнення стану та можливостей, сил і засобів держави щодо реагування на загрози, розробку (уточнення) планів практичних заходів.

У процесі оцінки загроз необхідно враховувати, що, по-перше, найменування загрози має відображати її сутність та інтенсивність у контексті явищ (подій, процесів тощо), що створюють небезпеку реалізації конкретним життєво важливим національним інтересам, які є головним фактором, що визначає сутність і спрямованість цілей національної політики з питань безпеки й, відповідно, засоби та способи їх досягнення, тобто загрози національним інтересам необхідно оцінювати саме стосовно вказаних інтересів.

Зазначимо, що, на жаль, у вітчизняній практиці досить поширеним є підхід, коли наводиться якийсь перелік гіпотетичних подій (явищ, процесів тощо) у тій чи іншій сфері (політичній, економічній та ін.), які пропонується розглядати як потенційні та реальні загрози національним інтересам у цій сфері. При цьому не тільки не визначається чіткий критерій того які із наведених загроз варто ідентифікувати як потенційні чи реальні (що має принципове значення при плануванні конкретних заходів щодо забезпечення національної безпеки). Як правило, вказані загрози, не "прив'язані" до того чи іншого національного інтересу, а переліки сфер у різних нормативних актах не збігаються, існує тенденція до збільшення кількості вказаних сфер (наприклад продовольча, водоресурсна, транспортна, медична сфера безпеки тощо).

По-друге, кожен загрозу реалізації життєво важливого національного інтересу породжують чинники, які утворюють ієрархічну структуру небезпек щодо реалізації вказаного інтересу України і фактично утворюють "дерево загрози". До основних чинників, що утворюють вказані ієрархічні структури в Україні, належать:

- *загрози порушення прав і свобод людини* - порушення Конституції і законів України, негативний інформаційно-психологічний вплив на свідомість людини, високий рівень злочинності, гальмування розвитку інститутів громадянського суспільства, недостатній рівень забезпечення загальнолюдських норм життя (охорона здоров'я, освіта, праця, забезпечення старості) тощо;

- *загрози суспільно-політичній стабільності* - намагання маніпулювати суспільною свідомістю, можливість виникнення міжетнічних і міжконфесійних конфліктів, прояви екстремізму і сепаратизму, організована злочинна діяльність, незбалансованість функцій, повноважень та відповідальності між гілками державної влади, поширення корупції, хабарництва, дисбаланс стратифікації соціальних груп населення, критичне зниження його доходів та рівня життя, зниження соціальних пріоритетів, незадовільний рівень соціального захисту та ін.;

- *загрози соціально-економічному розвитку* - кризові явища в економічній сфері життєдіяльності суспільства, небезпечне скорочення ВВП, зниження інвестиційної та інноваційної активності, науково-технічного та технологічного потенціалу, критичний стан основних ресурсів (виробничих фондів, запасів, стратегічних об'єктів тощо), критична залежність національної економіки (експортна, боргова тощо), втрата стратегічного контролю та неефективність державного регулювання економіки (антимонопольної політики, енергетичної, продовольчої безпеки тощо, "тінізація" економіки, а також науково-технологічне відставання, низька конкурентоспроможність вітчизняної продукції та втрата ринків, іноземна технічна і технологічна експансія, дефіцит науково-технічних кадрів, високі темпи трудової міграції та ін.;

- *загрози міжнародній стабільності та регіональній безпеці* - кризові явища світового і регіонального рівня (конфлікти, війни, катастрофи, надзвичайні ситуації, епідемії, та їх наслідки тощо), злочинна діяльність проти миру і безпеки людства, міжнародна організована злочинність, поширення тероризму, ЗМУ, не-

безпечних технологій, незаконний обіг наркотиків, нелегальна міграція, порушення міжнародних договорів, конвенцій тощо, а також зовнішній тиск на Україну, зниження її іміджу, в тому числі намагання поставити Україну поза інтеграційними процесами, та ін.;

- *загрози державній безпеці та обороноздатності* - посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність, територіальні претензії з боку інших держав, втручання у внутрішні справи України, підливна діяльність спецслужб, розголошення інформації, яка становить державну таємницю, недоторканність державного кордону України, небезпечне зниження рівня обороноздатності держави, посягання на конституційний лад, створення і використання незаконних воєнізованих формувань та ін.;

- *загрози навколишньому середовищу* - порушення екологічної і техногенної безпеки, кризові явища (катастрофи, надзвичайні ситуації, епідемії та їх наслідки), небезпечна антропогенна діяльність, вичерпання природних ресурсів, погіршення екологічного стану внаслідок накопичення екологічно небезпечних відходів, поширення небезпечних технологій і їх продуктів та ін.;

- *загрози духовним і культурним цінностям* - деформація духовних засад суспільства і порушення моральних норм, кризові явища (гуманітарні, демографічні тощо), прояви моральної та духовної деградації, поширення бідності та соціальних хвороб (безпритульність, бродяжництво, наркоманія, алкоголізм тощо), культу насильства, жорстокості та ін.

Указані загрози існують завжди, але очевидно, що інтенсивність (ступінь) їх негативного впливу на реалізацію життєво важливих національних інтересів може бути різним. З огляду на ймовірність виникнення умов, за яких сформується потенціал протидії реалізації національним інтересам, ці загрози (за ступенем зростання ризику їх негативного впливу на реалізацію інтересу) можуть бути розміщені у такій послідовності: потенційний виклик; реальний виклик; потенційна загроза; реальна загроза; реальна небезпека.

Потенційний виклик - це ситуація, коли є ймовірність виникнення умов, за яких може формуватися (формується) потенціал протидії реалізації національним інтересам. В цьому разі головною функцією органів державної влади є прогнозування ризиків понесення збитків в тій чи іншій сфері національної безпеки в

разі виникнення умов, за яких може формуватися потенціал протидії реалізації національним інтересам та вжиття заходів профілактично-превентивного характеру щодо блокування виникнення вказаних умов. Іншими словами, це ситуація, коли накопичується певний потенціал протидії реалізації національного інтересу (інтересів).

Реальний виклик - це ситуація, коли завершилося формування передумов (накопичення значного потенціалу) протидії реалізації національних інтересів, але протидії досягненню національних цілей у формі офіційних заяв, політичних, економічних чи інших дій ще немає. У цих умовах головною функцією органів державної влади є своєчасне виявлення ситуації та основних суб'єктів (об'єктів), які можуть реалізувати вказаний потенціал, тобто протидіяти національним інтересам, уточнення понесення можливих збитків у тій чи іншій сфері національної безпеки (які оцінюються як малий ризик для забезпечення національної безпеки) та здійснення низки адекватних виклику заходів профілактичного характеру (для блокування його трансформації у потенційну загрозу). Отже, виникає ситуація, коли накопичено потенціал, достатній для протидії реалізації інтересу, але офіційні заяви з боку тих чи інших суб'єктів, інші дії, спрямовані проти його реалізації, відсутні.

Потенційна загроза - це ситуація, коли існує цілком очевидна протидія досягненню національних цілей, цілком очевидний намір завдання шкоди (збитку) національній безпеці у формі офіційних політичних, економічних чи інших дій без застосування засобів збройної боротьби, коли вже можна вести мову про завдання певної шкоди (збитку) національній безпеці. Але її масштаби за будь-яких умов не зачіпають життєво важливі національні інтереси (суверенітет, територіальну цілісність тощо). Вони мають переважно локальний характер, тобто це сукупність умов, які, безперечно, вимагають реакції (вжиття конкретних заходів) щодо запобігання їх негативному впливу на національну безпеку. В разі виникнення потенційної загрози органи державної влади мають вдатися до заходів прямої протидії загрози з метою запобігання її трансформації у реальну. Ці заходи мають бути адекватними рівню загрози, але у будь-якому разі застосування збройної сили в сукупності засобів і способів, які використовуються для захисту національних інтересів, має виключатися. Таким чином, для цієї си-

туації характерним є очевидний намір протидії реалізації інтересам у формі офіційних заяв з боку тих чи інших суб'єктів, інших дій без застосування силових методів. Завдається шкода національній безпеці, але її масштаби не зачіпають життєво важливих національних інтересів.

Реальна загроза - це ситуація, коли існує не тільки цілком очевидна протидія досягненню національних цілей, а й цілком очевидний намір завдання шкоди (збитку) життєво важливим національним інтересам у формі офіційних чи неофіційних політичних, економічних та інших дій, але без застосування засобів збройної боротьби. Водночас загроза збройного нападу досить висока. Вже можна вести мову про завдання значної шкоди (збитку) національній безпеці, масштаби якої зачіпають життєво важливі національні інтереси, але мають переважно локальний характер, тобто це сукупність умов, які обов'язково вимагають негайної реакції (вжиття конкретних заходів) щодо запобігання їх подальшому негативному впливу на національну безпеку.

У разі виникнення реальної загрози органи державної влади мають вжити активних і рішучих заходів щодо прямої протидії загрозі з метою запобігання її переростання у реальну небезпеку. Ці заходи мають бути комплексними, передбачати залучення всіх наявних у розпорядженні органів влади засобів і способів, але бути адекватними рівню загрози і, як правило, виключити необхідність застосування збройної сили для захисту життєво важливих інтересів.

У разі реальної загрози шкода (збитки) життєво важливим національним інтересам не досягають рівня, коли порушується цілісність системи, втрачаються можливості виконання нею життєво важливих функцій. Таким чином, у ситуації реальної загрози існує протидія реалізації життєво важливих національних інтересів, але вона має вибірковий характер і без застосування збройної сили. Водночас загроза застосування засобів збройної боротьби досить висока (зброя може бути застосована у будь-який момент). Завдається шкода реалізації життєво важливих інтересів, але її масштаби мають локальний характер. В цілому завдання шкоди національній безпеці не досягає рівня, коли порушується цілісність соціальної системи та держави й втрачаються можливості виконання ними життєво важливих функцій.

Реальна небезпека - це ситуація, коли склалися умови, за яких безпосередня небезпека завдання збитку (шкоди) життєво важливим національним інтересам і національним цінностям є реальністю. Це, наприклад, ситуація, коли вже розпочалася війна або коли вона може розпочатися у будь-який момент. З огляду на це держава має використати всі наявні у її розпорядженні засоби для захисту вказаних інтересів, у тому числі засоби збройної боротьби (військову силу).

При цьому перевищувати рівень загрози є не тільки допустимим, а й бажаним (аж до розгляду практичних питань щодо вжиття превентивних заходів) з метою блокування джерела (джерел) загрози у найбільш короткі терміни, оскільки від цього залежить величина збитків для національних інтересів. Тому це ситуація, коли ймовірність запровадження воєнного стану на всій території держави є надзвичайно високою, оскільки протидія реалізації життєво важливих національних інтересів має комплексний характер, як правило, із застосуванням збройної сили. Порушується цілісність соціальної системи та держави й втрачаються можливості виконання ними тих чи інших життєво важливих функцій (частково або повністю).

Звичайно, наведена вище класифікація, як і будь-яка інша, є умовною і її можна доповнити, наприклад: за характером загрози (вони можуть бути соціальні, техногенні чи природні); за масштабами, тенденціями розвитку та можливими наслідками (наприклад, вони можуть бути глобальними, регіональними, субрегіональними, загальнонаціональними, локальними тощо); за спрямованістю (вони бувають внутрішніми чи зовнішніми); за терміном дії (довго-, середньо-, короткострокові) тощо.

Опис масштабу, тенденції розвитку та можливих наслідків загрози національній безпеці (складових загрози) значною мірою є характеристикою динаміки її розвитку, переростання загрози із потенційної у реальну.

Під масштабом загрози передусім розуміється просторовий розмах зовнішніх та внутрішніх чинників, наявність яких перешкоджає реалізації національних інтересів, та оцінка їх наслідків.

Глобальні загрози (зовнішні загрози глобального характеру) охоплюють світовий простір і стосуються світової спільноти або більшості країн світу, в тому числі й України. Найбільш вагомою

ознакою глобальних загроз є транскордонний характер та неможливість запобігання (нейтралізації тощо) їм окремою державою або групою держав.

Регіональні зовнішні загрози (зовнішні загрози регіонального характеру), як правило, стосуються одного або кількох сусідніх регіонів. Вони характеризуються спорідненістю існуючих суперечностей, джерел загроз та впливом на міжнародну і національну безпеку суб'єктів міжнародних відносин, розміщених у регіоні (у сусідніх регіонах). Можливість їх виявлення, прогнозування, нейтралізації запобігання їм визначальною мірою залежить від ефективності консолідації зусиль більшості країн регіону.

Локальні загрози (зовнішні загрози локального характеру) мають обмежений просторовий розмах і характеризуються насамперед станом двосторонніх відносин, у тому числі за умов блокових або корпоративних відносин.

Загальнонаціональні загрози (внутрішні загрози загальнонаціонального характеру) стосуються всіх об'єктів національної безпеки, а наслідки їх негативного впливу поширюються на всій території країни. Вони можуть проявлятися в одній або кількох сферах життєдіяльності суспільства й держави (політичній, економічній, соціальній, культурній). В сучасних умовах та внаслідок взаємопов'язаності сфер життєдіяльності, як правило, вони проявляють себе в кількох сферах.

Регіональні внутрішні загрози (внутрішні загрози регіонального характеру) стосуються окремих регіонів країни і, як правило, мають вибіркові сфери негативного прояву щодо реалізації життєво важливих національних інтересів.

Локальні (внутрішні загрози локального характеру) мають обмежений просторовий розмах і характеризуються насамперед проявом за окремими складовими однієї або кількох сфер життєдіяльності.

Щодо тенденції розвитку загроз, то необхідно навести детальний опис можливого розвитку подій, починаючи із зародження суперечностей, етапу їх загострення до врегулювання або ліквідації наслідків.

На цьому етапі принципово важливим є якісно-кількісний опис процесу розвитку загрози, який би дав змогу виявити момент переростання потенційної загрози в реальну, оскільки в про-

цесі розробки керівних документів з питань забезпечення національної безпеки (концепцій, доктрин, стратегій) важливими є кількісні оцінки співвідношення рівня загроз та потенціалу (ресурсних можливостей) системи забезпечення національної безпеки з огляду на вплив такого потенціалу на вказаний рівень.

Можна стверджувати, що якщо очікувані (прогнозовані) збитки (втрати) України в деякій сфері її національної безпеки перевищують величину максимально-допустимих для неї збитків (рівень втрат), або якщо очікувані збитки (втрати) держави-джерела загроз національним інтересам України в цій самій сфері її національної безпеки не досягають критично-мінімальної величини недопустимих для цієї держави збитків (рівня втрат), (у разі вжиття Україною відповідних заходів), то така ситуація має бути оцінена як наявність потенційної загрози національним інтересам України у сфері, що розглядається.

При цьому якщо негативний вплив вказаної потенційної загрози неможливо знизити шляхом його перерозподілу між сферами національної безпеки наявних можливостей системи забезпечення національної безпеки або шляхом залучення додаткових ресурсів із наявних на цей час у держави, створюються реальні передумови переростання потенційної загрози в реальну.

Прогноз можливих наслідків загрози, як правило, має ґрунтуватися на тенденції розвитку загрози і об'єктивних даних її моніторингу. На цьому етапі принципово важливою є кількісна оцінка (хоча б орієнтовна) можливих наслідків впливу загрози на реалізацію життєво важливих національних інтересів. Вказана оцінка є ключовою передумовою для побудови (уточнення) ієрархії складових загрози, без якої практично неможливо в процесі стратегічного планування здійснити раціональний розподіл наявних у держави ресурсів, що спрямовуються на виявлення, прогнозування, нейтралізацію (зниження рівня) загрози та запобігання їй.

Очевидно, що оцінки масштабу, тенденцій розвитку можливих наслідків загрози національній безпеці (її складових) має бути предметом постійного моніторингу висококваліфікованих та спеціально підготовлених фахівців на всіх ієрархічних рівнях управління. На основі таких оцінок мають вноситися й відповідні зміни та доповнення до керівних документів з питань забезпечення національної безпеки. При цьому вказані оцінки доцільно ви-

конувати не менше ніж один раз на півроку Кабінетом Міністрів України та один раз на рік Радою безпеки, враховуючи пропозиції Ради національної безпеки та оборони України.

Таким чином запропонована вище класифікація:

- дає змогу ідентифікувати будь-яке явище (подію, процес, ситуацію) як потенційний чи реальний виклик, потенційну чи реальну загрозу або реальну небезпеку реалізації того чи іншого національного інтересу і, відповідно, спланувати та здійснити комплекс заходів щодо їх нейтралізації (зниження рівня негативного впливу), у тому числі й стосовно вдосконалення системи забезпечення національної безпеки;

- є важливою при визначенні та уточненні сукупності національних цілей;

- дає змогу відмовитися від традиційного включення до керівних документів з питань забезпечення національної безпеки гіпотетичного переліку потенціальних і реальних загроз національній безпеці, не проводячи між ними межі. (Наведений сьогодні у нормативних документах України перелік у кращому разі являє собою не що інше, як певну комбінацію потенційних та реальних загроз, яка вже на момент її включення до документа втрачає практичний сенс в контексті розробки та впровадження реальної державної політики національної безпеки);

- передбачає можливість кількісно оцінювати рівень небезпек національній безпеці шляхом визначення можливих ризиків завдання шкоди (збитку) національним інтересам за тих чи інших умов їх реалізації, а отже, може бути використана при моделюванні процесу забезпечення національної безпеки.

2.3.5. Концептуальні основи розробки та оцінка варіантів Стратегії у контексті ризиків їх реалізації

Планування забезпечення національної безпеки - це управлінський процес, у межах якого значну увагу необхідно приділяти різноманітним варіантам розвитку ситуацій, можливим у процесі реалізації національних інтересів. При цьому особливої уваги заслуговують передусім ті ситуації, які мають характер криз, оскільки

ки вони відрізняються підвищеною напруженістю і небезпекою через високу імовірність насильства, цейтнот і значну невизначеність. Крім того, як свідчить накопичений у сфері національної безпеки досвід, урегулювання криз пов'язано з найбільшими витратами саме в тих випадках, коли вони є наслідком втіленням у життя здавалося б найменш вірогідних сценаріїв.

З огляду на це, здійснюючи пошук оптимальної стратегії національної безпеки, необхідно концентрувати увагу передусім на процесі її розробки. Чим складніша ситуація, тим більше будуть відрізнятися думки з принципових питань розробки стратегії, а акцентування уваги саме на вказаному процесі може слугувати їх зближенню. Це дає змогу звести до мінімуму вплив невизначеності і ризику, що негативно позначаються на надійності і значимості інформованої інтуїції.

Таку думку підтверджує одна із робіт американського вченого М.Шмітта, який описав один із підходів щодо пошуку оптимального варіанта Стратегії національної безпеки, орієнтований саме на процес її розробки. Він є непоганою ілюстрацією можливостей раціоналізації системного переходу від національних інтересів до стратегії, якщо пошук оптимального варіанта вказаної стратегії орієнтований на процес її розробки.

Структура процесу розробки Стратегії національної безпеки, може бути представлена у вигляді певних блоків-етапів, тобто кожний блок є певним етапом процесу розробки стратегії.

Завдання, які мають бути вирішені на *першому етапі* полягають у визначенні цілей стратегії.

Як уже зазначалося, більшість складових, що входить у поняття національні інтереси України, за своєю суттю можна віднести до однієї з трьох категорій потреб: безпеки, добробуту, розвитку міжнародного співробітництва (в економічній, політичній та інших сферах).

Серед інтересів першої категорії, зокрема, можна назвати забезпечення територіальної цілісності та суверенітету держави, прав і свобод людини, передбачених Конституцією України.

До категорії "добробут" слід віднести досить широке коло інтересів, спрямованих на підвищення якості життя суспільства: економічні, соціального захисту, охорони здоров'я, системи освіти тощо.

До інтересів категорії "міжнародне співробітництво" належать: потреби в розвитку добросусідських відносин з іншими країнами; забезпечення доступу на зовнішні ринки та ін.

Більшість інтересів перших двох категорій є відображенням потреб життєдіяльності суспільства, спрямованих на збереження (захист) та прогресивний розвиток матеріальних (природні ресурси, генофонд нації, географічна територія тощо) і духовних (культура, мова, наука тощо) цінностей, у яких воно вкрай зацікавлене. Інтереси ж категорії "міжнародне співробітництво" надають вказаним потребам зовнішнього спрямування, оскільки вони відображають тенденції до все більшої взаємозалежності світового співтовариства при вирішенні проблем забезпечення безпеки. Інтереси третьої категорії певною мірою "доповнюють" інтереси першої і другої категорій.

Процес розробки Стратегії НБ базується на ієрархії ступеня важливості інтересів для забезпечення національної безпеки, тобто в межах кожної категорії інтереси безпеки, добробуту та міжнародного співробітництва класифікуються як такі, що мають високий, середній і низький ступінь важливості для забезпечення національної безпеки (див. вище).

Після цього по кожній категорії національних інтересів мають бути з'ясовані цілі, які фактично є відповіддю на запитання: що слід зробити для задоволення інтересів?

Оцінка цілей у контексті умов, що впливають на формування національних інтересів, а також загроз і можливостей, які стосуються проблеми забезпечення реалізації вказаних інтересів, є суттю завдання на *другому етапі*. На цьому етапі має бути отримана відповідь на запитання, чого можна досягти, а чого не можна. Тому для уточнення цілей їх передусім необхідно розглянути в контексті загроз і можливостей.

Унаслідок цього й виникає проблема класифікації загроз, яка була детально розглянута у підрозд. 2.3.4, оскільки запропонована модель розробки стратегії передбачає, що мають бути вже розроблені відповідні критерії класифікації загроз. Нагадаємо, що вона зводиться до опису їх трансформації (розвитку) за схемою: потенційний виклик; реальний виклик; потенційна загроза; реальна загроза; реальна небезпека.

Будь-яка країна має скористатися наявними в її розпорядженні можливостями для реалізації своїх національних інтересів і одночасно забезпечити адекватність можливостей системи забезпечення національної безпеки рівню загроз вказаним інтересам.

Так, намагання з боку України якомога швидше закінчити демаркацію кордону з Російською Федерацією являє собою спробу забезпечити відповідність можливостей України рівню загрози порушення її територіальної цілісності, оскільки, наприклад, після завершення демаркації Україна в разі порушення державного кордону з боку Російської Федерації зможе апелювати до міжнародних структур безпеки щодо порушення останньою норм міжнародного права.

Незважаючи на те, що за відсутності мети важко ідентифікувати загрози (оскільки слід відповісти на запитання "загрози кому або чому?"), певною мірою цілі у сфері *інтересів безпеки* продиктовані потенційними чи реальними загрозами.

Цілі, спрямовані на задоволення *інтересів добробуту*, змішані за характером (тобто вони можуть бути наслідком намагань країни розширити свої можливості або захистити їх можливості від потенційних чи реальних загроз).

Інтереси міжнародного співробітництва, як правило, зумовлюють цілі, досягнення яких передбачає забезпечення кращих можливостей реалізації перших двох категорій інтересів.

Інакше кажучи, інтереси безпеки та частина інтересів забезпечення добробуту передбачають необхідність докладання органами державної влади комплексу цілеспрямованих і взаємопов'язаних зусиль, які мають максимально можливо забезпечити охорону (захист) держави від зовнішнього негативного впливу, тобто її незалежність і свободу дій від будь-кого (забезпечення державного суверенітету є квінтесенцією цих зусиль).

Інша частина інтересів у сфері забезпечення добробуту та більшість інтересів міжнародного співробітництва значною мірою пов'язані з отриманням, додаткових можливостей для досягнення бажаного кінцевого стану держави (наприклад підвищення рівня доступу на зовнішні ринки збуту, можливості активної співпраці у міжнародних структурах безпеки).

Таким чином, передусім необхідно визначити всі можливі цілі, для чого по кожній із трьох категорій інтересів має бути прий-

няте рішення, що саме можна зробити для реалізації того чи іншого інтересу, та що загрожує вказаним інтересам.

Як і в разі національних інтересів, має бути визначена пріоритетність цілей, що і передбачає *третій етап*, оскільки ресурси в розпорядженні системи забезпечення національної безпеки обмежені. На ньому необхідно оцінити ймовірність досягнення цілей. Цей етап розробки Стратегії є ключовим, оскільки існує чимало змінних, які можуть суттєво вплинути на остаточне рішення щодо пріоритетності цілей, бажаної інтенсивності їх досягнення і щодо необхідних для цього засобів.

Крім того, значення, що надається тій чи іншій змінній, залежатиме від фахової підготовки, досвіду, ціннісних орієнтацій, інтуїтивних здібностей експертів-аналітиків і політиків, які беруть участь у розробці стратегії.

Передусім необхідно виділити змінні, які найбільш адекватно впливають на наше рішення щодо пріоритетності тих чи інших цілей. На наведеній вище схемі цілі, що були визначені на попередньому етапі на підставі оцінки можливостей і загроз, можна оцінити за допомогою аналізу чотирьох змінних, запропонованих М.Шміттом, оскільки вони є досить універсальними для управлінських ситуацій при визначенні пріоритетності цілей у сфері забезпечення національної безпеки (хоча, звичайно, перелік вказаних змінних може бути як розширеним, так і звуженим).

Три з указаних змінних є загальними для обох типів цілей, а саме: *інтенсивність, ймовірність та актуальність*.

Четверта змінна належить до цілей у сфері можливостей і являє собою *оцінку ступеня реалізації* конкретного національного інтересу.

До того ж набір змінних для оцінки цілей із сфери загроз доповнюється *оцінкою ступеня збитку* (шкоди) для інтересів.

Очевидно, що у вказаній сукупності змінних відносна частка кожної з них для кожної цілі залежатиме від міжнародних і внутрішніх умов, в яких відбувається досягнення цілей.

Змінна "*інтенсивність*" відображає інтенсивність (енергійність, наполегливість), з якою держава прагне відстоювати той чи інший інтерес. Вибір її як змінної є визнанням доцільності класифікації інтересів на категорії та рівні їх важливості.

Так, на основі раціонального міркування можна замість активних спроб забезпечення тих чи інших інтересів міжнародного співробітництва віддати перевагу більш помірним зусиллям щодо забезпечення інтересів безпеки чи добробуту. В умовах складних міжнародних відносин невизначеність у сфері безпеки, наприклад, веде до більш вагомого ризику, ніж невизначеність у сфері добробуту чи міжнародного співробітництва. Іншими словами, хоча загальна ієрархія інтересів відіграє ключову роль, необхідно обов'язково розставляти цілі за пріоритетами. Зрештою, вказана ієрархія інтересів - лише змінна величина процесу розробки стратегії. Розробляючи Стратегію національної безпеки, слід уникати повторення помилок, які могли бути допущені на попередніх етапах стратегічного планування.

Друга змінна - "*ймовірність*" є визнанням факту, що найбільш ефективна політика полягатиме в підготовці до найбільш імовірного розвитку ситуації.

Експерти-аналітики завжди будуть розходитися в думках щодо оцінки ймовірності переростання потенційної загрози в реальну, але запропонована модель процесу розробки стратегії дає змогу зменшити для її розробників ризик або втрату можливості через прорахунок. Змінна ймовірності повинна враховувати зміни умов середовища формування та реалізації національних цілей і одночасно не бути обмежена в часі.

Необхідно проаналізувати ймовірності безпосередніх і довгострокових можливостей і загроз. До того ж при їх оцінці варто брати до уваги і ймовірність створення в державі додаткових можливостей за допомогою вже наявних у розпорядженні системи забезпечення національної безпеки можливостей.

Так, з погляду ймовірного збитку сьогодні зброя масового ураження не стала більш небезпечною, ніж у минулому. Але слід враховувати, що інформація, про спроби виготовлення тих чи інших компонентів цієї зброї, стала порівняно доступною. Складніше стало забезпечити строгий контроль над ядерними матеріалами. Крім того, деякі держави продемонстрували прагнення до розробки та застосування зброї масового ураження, а терористи успішно здійснили акції з її використанням на території США, Японії та Великобританії. Ці фактори додають загрози застосування вказа-

ної зброї більш ймовірного характеру і, таким чином, підвищують значення цієї загрози.

Змінна *"актуальність"* визначає, чи є можливості й загрози коротко- чи довгостроковими, тобто вона пов'язує можливості та загрози з динамікою їх розвитку. Її врахування ускладнює розробку стратегії, оскільки змушує поступитися довгостроковими інтересами для одержання негайних результатів або навпаки. Інакше кажучи, вказана змінна безальтернативна. Крім того, часто актуальність можливостей чи загроз мало впливає на пріоритетність цілі, оскільки відносне значення інших змінних може бути значно більшим. Можливості можуть бути безпосередніми, але мало впливати на забезпечення інтересів, а рівень загрози може бути високим, але водночас належати до віддаленого майбутнього (тобто можна знехтувати загрозою як неактуальною).

Очевидно, завжди існують віддалені цілі, яким віддається високий пріоритет, і короткострокові цілі, що мають низьку пріоритетність. Проте чим більш віддалені за часом прогнози (плани) складаються, тим більш невизначеними вони стають, а отже, все менш успішними будуть спроби їх досягнення. Іншими словами, можна відмовитися від досягнення короткострокових цілей, але згодом з'ясувати, що і реалізація довгострокових можливостей нездійсненна через причини, які неможливо було передбачити заздалегідь.

Аналогічна дилема виникає із загрозами. Можна не приймати рішення щодо усунення безпосередньої загрози, а віддати перевагу майбутній загрозі як більш пріоритетній. Але згодом з'ясується, що майбутні загрози виявилися ілюзорними, а от неусунення безпосередньої загрози призвело до значних негативних наслідків.

Четверта змінна - *"ступінь реалізації інтересу"* показує, якою мірою досягнення цілей щодо підвищення можливостей у сфері забезпечення національної безпеки може сприяти реалізації якогось-небудь інтересу, а *"ступінь збитку для інтересу"* показує, наскільки ігнорування цілей із запобігання загрозі може перешкодити реалізації цього інтересу.

Ця змінна передбачає максимальне використання *"інформованої"* інтуїції, оскільки саме тут при оцінці цілей виникає найбільша невизначеність. Наприклад, чи виходить для України від Росії економічна та інформаційна загроза, і якщо так, то якою

мірою й в чому це проявляється? Що сьогодні завдає більшої шкоди національній безпеці: зниження рівня боєготовності Збройних Сил чи відмова від вступу до НАТО? Чим більш надійним, вмотивованим, прозорим, обґрунтованим буде аналіз у цілому, тим краще експерти-аналітики зможуть усунути такого роду невизначеність, покладаючись не на розрахунки, а скоріше на мінімізацію впливу можливого прорахунку.

В остаточному підсумку цілі, яким було надане те чи інше значення, будуть згруповані і класифіковані.

Наступним *четвертим етапом* має бути комплексна стратегічна оцінка цілей, можливостей і загроз. Необхідно визначити, чи варто домагатися досягнення тієї чи іншої цілі, яким чином і які шанси на успіх. Для цього слід установити мінімально прийнятну ймовірність досягнення тієї чи іншої цілі, мінімальні можливості, потрібні для цього, і максимально прийнятний (допустимий) рівень загрози щодо вказаної цілі.

Звичайно, для забезпечення захисту національних інтересів політичне керівництво держави формує ті чи інші підходи та принципи щодо забезпечення національної безпеки. Зокрема, вказана політика знаходить відображення в промовах, виступах, політичних заявах Президента України. Стратегія має розроблятися в руслі цієї політики. Тому завжди є цілі, що визначаються політичними лідерами чи законодавчим органом держави, для яких має плануватися забезпечення імовірності успіху на рівні 100%, тобто обрана стратегія, безумовно має приводити до успіху в досягненні вказаних цілей.

Це ж саме справедливо щодо цілей із забезпечення можливостей у сфері забезпечення національної безпеки і запобігання загрозам. Деякі цілі однозначно потрапляють у цю категорію, наприклад, стратегія забезпечення доступу до зовнішніх ринків (мета зі створення можливостей). Усі варіанти стратегії мають забезпечити гарантований успіх. Так, можна сперечатися про те, чи є інтенсифікація процесів вступу до ЄС правильним напрямом розвитку стратегічних зусиль країни, але небагато аналітиків буде стверджувати, що цілісна стратегія розширення співробітництва з ЄС, що має, скажімо, 70% шансів на успіх, є прийнятною.

Більш складно відповісти на питання про мінімальні можливості і про максимально прийнятний рівень загрози.

Можливості системи забезпечення національної безпеки щодо реалізації національних інтересів визначальним чином залежать від наявних у її розпорядженні ресурсів, їх ефективного використання та допустимих у певних конкретно-історичних умовах способів їх використання. При цьому основна частина засобів є не що інше, як елементи влади держави, які бувають природними та соціальними. До першої групи належать особливості географічного положення, територія, населення, природні ресурси, а другої - політичні, економічні, воєнні, інформаційні та науково-технологічні елементи.

Підпорядкованим компонентом елементів влади є інструменти влади. Це фактично сукупність варіантів політики, які саме й забезпечують ті чи інші можливі способи використання засобів (ресурсів). Так, демонстрація сили, загроза її застосування, блокада, комплексні навчання тощо є інструментами військового елемента влади. Для досягнення поставлених цілей Стратегія може передбачати використання всіх елементів влади в комбінації з іншими засобами.

Загалом же оцінка загроз і оцінка можливостей - це альфа і омега під час розробки Стратегії. Зокрема, у сфері оборони оцінка можливостей передбачає виявлення бойового складу збройних сил, комплексну оцінку можливостей озброєння (у тому числі того, що розробляється), резервів, мобілізаційного потенціалу по матеріальних, людських та інших ресурсах, якості системи управління, бойової і оперативної підготовки, оцінку впливу морально-політичного фактора і цілеспрямованості вищого керівництва держави та інших факторів.

Принциповим є те, що оцінку власних можливостей та можливостей джерел загроз національним інтересам необхідно здійснити з урахуванням імовірної протидії можливостям країни (з боку джерела загроз) чи контрпротидії з нашого боку зі зменшення можливостей джерела загроз, оскільки врахування імовірної протидії у процесі стратегічного планування приводить до зовсім іншої оцінки вказаних можливостей.

Очевидно, в цьому разі не обійтися без інформації, яку надають розвідувальні органи. Проте варто підкреслити, що у розвідувальних органів при оцінці можливостей України щодо реалізації національних цілей та протидії джерелу загроз можуть виникати значні труднощі.

Розвідка зорієнтована переважно на виявлення джерел загроз і їх можливостей і, як правило, не володіє інформацією, яка стосується, так би мовити, "внутрішніх" можливостей країни. Такою інформацією володіють інші елементи системи державного управління, зокрема органи воєнно-стратегічного планування, відповідні структурні підрозділи Міністерства економіки, інші органи державного управління. Іншими словами, виникає проблема належної організації роботи з комплексного аналізу, оцінки та моніторингу взаємовпливу можливостей держави та джерел загроз.

На жаль, сьогодні в Україні не існує органу, на який би покладалося розв'язання цієї проблеми. Тому заслуговує на увагу досвід діяльності органу, спеціально створеного в 1971 р. у США, а саме Управління комплексних оцінок, підпорядкованого міністру оборони. Це управління володіє інформацією як про збройні сили України, так і інших держав, накопичує та оцінює її. Його роль у системі стратегічного управління США надзвичайно велика. Тому створення аналогічного органу в Україні з наданням йому повноважень стосовно участі в розробці проектів керівних документів щодо забезпечення національної безпеки, у тому числі Стратегії, є доцільною.

Таким чином, в остаточному підсумку питання, якими мінімальними можливостями володіє Україна для досягнення цілі та який максимальний рівень загрози щодо її досягнення може бути прийнятним, є складним політичним питанням. Відповідь на нього необхідно шукати в політичному процесі.

Політики регулярно приймають такі рішення, коли заявляють про те, що певна мета є "життєво важливою". І в цьому разі питання полягає лише в тому, як розробити стратегію, що гарантує стовідсоткове досягнення вказаної мети. А передумовою розв'язання цієї проблеми є комплексна оцінка і моніторинг взаємовпливу можливостей держави та джерел загроз у контексті досягнення цієї мети.

Але в процесі розробки Стратегії може виникнути проблема з тими цілями, по яких у її розробників немає сумніву щодо віднесення їх до "життєво важливих" (без їх досягнення вони не уявляють реалізацію того чи іншого "життєво важливого" інтересу), але політиками такими вони не визнавалися. Наприклад, вказана мета не отримала відповідної характеристики в політичному

процесі та адекватно не відображена в чинному законодавстві. Це свідчить про те, що розробникам необхідно переглянути свою оцінку вказаної цілі або ж відповідальні за ухвалення рішення суб'єкти національної безпеки мають зробити запит щодо оцінки цілі іншими суб'єктами, оскільки рішення про необхідність забезпечити стовідсоткову ймовірність успіху досягнення тієї чи іншої мети впливатиме на ймовірність досягнення інших цілей (через обмеження в ресурсах).

Визначення прийнятних рівнів можливостей і загроз дає змогу уточнити поставлені цілі, але при цьому необхідно мати на увазі ось що.

1. Цілі, які стоять вище від умовних рівнів, мають досягатися зі стовідсотковою ймовірністю успіху. Це дає змогу забезпечити рівень можливостей не нижче від мінімально прийнятного або обов'язкову нейтралізацію (усунення) загрози. Ступінь бажаної ймовірності успіху при досягненні цілей, які стоять нижче від умовних рівнів, як правило, відповідатиме їх положенню в ієрархії цілей. Проте в деяких випадках досягнення цілі буде вважатися непрактичним, а в інших низька ймовірність успіху буде прийнятна через бажані побічні ефекти від зусиль, витрачених на досягнення таких цілей. Завдання полягає в тому, щоб визначити таку комбінацію ймовірностей успіху, яка найбільш ефективно сприятиме дотриманню національних інтересів у цілому, відповідно до параметрів, установлених політиками.

2. Класифікація цілей зумовлена їх різним значенням для забезпечення національних інтересів. Обмежені ресурси завжди нижчі від оптимального бажаного рівня. Тому пошук раціональної стратегії передбачає можливість свідомого ігнорування деяких цілей виходячи з їх пріоритетності.

3. Як уже зазначалося, існує суттєва різниця між динамікою процесів, які визначають можливості, та динамікою процесів, які визначають наміри, у тому числі ті, які можуть бути розцінені як загрози національним інтересам або умови їх реалізації.

Умови, за влучним визначенням українського вченого С.П.Мосова, є своєрідним "фільтром", що переводить формальні потенційні можливості у реальні, тобто за відсутності певних умов можливості не будуть використані повною мірою. Тому можливості є більш інерційним параметром. Вони пов'язані переважно з

матеріальними та іншими ресурсами, які держава може виділити для забезпечення національної безпеки.

Зміни ж у намірах вищого політичного і воєнного керівництва можуть відбуватися значно швидше, і виявити їх розвідці буває непросто.

На *п'ятому етапі* має бути обрана та чи інша стратегія. Очевидно, що обрана стратегія досягнення мети у тій чи іншій сфері національної безпеки як система дій належить до сфери компромісу між втратами і вииграшем. Вона може вважатися раціональною, якщо більш ефективна і не може бути поліпшена. При цьому її ефективність може оцінюватися по-різному, наприклад з огляду на мінімізацію можливих втрат, реалістичність здійснення, сприйняття міжнародним співтовариством, отримання довгострокової чи тимчасової переваги тощо.

Український вчений В.Я.Матвієнко запропонував апріорну оцінку тієї чи іншої стратегії (альтернативного варіанта) називати ціною рішення, яку можна виміряти, якщо припустити, що досягнення мети залежить від якості та кількості взятої до уваги інформації. У такому разі ціна рішення дійсно може бути об'єктивним виміром значущості всіх інформаційних потоків, оскільки кожен з них робить свій внесок у ціну рішення: ціна інформації; ціна достовірності; ціна ризику; ціна конфліктності; ціна переконань (ціннісних орієнтацій); ціна узгодженості; ціна компромісу; ціна переваг; ціна допустимості дії (ціна відповідальності).

Зрештою, ціна рішення дає змогу виміряти значущість зовнішніх і внутрішніх інформаційних впливів на вибір певної альтернативи. В процесі прийняття рішення ціна є своєрідною характеристикою інформаційної насиченості рішення, з допомогою якої можна зробити раціональний вибір між об'єктивною обмеженістю даних і суб'єктивним прагненням до їх нагромадження. В тій чи іншій ситуації мінімально можлива ціна також дає рішення, яке залежно від пріоритетів може виявитися прийнятним.

Але очевидно, що ефективність стратегії необхідно оцінювати і за наслідками, до яких може призвести її реалізація, тобто будь-яка стратегія досягнення мети (а тим більше комплексу цілей) однозначно має передбачати можливі наслідки для національної безпеки в контексті втрат (збитків), пов'язаних з вибором саме цієї

стратегії. Це ключова теза існуючих сьогодні підходів щодо розробки Стратегії НБ.

Процес розробки та оцінки варіантів стратегії має передбачати розгляд сукупного ефекту п'яти змінних, а саме: ресурсів; втрат (збитків), зумовлених вибором тієї чи іншої стратегії; побічним ефектом від реалізації стратегії; можливості підвищення ефективності стратегії; обмеження можливостей щодо здійснення стратегії. Відносна значимість цих змінних залежить від управлінської ситуації.

1. *Змінна ресурси*, що є обов'язковою умовою розробки стратегії. Для полегшення аналізу ресурси мають бути класифіковані за групами на політичні, військові, економічні та ін. Правильна класифікація ресурсів (фактично інструментів владного впливу, див. попередній етап) є суттю мистецтва розробки стратегії. Класифікація є одночасно вертикальним і горизонтальним процесом.

Горизонтальний характер процесу полягає в тому, що більшість цілей можуть бути найбільш ефективно досягнуті в разі використання комбінації різних типів ресурсів. Так, для зниження напруженості навколо острова Тузла Україна одночасно використовувала економічні ресурси (зацікавленість Російської Федерації в приєднанні України до СЕП), військові (демонстрація сили та рішучості в збройному захисті своєї території), політичні (привернення уваги міжнародної спільноти, зокрема США до проблеми).

Але цей процес також є вертикальним, оскільки існують ієрархічні пріоритети у використанні інструментів, відповідно, політичних і непримусових економічних, а також примусових, передусім економічних і військових інструментів.

2. *Втрати (збитки)* зумовлені вибором тієї чи іншої стратегії. Через обмеженість ресурсів будь-яка стратегія припускає втрати (збитки), пов'язані з вибором. Тому слід оцінити, які інші цілі залишаться недосягнутими, якщо буде прийнято певний варіант стратегії. Для виправлення ситуації можливі такі варіанти дій:

- скоротити обсяг завдань, а отже, і ресурсів щодо цілей, які підпадають під негативний вплив такого розвитку ситуації;

- намагатися уникнути витрат вибору шляхом прийняття рішення щодо зниження ймовірності успіху досягнення основної мети;

- пом'якшити негативний вплив вибору шляхом перерозподілу наявних ресурсів між цілями, знижуючи в допустимих межах імовірність успіху цілей;

- здійснити пошук альтернативних варіантів стратегії, що припускають використання інших інструментів або ж іншу комбінацію колишніх;

- здійснити пошук додаткових ресурсів або можливостей.

Таким чином, розрахунки витрат (збитків) вибору базуються на компромісі в розподілі обмежених ресурсів між цілями та ймовірностями успіху їх виконання.

3. *Побічний ефект*, який є результатом вибору конкретного варіанта стратегії.

Так, якщо обрана Україною стратегія не приведе до відносно швидкого усунення політичним шляхом розбіжностей між Україною та Російською Федерацією щодо лінії державного кордону в Азовському морі, то це потягне за собою ймовірне суттєве послаблення можливостей інтеграції України до ЄС, в чому Україна не зацікавлена. Це справедливо і щодо США, для національних інтересів яких європейська безпека є життєво важливою і вони в цілому підтримують євроінтеграційні прагнення України. Тому США певною мірою могли б відігравати роль посередника у взаємоприйнятному усуненні розбіжностей між Україною та Росією у цьому питанні. Разом з тим можливості США серйозно обмежені з огляду на прийняту ними концепцію глобальної боротьби з міжнародним тероризмом і з огляду на це вони змушені враховувати позицію постійних членів Ради Безпеки ООН, у тому числі Російської Федерації.

Важливо оцінити непрямі та довгострокові наслідки, що перебувають за межами безпосереднього ефекту у разі досягнення заявлених цілей. Наприклад, якою мірою нереалізована загроза застосування сили знижує ймовірність подібної загрози в майбутньому? Тому незважаючи на те, що довгостроковий та непрямий побічний ефект найчастіше має мінімальну фактичну актуальність та очевидні труднощі його визначення і оцінки, з огляду на стратегію як основу формування ситуації в майбутньому необхідно здійснювати спроби розрахунку вказаного ефекту.

4. *Можливості підвищення ефективності стратегії* - фактори, що перебувають поза межами засобів (ресурсів) і способів

(технологій) їх використання, які є у розпорядженні системи забезпечення національної безпеки, але сприяють досягненню мети у зв'язку з конкретними для цього умовами. Такі фактори визначаються в процесі аналізу умов, у яких здійснюватиметься Стратегія.

Так, у сфері внутрішньої політики такими факторами можуть бути підтримка громадськості та політичних партій щодо конкретного варіанта стратегії. У зовнішній політиці сприятливими факторами можуть бути підтримка неурядових організацій чи міжнародна політична підтримка.

Указані фактори можуть бути статичними та динамічними. У процесі розробки стратегії необхідно зрозуміти, як наявні чи однозначно передбачувані умови вплинуть на конкретний варіант стратегії. Важливо з'ясувати, якими умови (фактори) можуть стати в майбутньому, оскільки якщо можна створити конкретні умови, які мають сприятливий ефект, то як один з варіантів можна розглядати деяку стратегію, яка в протилежному разі нездійсненна. Отже, розробляючи стратегію, необхідно не тільки визначити альтернативи, доцільні з урахуванням поточної ситуації, а й визначити можливості формування умов (зовнішніх і внутрішніх), що дало б змогу розширити діапазон альтернатив з огляду на додаткові можливості.

5. *Обмеження можливості здійснення стратегії*, що як і в разі факторів підвищення ефективності, можуть мати внутрішній і зовнішній характер. Необхідність урахування норм міжнародного права, суспільної думки усередині країни тощо можуть призвести до відмови від того чи іншого варіанта стратегії.

Загалом оцінка можливих підвищувальних факторів і обмежень є важливою частиною процесу розробки стратегії й має базуватися на певному контексті. Сьогоднішні обмеження в майбутньому можуть стати факторами підвищення ефективності і навпаки. Деякі фактори не справляють ні позитивного, ні негативного впливу, за винятком окремих ситуацій. Але аналіз факторів і обмежень має сприяти кращому контекстуальному розумінню доцільності стратегії, яка пропонується.

Очевидно, жодна стратегія не може бути забезпечена ресурсами в тому обсязі, який би гарантував стовідсотковий успіх. Вже тільки з огляду на цю обставину необхідно оцінити ризик неповного досягнення цілей (як тих, що базуються на можливостях, так

і тих, що стосуються загроз) і відповідним чином уточнити стратегію. Це і є завданням *шостого етапу*.

Основне правило в цьому разі полягає в тому, що якщо ризик виявиться неприпустимим, а зменшити його негативні наслідки в межах обраної стратегії не вдається, стратегія має бути переглянута. Тому після того, як по кожній з цілей розроблено варіант її досягнення, необхідно повторно провести комплексний аналіз Стратегії в цілому. Інакше кажучи, варіанти досягнення цілей мають бути оцінені у сукупності і, зрештою, має бути отримана відповідь на запитання, чи вдалося застосувати системний цілісний підхід щодо реалізації політики з питань забезпечення національної безпеки.

На цьому етапі доцільно також здійснити оцінку стратегії під кутом зору витрат вибору, оскільки в міру росту розмаїтості цілей підвищуються й витрати, пов'язані з вибором. Вона має бути оцінена і з огляду на межі дозволених дій. Показовими прикладами обмеження можливих варіантів стратегічних рішень є поглиблення екологічних проблем, економічна взаємозалежність тощо.

Таким чином, описаний вище підхід до розробки Стратегії національної безпеки та оцінки її варіантів забезпечує поетапну координацію дій експертів-аналітиків і політиків при прийнятті тих чи інших рішень у процесі стратегічного планування. Очевидно, що якість її розробки значною мірою залежатиме від вихідної інформації, як і в разі інших підходів. Водночас цей підхід дає змогу із системних позицій визначити цілі та звужити діапазон невизначеності, а отже, і знизити ризики недосягнення цілей. Саме цим описаний підхід щодо розробки Стратегії відрізняється від підходів, які базуються виключно на "інформованій" інтуїції, а отже, він буде досить ефективним при розробці Стратегії національної безпеки України.

2.3.6. Особливості підготовки та впровадження стратегічних планів в Україні

Починаючи з другої половини 90-х рр. XX ст. вище керівництво держави почало усвідомлювати важливість розробки й прийняття стратегій (стратегічних планів) з ключових питань по-

дальшого розвитку суспільства та держави, в тому числі з питань забезпечення національної безпеки.

Так, у 1997 р. Верховною Радою України була прийнята Концепція (основи державної політики) національної безпеки України (її у 2003 р. замінив Закон України "Про основи національної безпеки України". З метою вироблення комплексної стратегії розвитку України, її інтеграції в міжнародне співтовариство, залучення інтелектуальних сил до досліджень пріоритетних напрямів суспільного прогресу Розпорядженням Президента України від 23 лютого 1998 р. № 43/98-рп "Про проект "Україна-2010" було поставлено завдання розробити протягом 1998-1999 рр. науково-дослідницький проект "Україна-2010". Для цього було утворено відповідну Координаційну групу з розроблення проекту "Україна-2010".

При цьому першим дійсно стратегічним планом, розрахованим на довгострокову перспективу і в якому, зокрема, було чітко сформульовано позицію країни стосовно такого важливого питання, як європейська інтеграція, стало Послання Президента України Л.Кучми Верховній Раді України "Європейський вибір. Концептуальні основи стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки".

Але сьогодні, на жаль, є всі підстави констатувати, що в Україні культура підготовки та впровадження стратегічних планів практично відсутня. Це пояснюється такими причинами.

По-перше, замість інноваційних підходів, про які неодноразово заявляють політичні лідери, зусилля центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування спрямовані передусім на вирішення поточних проблем, а сил і ресурсів на розвиток та розв'язання навіть найважливіших проблем, які визначають ключові детермінанти розвитку суспільства та держави на найближче десятиріччя, катастрофічно не вистачає.

По-друге, в питаннях розробки і реалізації стратегічних планів (концепцій, стратегій тощо) політики не довіряють своїм попередникам і досить часто після приходу до влади призупиняють реалізацію вже розроблених та невідкладно в стислі терміни доручають підготувати нові.

По-третє, керівництво держави ніяк не може визначити, які сфери і, відповідно, цілі є пріоритетними, а аналіз офіційних до-

кументів Кабінету Міністрів України (склад якого, до речі, безперервно змінюється) дає підстави дійти висновку, що майже всі сфери, на його думку, є пріоритетними.

Як наслідок було розпочато низку важливих реформ, переважна більшість з яких не доведена до завершення або взагалі залишилася у вигляді проектів. Так, не завершено формування інститутів відкритого ринку, не відбудована адекватна ринковим умовам система соціального захисту і гарантій, не створені надійні політичні умови для забезпечення сталого розвитку суспільства і економіки. З кожним роком Україна опускається все нижче у світових рейтингах конкурентоспроможності, відстаючи й від своїх найближчих сусідів.

Фактично вказані реформи були значною мірою популістськими проектами, які не могли призвести до формування принципово нових за якістю суспільно-політичних та економічних відносин, адекватних нагальним потребам України. Зокрема, й досі в Україні не прийнято на рівні держави Стратегії розвитку. Попередні спроби розробити таку стратегію і навіть підготовка її кількох варіантів на державному рівні (у тому числі вищезгаданої під назвою "Україна-2010") по-справжньому не сприймалися ні політикумом, ні суспільством, а передвиборчі програми політичних лідерів не змогли замінити системний документ, у якому були б викладені стратегічні завдання розвитку країни.

Виконання затвердженої Президентом України В.Ющенком у 2007 р. Стратегії національної безпеки України фактично ігнорується Кабінетом Міністрів України, а "головним контролером" її виконання останнім часом чомусь визначено Службу безпеки України, що з огляду на цілі і завдання Стратегії видається недоцільним.

Є й інші причини системного характеру, які зумовили особливості підготовки та впровадження стратегічних планів в Україні, а саме:

- сліпе копіювання та запозичення іноземних рецептів розвитку при фактичному ігноруванні культурно-цивілізаційних, соціально-економічних та геополітичних особливостей розвитку України (це створило прірву між бажано-уявним майбутнім держави і національним минулим);

- непослідовність і хаотичність державної політики стосовно бажаних змін і, відповідно, щодо її пріоритетів, унаслідок чого

пересічні громадяни перестали розуміти суть та спрямованість не тільки довгострокових цілей, а навіть короткострокових, що в цілому породило зневіру у перспективних проєктах та намагання негайно реалізувати свої поточні інтереси;

- поглиблення не тільки традиційних суперечностей у суспільстві (за регіональними, мовними, культурними, конфесійними ознаками), а й поява нових, так би мовити загальнонаціонального масштабу, передусім між багатими і бідними та між прихильниками тієї чи іншої політичної сили, що неминуче призводить до розпаду українського суспільства на автономні, замкнені і досить часто потенційно конфліктні та ворогуючі групи;

- вмотивованість політичних сил у своїй діяльності майже виключно власними політичними і економічними інтересами й нездатність до консолідації та мобілізації зусиль навколо необхідності визначення та реалізації стратегічних інтересів держави, а отже, предметом консолідації політичних еліт постійно є паритет партійно-корпоративних та бізнес-інтересів, а не спільне бажання сформувати національні пріоритети й відповідне бачення національних перспектив;

- корупція і фактична недоступність інститутів влади для суспільного контролю;

- морально-правова криза українського суспільства, спричинена незрілою правовою свідомістю більшої частини правлячої еліти і, відповідно, кризою суспільної довіри до основних державних інституцій.

Це підтверджують оприлюднені у червні 2008 р. висновки Секретаріату Президента України щодо аналізу стану виконання бюджетного розпису за програмами державного бюджету на 2008 рік. Вказаний аналіз засвідчив, що повністю фінансувалося лише 50 бюджетних програм (5% від загальної кількості). Видатки на 139 програм становили менше від половини передбаченого обсягу на цей період, а на 182 програми, насамперед соціального характеру, з держбюджету не було виділено жодної копійки.

Зокрема, зовсім не було відкрито фінансування або ж воно було здійснено у мізерних відсотках від передбачених обсягів з програм охорони здоров'я, що передбачали заходи проти епідемій туберкульозу та СНІДу, розробку нових видів протезно-ортопедичних виробів та обслуговування інвалідів у стаціонарах при про-

тезних підприємствах, радіологічний захист населення та екологічне оздоровлення забруднених радіацією територій. Так, із 573,9 млн грн, передбачених на боротьбу з туберкульозом, профілактику та лікування СНІДу, лікування онкологічних хворих, було виділено лише 200 тис. грн.

Крім того, були повністю відсутні видатки на підтримку соціального захисту дітей, дотації роботодавцям для забезпечення молоді першим робочим місцем, заходи державної політики з питань молоді, жінок та сім'ї.

Не менш критичним був стан фінансування програм у вугільній галузі. Так, лише 0,5% від передбачених у бюджеті коштів пішло на охорону праці та підвищення рівня безпеки на копальнях і шахтобудівних підприємствах, зокрема на дегазацію пластів й лише на 17% профінансовано програму державної підтримки підприємств із видобутку вугілля, технічного переоснащення шахт і капітального ремонту обладнання.

Взагалі було відсутнє фінансування випуску книжкової продукції за програмою "Українська книга" та заходи з охорони культурної спадщини.

Через 10 місяців (у березні 2009 р.) на засіданні Ради національної безпеки і оборони України було детально розглянуто роботу центральних органів виконавчої влади з планування та виконання державних цільових програм. Ситуація залишилася такою ж.

Так, Рада констатувала наявність значних системних недоліків у цій сфері і визнала стан розроблення та виконання державних цільових програм, а також контроль за реалізацією державної політики у зазначеній сфері такими, що не відповідають інтересам національної безпеки, а роботу Кабінету Міністрів України щодо застосування програмно-цільового планування для розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки, адміністративно-територіальних одиниць - незадовільною.

Зокрема, було вказано на такі недоліки:

- відсутність ефективних механізмів контролю за розробленням центральними органами виконавчої влади державних цільових програм. Це призводить до того, що більшість затверджених програм не відповідає вимогам Закону України "Про державні цільові програми", а саме: не визначаються конкретні заходи, об-

сяги та джерела фінансування, державні замовники, відповідальні виконавці, очікувані результати тощо;

- наявне законодавче регулювання програмного і бюджетного планування, що зумовлює неузгодженість у підходах до проблем, розв'язання яких потребує державної підтримки, та виникнення невідповідностей між запланованими показниками програм і їх виконанням;

- недосконалість механізму фінансування державних цільових програм, основний принцип якого - дотримання граничних обсягів фінансування розпорядника бюджетних коштів, який є державним замовником чи виконавцем відповідної програми, а не забезпечення обсягів фінансування, передбачених такою програмою;

- нерівномірність фінансування державних цільових програм протягом року й численні факти бюджетних правопорушень та зловживань, у тому числі таких, як нецільове використання коштів державного бюджету, виділених на виконання окремих програм;

- відсутність ефективних механізмів контролю за розробленням та виконанням державних цільових програм, що призвело до появи численних програм, які не виконуються через недофінансування;

- незадовільне звітування державних замовників та виконавців про виконання державних цільових програм, що спричинило поширення практики неподання заключних звітів про результати виконання державних цільових програм, строки якого закінчилися;

- відсутність даних щодо досягнення очікуваних результатів у значної частини звітів про результати виконання державних цільових програм, а також належних пояснень про причини недофінансування заходів програми.

У зв'язку з цим Кабінету Міністрів України були поставлені відповідні завдання, зокрема щодо: визначення в установленому порядку пріоритетних напрямів державної політики, за якими можуть розроблятися державні цільові програми; вдосконалення нормативно-правової бази у сфері розроблення та оцінки ефективності виконання державних цільових програм (у тому числі стосовно завершення підготовки та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроекту про державне прогнозування та стратегічне планування в Україні; оптимізації кількості державних цільових програм до рівня, який забезпечить ефективну реалізацію пріоритетних напрямів державної політики у кризовий та

посткризовий період, у тому числі шляхом об'єднання державних цільових програм за тематикою, галузевою спрямованістю; запровадження починаючи з 2010 р. системи комплексного контролю за здійсненням бюджетного фінансування державних цільових програм та посилення контролю за вжиттям заходів, передбачених програмами, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету.

На жаль, більшість з указаних завдань до цього часу залишаються не виконаними.

У контексті викладеного особливо важливим є прийняття Закону України "Про засади державного стратегічного планування", який міг би, зокрема, визначити:

- принципи та види державного стратегічного планування соціального та економічного розвитку України;
- систему документів стратегічного планування соціального та економічного розвитку України;
- сфери дії концептуальних і програмних документів соціального та економічного розвитку, у тому числі Стратегії національної безпеки як складової Стратегії соціального та економічного розвитку України, структуру останньої та державних програм;
- законодавчу і нормативну базу та організаційну систему процесу державного стратегічного планування, а також процес формування та реалізації концептуальних і програмних документів соціального та економічного розвитку;
- повноваження і відповідальність суб'єктів державного стратегічного планування соціального та економічного розвитку України, у тому числі щодо організації контролю за формуванням та виконанням державних програм;
- фінансове забезпечення та принципи визначення пріоритетів розподілу асигнувань.

Україні важливим є також затвердження на законодавчому рівні (наприклад як додатка до вищезазначеного закону) Типового положення про порядок формування, реалізації і виконання державних програм. Його головним завданням має стати визначення параметрів процесу стратегічного планування розвитку суспільства, функцій організаційної системи формування та реалізації концептуальних і програмних документів, особливостей цих процесів у державному та недержавному секторах економіки тощо.

Таким чином, розрив між рівнем складності процесів, породжених сукупністю зовнішніх та внутрішніх факторів в Україні, та інтелектуальними інструментами й способами їх використання, якими користується вітчизняна політична й управлінська еліта, є дуже значним.

Не підлягає сумніву, що в разі поглиблення вказаного розриву безперервно ускладнюватиметься й розв'язання комплексної проблеми забезпечення національної безпеки. Тому подолання негативних тенденцій розвитку України, породжених хаотичними та незавершеними реформами, можливе лише шляхом системної модернізації всього комплексу взаємовідносин суспільства й інститутів влади, соціально-економічної та суспільно-політичної сфер. В основу вказаної модернізації мають бути покладені наукові підвалини стратегічного планування розвитку суспільства та держави, у тому числі й найважливішої їх складової - стратегічного планування забезпечення національної безпеки.

Питання для самоконтролю

1. Сформулюйте загальне визначення поняття "стратегічне планування".
2. Які завдання визначені Стратегією національної безпеки України, що стосуються підвищення ефективності стратегічного планування забезпечення національної безпеки?
3. Які чинники впливають на формування понятійно-категорійного апарату стратегічного планування забезпечення національної безпеки в Україні?
4. Сформулюйте визначення поняття "стратегічне планування забезпечення національної безпеки".
5. Які визначення Стратегії національної безпеки наводяться в чинних нормативно-правових актах в Україні?
6. Яка різниця між Воєнною доктриною та Стратегією воєнної безпеки?
7. Що означають поняття "Оборонний огляд" та "Стратегічний оборонний бюлетень" та з якою метою вони готуються?
8. Яка відмінність між Оборонним оглядом та Комплексним оглядом сектору безпеки?

9. Наведіть загальну характеристику існуючих методичних підходів щодо формалізації процесу стратегічного планування.

10. Розкрийте інформаційний аспект моделі процесу формування (пошуку) альтернативних рішень у процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки.

11. Опишіть функції та результат функціонування блоків ситуативної частини моделі пошуку альтернатив у процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки.

12. Опишіть функції та результат функціонування блоків концептуальної частини моделі пошуку альтернатив у процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки.

13. Наскільки можливе використання методів математичного моделювання у процесі стратегічного планування національної безпеки?

14. Якими є принципові обмеження в процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки і чим вони зумовлені?

15. Охарактеризуйте глобальні проблеми світової політики в контексті стратегічного планування забезпечення національної безпеки.

16. Якими нормативними актами визначаються правові основи стратегічного планування в Україні?

17. Хто є суб'єктами стратегічного планування в Україні та які їх компетенції й завдання?

18. Наведіть перелік об'єктів стратегічного планування в Україні.

19. Охарактеризуйте взаємозв'язок стратегічного планування соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки.

20. Перерахуйте основні керівні документи США та розкрийте їх досвід щодо стратегічного планування забезпечення національної безпеки.

21. Наведіть керівні документи та розкрийте досвід провідних європейських країн щодо стратегічного планування забезпечення національної безпеки.

22. У чому полягає принципова різниця між концепцією та доктриною з питань національної безпеки?

23. У чому полягає принципова різниця між доктриною та стратегією з питань національної безпеки?

24. У чому різниця між існуючими підходами до розробки концепцій, доктрин та стратегій з питань забезпечення національної безпеки?

25. З якою метою здійснюється побудова ієрархії національних інтересів?

26. З якою метою здійснюється оцінка загроз національним інтересам?

27. За яких умов потенційна загроза реалізації національного інтересу може перерости у реальну?

28. Опишіть послідовність розробки Стратегії національної безпеки.

29. Які параметри (показники) доцільно використовувати, оцінюючи варіанти Стратегії у контексті ризиків їх реалізації?

30. Які особливості підготовки та впровадження стратегічних планів в Україні?

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Акимов В. А.* Природные и техногенные чрезвычайные ситуации (опасности, угрозы, риски) : монография / В. А. Акимов, В. Д. Новиков, Н. Н. Радаев. - М. : ЗАО ФИД Делов. экспресс, 2001. - 344 с.
2. *Ансофф И.* Стратегическое управление : сокр. пер. с англ. / И. Ансофф. - М. : Экономика, 1989. - 519 с.
3. *Арнольд В. И.* "Жесткие" и "мягкие" математические модели / В. И. Арнольд. - М. : МЦНМО, 2000. - 32 с.
4. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособ. / Г. В. Атаманчук. - М. : ОАО НПО "Экономика", 2000. - 302 с.
5. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.
6. *Бауман З.* Текучая современность / З. Бауман ; пер. с англ. ; под ред. Ю. В. Асочакова. - СПб. : Питер, 2008. - 240 с.
7. *Бжезинский З.* Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы : монография / З. Бжезинский. - М. : Междунар. отношения, 1999. - 256 с.
8. *Бжезинский З.* Последний суверен на распутье / З. Бжезинский // Парламент. Президент. Правительство. - № 2. - 2006. - С. 36-46.
9. *Бодрук О.* Національні інтереси / О. Бодрук // Політика і час. - 2001. - № 12. - С. 52-62.
10. *Бодрук О. С.* Структури воєнної безпеки: національний та міжнародний аспекти : монографія / О. С. Бодрук. - К. : НІПМБ, 2001. - 300 с.
11. *Быстров Н.* Методика оценки могущества государства / Н. Быстров // Зарубеж. воен. обозрение. - 1981. - № 7. - С. 12-15.
12. *Валевський О. Л.* Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія / О. Л. Валевський. - К. : НІСД, 2001. - 240 с.
13. *Владимиров В. А.* Управление риском: риск, устойчивое развитие, синергетика / В. А. Владимиров, Ю. Л. Воробьев. - М. : Наука, 2000. - 431 с.

14. Военные и общество в Западной и Восточной Европе / Дж. Каллаган, К. Дандекер, Ю. Кульмани и др. - М. : Науч. кн., 2000. - 502 с.

15. Воєнна безпека України на межі тисячоліть : монографія / Г. М. Перепелиця, С. О. Дмитрова, В. С. Корсидович та ін. - К. : Стилос, 2002. - 384 с.

16. Воєнна доктрина України. Затверджено Указом Президента України від 15 черв. 2004 р. № 648/2004 // Офіц. сайт М-ва оборони України. - Режим доступу : <http://www.mil.gov.ua>

17. *Возжеников А. В.* Национальная безопасность (теория, политика, стратегия) : монография / А. В. Возжеников. - М. : НПО Модуль, 2000. - 240 с.

18. *Воробьев Ю. Л.* Основы формирования и реализации государственной политики в области снижения рисков чрезвычайных ситуаций : монография / Ю. Л. Воробьев. - М. : Делов. экспресс, 2000. - 248 с.

19. *Гаджиев К. С.* Введение в геополитику : учеб. для вузов / К. С. Гаджиев. - М. : Изд-во "Логос", 1998. - 416 с.

20. *Гареев М. А.* О некоторых характерных чертах войн будущего / М. А. Гареев // Воен. мысль. - 2003. - № 6. - С. 52-59.

21. *Гвишиани Д. М.* Организация и управление / Д. М. Гвишиани. - 3-е изд., перераб. - М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1998. - 332 с.

22. *Герасимов А.* Напрями поліпшення демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави у контексті європейського досвіду / А. Герасимов // Офіц. сайт НІСД. - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/november08/17.htm>

23. *Герасимчук С.* Про політиків і аналітиків. Подекуди драматично.... / С. Герасимчук, Я. Матійчик // Дзеркало тижня. - 2009. - № 8. - 7-13 берез.

24. Глобалізація і безпека розвитку : монографія / О. Г. Білорус, Д. Г. Лук'яненко та ін. ; керів. авт. кол. і наук. ред. О. Г. Білорус. - К. : КНЕУ, 2001. - 733 с.

25. Глобальные трансформации и стратегии развития : монография / О. Г. Білорус, Д. Г. Лук'яненко и др. - К. : Ориане, 2000. - 424 с.

26. Глоссарий терминов / без указ. авт. - Гармиш-Партенкирхен (Германия), - 2002. - 30 с. (Препр. / Европ. Центр по изучению вопр. безопасности им. Джорджа К. Маршалла, Колледж по изучению междунар. отношений и вопр. безопасности).

27. *Горбулін В. П.* Методологічні засади розробки стратегії національної безпеки / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський // Стратег. панорама. - 2004. - № 3. - С. 53-60.

28. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / под ред. В. А. Козбаненко. - М. : Статут, 2000. - 912 с.

29. *Гречанинов В.* Після розпаду біполярної системи / В. Гречанинов // Політика і час. - 2002. - № 1. - С. 58-67.

30. *Дергачев В. А.* Геополитика : монография / В. А. Дергачев. - К. : ВИРА-Р, 2000. - 448 с.

31. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - 228 с.

32. Диалог между цивилизациями / А. К. Абулмагд, Л. Арипе, Х. Ашрави и др. ; пер. с англ. Т. П. Вечериной ; под ред. С. П. Капицы. - М. : Логос, 2002. - 192 с.

33. Еще раз о риске / С. Н. Азанов, С. Н. Вангородский, Ю. Ю. Корнейчук и др. // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. - 1999. - Вып. 7. - С. 32-51.

34. *Єрмолаєв А.* Україна и проблемы цивилизационного транзита / А. Єрмолаєв // Грани. - 2007. - 8 ноябр.

35. Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446 - I "О безопасности" (с изменениями от 25 дек. 1992 г., 24 дек. 1993 г., 25 июля 2002 г., 7 марта 2005 г. - Режим доступа : <http://www.scrf.gov.ru/documents/documents:shtml>

36. Закон США про національну безпеку від 47 року : неофіц. пер. МЗС України. - Б. м., [б. в.], 2006. - 64 с.

37. Закон України про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави // Народ. Армія. - 2003. - 16 лип.

38. Закон України про організацію оборонного планування // Відом. Верховної Ради. - 2005. - № 4. - С. 97.

39. Закон України про основи національної безпеки України // Уряд. кур'єр. - 2003. - 30 лип.

40. Закон України про Раду національної безпеки і оборони України // Голос України. - 1998. - 3 квіт.

41. Засади національної безпеки України : підручник / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. - К. : Інтертехнологія, 2009. - 272 с.

42. *Игнасио Рамоне*. Пять лет после 11 сентября - мир стал иным / Рамоне Игнасио // *Monde/diplomatique* (рус. изд.). - 2006. - Сент. - № 3.

43. *Картер Э.* Превентивная оборона: новая стратегия безопасности США : монография / Э. Картер, У. Перри. - М. : Наука, 2003. - 230 с.

44. *Клименко А. Ф.* Глобализация и ее влияние на военную политику и военную стратегию / А. Ф. Клименко // *Воен. мысль.* - 2002. - № 5. - С. 2-15.

45. *Кокошин А. А.* Стратегическое управление: Теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России : монография. - М. : МГИМО, 2003. - 528 с.

46. Конституція України (станом на 1 січ. 2006 р.) // Офіц. вид. - К. : Мін-во юстиції. - 123 с.

47. Концепция (основы государственной политики) национальной безопасности Украины // *Зеркало недели.* - 1997. - 18 янв.

48. *Костенко Г. Ф.* Теоретичні аспекти стратегії національної безпеки : навч. посіб. / Г. Ф. Костенко. - К. : ЗАТ "Видавн. дім "ДЕМІД", 2002. - 144 с.

49. *Коэн Р.* Безопасность на базе сотрудничества: новые перспективы международного порядка : монография / Р. Коэн, М. Михалка. - Гармиш-Партенкирхен (Германия) : Изд-во Европ. центра по изуч. вопр. безопасности им. Джорджа К. Маршалла, 2001. - 91 с.

50. *Кремень В. Г.* Україна: альтернативи поступу (критика історичного досвіду) : монографія / В. Г. Кремень, Д. В. Табачник, В. М. Ткаченко. - К. : ARC-UKRAINE, 1996. - 793 с.

51. *Кудряченко А.* Зростання можливостей та шляхи впливу аналітичних центрів на діяльність владних інститутів / А. Кудряченко. - Офіц. сайт НІСД. - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/november08/13.htm>

52. *Купер Р.* Новый либеральный империализм / Р. Купер // Обсервер. - 2002. - Режим доступа : <http://www.observer.co.uk/worldview/story/0,11581,680095,00.html>
53. *Курно Ог.* Основы теории шансов и вероятностей / Ог. Курно. - М. : Наука, 1970. - 274 с.
54. *Леслі А. Пал.* Аналіз державної політики / Пал А. Леслі ; пер. з англ. Іван Дзюб. - К. : Основи, 1999. - 422 с.
55. *Литвиненко О. В.* Інформаційні впливи та операції. Теоретико-аналітичні нариси : монографія / О. В. Литвиненко. - К. : НІСД, 2003. - 240 с.
56. *Лісіцин Е.* Співвідношення між воєнною доктриною та стратегією національної безпеки / Е. Лісіцин // Спостерігач. - 1996. - № 21. - С. 2-16.
57. *Луков В.* Новые особенности ядерного терроризма / В. Луков // Мировая экономика и междунар. отношения. - 2003. - № 3. - С. 12-23.
58. *Макеев А. В.* Политика и безопасность: взаимосвязь и соотношение / А. В. Макеев // Вестн. МГУ. - 1998. - № 1 (сер. 18). - С. 129-138.
59. *Малинецкий Г.* Джокеры, русла или поиски третьей парадигмы / Г. Малинецкий, А. Потапов // Знание - сила. - 1998. - № 3. - С. 19-33.
60. *Манилов В. А.* Безопасность в эпоху партнерства : монография / В. А. Манилов. - М. : ТЕРРА, 1999. - 368 с.
61. *Матвієнко В. Я.* Прогностика : монографія / В. Я. Матвієнко. - К. : Укр. пропілеї, 2000. - 484 с.
62. *Матвієнко В. Я.* Соціальні технології : монографія / В. Я. Матвієнко. - К. : Укр. пропілеї, 2001. - 446 с.
63. *Мельвиль А.* Политический атлас современности: замысел и общие теоретико-методологические контуры проекта / А. Мельвиль // Полис. - 2006. - № 5. - С. 6-14.
64. *Мерніков Г.* Формування політики України у сфері національної безпеки: контроль процесу громадськими інститутами / Г. Мерніков. - Офіц. сайт НІСД. - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/januar2009/12.htm>
65. Место и роль государства в догоняющем развитии : монография / авт. кол. : В. Г. Гельбрас, Н. А. Симония, В. В. Сумской и др. - М. : ООД ИМЭМО РАН, 1999. - 94 с.

66. *Могилевский В. Д.* Методология систем : монография / В. Д. Могилевский. - М. : Экономика, 1999. - 252 с.
67. *Могилевский В. Д.* Формализация динамических систем : монография / В. Д. Могилевский. - М. : Вузов. кн., 1999. - 216 с.
68. *Назаров В. П.* Стратегическое планирование: сейчас или опять потом? / В. П. Назаров // Власть. - 2007. - № 11. - С. 3-9.
69. Национальная военная стратегия США // Воен. мысль. - 2005. - № 3-5. - С. 35-45.
70. Національна безпека України: теорія і практика : навч. посіб. / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук ; за заг. ред. Г. П. Ситника. - Хмельницький ; К. : Кондор, 2007. - 616 с.
71. *Нижник Н. Р.* Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, Г. П. Ситник, В. Т. Білоус ; за заг. ред. П. В. Мельника, Н. Р. Нижник. - Ірпінь : [б., в.], 2000. - 304 с.
72. Общая теория национальной безопасности : учебник / А. В. Возжеников, Н. В. Кривельская, И. К. Макаренко и др. ; под общ. ред. А. А. Прохожаева. - М. : РАГС, 2002. - 320 с.
73. Основы национальной безопасности : монография / [М. М. Абдурахманов, В. А. Баришполец, В. Л. Манилов, В. С. Пирумов]. - М. : Друза, 1998. - 327 с.
74. *Панарин А. С.* Глобальное политическое прогнозирование : монография / А. С. Панарин. - М. : Негоритм, 2000. - С. 10-11.
75. Парламентський контроль над збройними силами: досвід європейських країн : монографія / кер. авт. кол. Г. М. Перепелиця. - К. : Стилос, 2002. - 552 с.
76. *Петер В. Шульце.* Угрозы европейской безопасности и возвращение России как значимой фигуры европейской и международной политики / Шульце Петер В. // Вестн. аналитика. - 2008. - № 1(31). - С. 34-46.
77. Положение о Совете Безопасности Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Рос. Федерации от 7 июня 2004 г. № 726. - Режим доступа : <http://www.scrf.gov.ru/documents/documents.shtml>
78. *Прангишвили И. В.* Системный анализ и общесистемные закономерности / И. В. Прангишвили. - М. : Синтег, 2000. - 521 с.

79. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 березня 2009 року "Про роботу центральних органів виконавчої влади з планування та виконання державних цільових програм" : Указ Президента України від 27 берез. 2009 р. № 474/2009. - Офіц. сайт Президента України. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/9496.html>

80. Проблемы управления безопасностью сложных систем : материалы VIII междунар. конф., Москва, 9 дек. 2000 г. - М. : ИПУ РАН, 2000. - 463 с.

81. *Ребкало В. А.* Політична аналітика та прогнозування : навч. посіб. / В. А. Ребкало, О. Л. Валевський, Ю. Г. Кальниш. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - 60 с.

82. *Саати Т.* Аналитическое планирование. Организация систем : пер. с англ. / Т. Саати, К. Кернс. - М. : Радио и связь, 1991. - 224 с.

83. *Свечин А. А.* Стратегия / А. А. Свечин. - М. : Воен. вестн., 1927. - С. 20.

84. *Сергійчук В. І.* Етнічні межі та менталітет українського народу / В. І. Сергійчук. - 2-ге вид. - К. : Укр. видавн. спілка, 2000. - 430 с.

85. *Силов В. Б.* Принятие стратегических решений в нечеткой обстановке / В. Б. Силов. - М. : ИНПРО-РЕС, 1995. - 228 с.

86. *Ситник Г. П.* Безпека як категорія і функція державного управління / Г. П. Ситник // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 1. - С. 350-357.

87. *Ситник Г. П.* Геополітичні імперативи України - ключовий елемент системи забезпечення національної безпеки / Г. П. Ситник // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ХРІДУ. - Х. : Вид-во ХарРІ УАДУ "Магістр", 2003. - № 2. - Ч. 1. - С. 292-302.

88. *Ситник Г. П.* Державне управління національної безпеки (теорія і практика) : монографія / Г. П. Ситник. - К. : Вид-во НАДУ, 2004. - 408 с.

89. *Ситник Г. П.* Державне управління національною безпекою України: теорія і практика : монографія / Г. П. Ситник. - К. : Вид-во НАДУ, 2004. - 408 с.

90. *Ситник Г. П.* Державний суверенітет та державні інтереси в контексті забезпечення національної безпеки / Г. П. Ситник // Актуальні проблеми внутрішньої політики. - 2004. - № 1. - С. 95-102.

91. *Ситник Г. П.* Деякі особливості формування державної політики національної безпеки України / Г. П. Ситник // Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні : матеріали наук.-практ. семінару, Київ, 11-12 берез. 2002 р. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - С. 230-243.

92. *Ситник Г. П.* Засади формування політики у сфері державного управління національною безпекою / Г. П. Ситник // Вісн. УАДУ. - 2002. - № 3. - С. 231-240.

93. *Ситник Г. П.* Концептуальні засади забезпечення національної безпеки : навч. посіб. / Г. П. Ситник, В. І. Абрамов, Д. Я. Кучма ; за заг. ред. Г. П. Ситника : у 3 ч. Ч. 1 : Філософсько-методологічні та системні основи забезпечення національної безпеки. - К. : НАДУ, 2009. - 248 с.

94. *Ситник Г. П.* Концептуальні засади забезпечення національної безпеки: 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.

95. *Ситник Г. П.* Концептуальні та організаційні засади забезпечення національної безпеки : навч. посіб. / Г. П. Ситник. - К. : Вид-во НАДУ, 2005. - 120 с.

96. *Ситник Г. П.* Місце концепції, доктрини та стратегії національної безпеки в ієрархії нормативно-правових актів / Г. П. Ситник // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ. - Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2004. - Вип. 5. - С. 102-109.

97. *Ситник Г. П.* Національна безпека України: теорія і практика : монографія / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук ; за заг. ред. Г. П. Ситника. - Хмельницький ; К. : Кондор, 2007. - 616 с.

98. *Ситник Г. П.* Нормативно-правові акти як основа функціонування системи державного управління національною безпекою / Г. П. Ситник // Статистика України. - 2004. - № 1. - С. 42-46.

99. *Ситник Г. П.* Оптимізація цивільно-військових відносин - важливе завдання управління національною безпекою / Г. П. Ситник // Вісн. УАДУ. - 2003. - № 3. - С. 326-332.

100. *Ситник Г. П.* Проблеми реформування політичної системи в контексті політичної безпеки / Г. П. Ситник // Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні: Стан і перспективи розвитку політичних наук : зб. матеріалів "кругл. столу" (Київ, 13 квіт. 2001 р.) / за ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. - К. : Вид-во УАДУ, 2001. - С. 170-177.

101. *Ситник Г. П.* Розвиток концептуальних підходів щодо забезпечення національної безпеки - ключова проблема державного управління / Г. П. Ситник // Зб. наук. пр. УАДУ. - К. : Вид-во УАДУ, 2003. - Вип. 1. - С. 265-278.

102. *Ситник Г. П.* Складові потенціалу системи національної безпеки та його вплив на рівень загроз національним інтересам / Г. П. Ситник // Зб. наук. пр. УАДУ. - К. : Вид-во УАДУ, 2003. - Вип. 2. - С. 114-125.

103. *Ситник Г. П.* Управління національною безпекою в контексті глобальних трансформацій світового простору / Г. П. Ситник // Вісн. УАДУ. - 2003. - № 2. - С. 508-513.

104. *Слипченко В. И.* Войны шестого поколения: оружие и военное искусство будущего / В. И. Слипченко. - М. : Вече, 2002. - 326 с.

105. *Снігир О.* Тенденції та пріоритети розвитку безпекової та оборонної політики ЄС / О. Снігир. - Офіц. сайт НІСД. - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/desember08/9.htm>

106. Стратегическое планирование / под ред. Э. А. Уткина. - М. : Ассоц. "Тандем", Изд-во ЭКМОС, 1998. - 440 с.

107. Стратегії економічного розвитку в умовах глобалізації : монографія / за ред. Д. Г. Лук'яненка. - К. : КНЕУ, 2001. - 539 с.

108. Стратегії розвитку України : наук. доп. / за ред. О. С. Власюка. - К. : НІСД, 2002. - 864 с.

109. Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року (Біла книга України). - К. ; [б. в.], 2004. - 96 с.

110. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004-2015 роки) / авт. кол. : А. С. Гальчинський, В. М. Гесць та ін. ; Нац. ін-т стратег. дослідж., Ін-т екон. прогнозування НАУ України ; М-во економіки та з питань європ. інтеграції України. - К. : ВЦ Держкомстату України, 2003. - 416 с.

111. Стратегія національної безпеки України в контексті досвіду світової спільноти : зб. ст. за матеріалами міжнар. конф. - К. : Сантага, 2001. - 224 с.

112. Сулакшин С. С. Системная методология проектирования государственно-управленческих решений / С. С. Сулакшин // Власть. - 2006. - № 5. - С. 8-17.

113. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія / О. І. Сушинський. - Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. - 467 с.

114. Сюмар В. Що день майбутній нам готує, або світ у 2025 році від американської розвідки / В. Сюмар, А. Огнянік. - Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2008/11/27/85198.htm>

115. Теория международных отношений на рубеже столетий : пер. с англ. / К. Бус, С. Сміт и др. ; общ. ред. и предисл. П. А. Цыганкова. - М. : Гардарики, 2002. - 362 с.

116. Теорія і практика політичного аналізу і прогнозування : зб. матеріалів / за ред. М. М. Розумного. - К. : Нац. ін-т стратег. дослідж., 2006. - 34 с.

117. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні : монографія / В. В. Тертичка. - К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. - 750 с.

118. Уемов А. И. Системный подход и общая теория систем : монография / А. И. Уемов. - М. : Мысль, 1978. - 356 с.

119. Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку : експерт. доп. - К. : НІСД, 2007. - 264 с.

120. Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи (Біла книга державної політики) / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. - К. : НІСД, 2008. - 186 с.

121. Україна: стратегічні пріоритети : аналіт. оцінки / за ред. А. С. Гальчинського. - К. : НІСД, 2003. - 328 с.

122. Українська дипломатична енциклопедія : у 2 т. / редкол. : Л. В. Губерський (голова) та ін. - К. : Знання України, 2004. - С. 513-514.

123. Уткин А. И. Мировой порядок XXI века : монография / А. И. Уткин. - М. : Издатель Соловьев; Алгоритм, 2001. - 480 с.

124. Хантингтон С. Вооруженные силы и демократия (реформирование военно-гражданских отношений) / С. Хантингтон. - Режим доступа : http://www.russ.ru/ist_sovr/99-04-29/hantin.htm

125. *Храбан І. А.* Система європейської безпеки і напрями воєнно-політичної інтеграції України до її структур : монографія / І. А. Храбан. - К. : Варта, 2005. - 544 с.

126. *Цымбал В. И.* К вопросу о планировании военного строительства / В. И. Цымбал // Воен. мысль. - 2003. - № 1. - С. 66-70.

127. *Шамхалов Ф.* Основы теории государственного управления : учеб. для вузов / Ф. Шамхалов. - М. : ЗАО Изд-во "Экономика", 2003. - 518 с.

128. *Шевцов А.* Формування та реалізація державної політики у сфері національної безпеки у країнах-членах ЄС / А. Шевцов, Г. Мерніков. - Офіц. сайт НІСД. - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/13.htm>

129. *Шляхтун П.* РНБО в контексті європейського конституціоналізму / П. Шляхтун // Газета "2000". - 2009. - № 7. - 13-19 лют.

130. *Шойгу С. К.* Катастрофы и государство : монография / С. К. Шойгу, Ю. Л. Воробьев, В. А. Владимиров. - М. : Энергоатомиздат, 1997. - 160 с.

131. Экономическая и национальная безопасность : учебник / под ред. Е. А. Олейникова. - М. : Экзамен, 2005. - 768 с.

132. *Яновский Р. Г.* Глобальные изменения и социальная безопасность : монография / Р. Г. Яновский. - М. : Akademia, 1999. - 359 с.

133. *Baev P.* The Russian Armed Forces: Failed Reform Attempts and Creeping Regionalization / P. Baev // in The Journal of Communist Studies and Transition Politics. - March 2001. - Vol. 17. - N 1. - P. 23-43.

134. *Barber B.* Jihad versus McWorld / B. Barber // The Atlantic Monthly. - March 1992. - Vol. 6. - N 3. - P. 53-65.

135. *Betts Richard K.* The Trouble with Strategy: Bridging Policy and Operations / K. Betts Richard // Joint Forces Quarterly, Autumn. - Winter 2001-02. - P. 23-30.

136. *Brown H.* Thinking About National Security. Defense and Foreign Policy in a Dangerous World / H. Brown. - Colorado, 1983. - P. 4.

137. *Diamond L.* Is the Third Wave Over? / L. Diamond // Journal of Democracy. - 1996 July. - Vol. 7. - N. 3. - P. 20-37.

138. *Hantington S.* The Common Defense / S. Hantington. - New York : Columbia University Press, 1961. - P. 2.

139. *Huntington S.* Officership as a Profession. In *The Soldier and the State* / S. Huntington. - Cambridge, MA : Harvard/Belknap, 1985. - P. 7-18.

140. National Security Council. *The National Security Strategy of the United States of America.* - Washington, DC : US Government Printing Office, 2002. - 30 p.

141. *Rupnik J.* The Postcommunist Divide / J. Rupnik // *Journal of Democracy*. - 1999 January. - P. 57-62.

142. *Schmitt M.* Identifying National Objectives and Developing Strategy: A Process Oriented Approach / M. Schmitt // *Strategic Review*. - Winter 1997. - Vol. XXV, N. 1. - P. 24-37.

143. *Simon J.* Transforming the Armed Forces of Central and East Europe / J. Simon // *Strategic Forum*. - 2002 June. - N 172.

144. *Suny R.* Provisional Stabilities: The Politics of Identities in Post-Soviet Eurasia / R. Suny // *International Security*. - Winter 1999/2000. - Vol. 24. - N 3. - P. 139-178.

145. *Wendt Alexander.* Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics / Alexander Wendt // *International Organization*. - Spring 1992. - Vol. 46. - N 2. - P. 405.

146. *Yarqer Richard H.* The U.S. Army War College Methodology for Determining Interests and Levels of Intensity / H. Yarqer Richard, F. George Barber. - Carlisle Barracks, U.S. Army War College, 1997. - P. 1-12.

147. *Zakaria F.* The Rise of Illiberal Democracy / F. Zakaria // *Foreign Affairs*. - November/December 1997. - Vol. 76. - N 6. - P. 22-43.

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Воєнна доктрина України. Затверджено Указом Президента України від 15 черв. 2004 р. № 648/2004. - Офіц. сайт М-ва оборони України. - Режим доступу : <http://www.mil.gov.ua>
2. *Возжеников А. В.* Национальная безопасность (теория, политика, стратегия) : монография / А. В. Возжеников. - М. : НПО Модуль, 2000. - 240 с.
3. *Горбулін В. П.* Засади національної безпеки України : підручник / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. - К. : Інтертехнологія, 2009. - 272 с.
4. Закон України про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави // Народ. Армія. - 2003. - 16 лип.
5. Закон України про організацію оборонного планування // Відом. Верховної Ради України. - 2005. - № 4. - С. 97.
6. Закон України про основи національної безпеки України // Уряд. кур'єр. - 2003. - 30 лип.
7. Закон України про Раду національної безпеки і оборони України // Голос України. - 1998. - 3 квіт.
8. *Кокошин А. А.* Стратегическое управление: Теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России : монография / А. А. Кокошин. - М. : МГИМО, 2003. - 528 с.
9. Конституція України (станом на 1 січ. 2006 р.). - К. : М-во юстиції. - Офіц. вид. - 123 с. // Уряд. кур'єр. - 2006. - 3 лип.
10. Общая теория национальной безопасности : учебник / А. В. Возжеников, Н. В. Кривельская, И. К. Макаренко и др. ; под общ. ред. А. А. Прохожаева. - М. : Изд-во РАГС, 2002. - 320 с.
11. Парламентський контроль над збройними силами: досвід європейських країн : монографія / кер. авт. кол. Г. М. Перепелиця. - К. : Стилос, 2002. - 552 с.
12. *Ситник Г. П.* Державне управління національною безпекою України : монографія / Г. П. Ситник. - К. : НАДУ, 2004. - 408 с.
13. *Ситник Г. П.* Концептуальні засади забезпечення національної безпеки : навч. посіб. / Г. П. Ситник, В. І. Абрамов, Д. Я. Кучма ; за заг. ред. Г. П. Ситника : у 3 ч. Ч.1 : Філософсько-

методологічні та системні основи забезпечення національної безпеки. - К. : НАДУ, 2009. - 248 с.

14. *Ситник Г. П.* Концептуальні засади забезпечення національної безпеки : 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.

15. *Ситник Г. П.* Концептуальні та організаційні засади забезпечення національної безпеки : навч. посіб. / Г. П. Ситник. - К. : Вид-во НАДУ, 2005. - 120 с.

16. *Ситник Г. П.* Національна безпека України: теорія і практика : навч. посіб. / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук ; за заг. ред. Г. П. Ситника. - Хмельницький ; К. : Кондор, 2007. - 616 с.

17. Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року (Біла книга України). - К. : [б. в.], 2004. - 96 с.

18. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004-2015 роки) / авт. кол. : А. С. Гальчинський, В. М. Геєць та ін. ; Нац. ін-т стратег. дослідж. ; Ін-т екон. прогнозування НАУ України ; М-во економіки та з питань європ. інтеграції України. - К. : ВЦ Держкомстату України. 2003.- 416 с.

19. Стратегія розвитку України: теорія і практика / за ред. О. С. Власюка. - К. : НІСД, 2002. - 864 с.

20. Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи (Біла книга державної політики) / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. - К. : НІСД, 2008. - 186 с.

Навчальне видання

Ситник Григорій Петрович

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Навчальний посібник

У трьох частинах

Частина 3

*Державна політика та основи стратегічного
планування забезпечення національної безпеки*

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*

Редактор *В. Г. Шевельова*

Коректори : *С. Г. Крушельницька, О. В. Должикова*

Технічний редактор *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 07.10.2010.

Формат 60 x 84/16. Ум. друк. арк. 12,09. Обл.-вид. арк. 10,95.

Тираж 150 пр.

Видавець : Національна академія державного управління
при Президентові України

03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-67-93.

E-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свідectво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.