# Матеріал до лекції №3

# Система національної безпеки

***Поняття та структура системи національної безпеки***. Сукупність індивідів, соціальних груп, органів державної влади та місцевого самоврядування в процесі забезпечення національної безпеки з урахуванням

взаємозв’язків між ними та середовища їх існування можна розглядати як відкриту, динамічну, соціальну систему: систему національної безпеки (СНБ). Головною метою системи є інтеграція зусиль особи, суспільства, держави для реалізації національних інтересів. Структура, цілі та завдання СНБ формуються в руслі об’єктивних та суб’єктивних процесів і під впливом чинників, які визначають умови реалізації вказаних інтересів. Діалектична єдність складових СНБ визначається нерозривністю процесу розвитку людини, суспільства, держави в просторі і часі.

Таким чином, СНБ – це відкрита, динамічна, соціальна система, метою якої є створення умов для реалізації національних інтересів, забезпечення цілісності суспільного організму та здатності держави відстоювати вказані інтереси.

СНБ формується після проголошення державного суверенітету й включає низку підсистем. Вона одночасно є елементом систем безпеки більш високого порядку – субрегіонального, регіонального, глобального, з якими пов’язана низкою чинників правового, політичного, економічного та іншого характеру, а відкритість та організаційно-функціональна динамічність СНБ зумовлена:

відкритою множиною суб’єктів та об’єктів системи, тобто кількістю вказаних елементів (Закон України “Про основи національної безпеки України” визначає фактично відкриті множини як об’єктів, так і суб’єктів забезпечення національної безпеки, оскільки відносить до них не тільки всіх громадян України, а й сукупність їхніх прав і свобод);

динамікою впливу (зміна інтенсивності, масштабу, спрямованості тощо) зовнішніх і внутрішніх факторів на національну безпеку, які одночасно впливають і на міжнародну безпеку, що зумовлює необхідність постійної реорганізації, створення та ліквідації тих чи інших елементів системи, в тому числі і тих, які одночасно інтегровані як у СНБ, так і в регіональні та міжнародні системи безпеки;

характерними особливостями та закономірностями сучасних процесів глобалізації (в різних її вимірах: політичному, економічному, інформаційно- комунікаційному, культурно-цивілізаційному та ін.);

взаємозалежністю як позитивних, так і негативних результатів функціонування національних, регіональних та міжнародних структур безпеки в контексті забезпечення стабільного розвитку міжнародного співтовариства.

Складовими (елементами) СНБ є (Рис.2.2):

***суб’єкти забезпечення національної безпеки*** (органи державної влади та місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, окремі громадяни, ЗМІ);

***об’єкти національної безпеки*** (національні матеріальні й духовні цінності, інтереси особи, суспільства, держави);

***сукупність інструментів влади*** (політичних, економічних, воєнних, інформаційних), які можуть бути використані для підтримки належного рівня захищеності національних інтересів (збройні сили, спецслужби, підприємства оборонно-промислового комплексу, дипломатичні засоби, державні та мобілізаційні резерви, інші ресурси, які орієнтуються на захист національних інтересів);

***масив чинного національного*** законодавства, який визначає пріоритети державної політики національної безпеки, офіційні погляди стосовно підходів, принципів та механізмів захисту національних інтересів;

***національні джерела*** та ***суб’єкти*** (фізичні та юридичні особи), які породжують загрози реалізації національних інтересів;

***множина зовнішніх і внутрішніх факторів*** національної безпеки (до вказаних факторів можна віднести не тільки змінні, зокрема, ті, які характеризують тенденції, показники, цілі, а й інші системи, наприклад, міжнародні структури безпеки, цілі та наслідки їх діяльності тощо).

129



**Ступінь**

**(міра) захищеності** національних інтересів

**Національні цінності**

**Національні інтереси**

**Національні цілі**

**Суб’єкти** (джерела) загроз

**Суб’єкти**

(джерела) загроз

**Заходи щодо реалізації національних інтересів** (реалізація можливостей по захисту національних інтересів)

**Загрози**

**національним інтересам**

(реалізація факторів із завдання шкоди)

**Управлінські рішення**

щодо протидії загрозам

**Засоби масової**

**інформаці**

**Чинне законодавство, принципи і концептуальні підходи щодо забезпечення національної безпеки**

**Система ДУНБ**

**Сили, засоби, ресурси** СЗНБ

**Результати**

**оцінки потенціалу** СЗНБ (сили, засоби, способи, інші фактори)

Результати оцінки загроз **національним**

**інтересам (цілям)**

**Інститути громадянського суспільства**

**Множина зовнішніх і внутрішніх факторів національної безпеки (середовище)**

Рис. 2.2. Структурна схема системи національної безпеки

Такі складові СНБ, як: сукупність суб’єктів та об’єктів забезпечення національної безпеки; сукупність інструментів влади; джерела та суб’єкти, які породжують загрози національним інтересам, більшою мірою є ***матеріальними.*** Водночас такі складові СНБ, як масив законодавства, фактори національної безпеки визначають ***умови*** та ***завдання*** СНБ. Деякі складові СНБ є відносно ***статичними*** (національні цінності), а інші більш ***динамічними*** щодо змін у просторі і часі (загрози національним інтересам).

У процесі структурно-функціонального аналізу СНБ, зокрема пошуку шляхів оптимізації її структури, уточнення завдань суб’єктів забезпечення національної безпеки, головна увага має приділятися передусім динамічним елементам.

Залежно від завдань, які потребують вирішення в процесі забезпечення національної безпеки, можна виділити ***формальну частину*** СНБ (органи державної влади, сили і засоби забезпечення безпеки тощо) та ***неформальну частину*** (інститути громадянського суспільства, громадяни, ЗМІ тощо). Залежно від суб’єкта забезпечення національної безпеки, який відіграє провідну роль в аналізі факторів національної безпеки та під час ухвалення відповідного управлінського рішення, можна розглядати ***національну, державну*** та ***суспільну*** системи безпеки як підсистеми СНБ. Ці підсистеми взаємно доповнюють й контролюють одна одну у визначенні національних пріоритетів, загроз національній безпеці, пошуку шляхів протидії вказаним загрозам тощо.

Оскільки діяльність суспільства розгортається в різних сферах (політичній, економічній тощо), в кожній із яких можлива дія факторів, що породжують загрози національній безпеці й одночасно можливості щодо їх нейтралізації, СНБ можна розглядати як сукупність взаємопов’язаних складових національної безпеки за вказаними сферами. Так, оцінюючи ефективність СНБ, її можна розглядати як сукупність підсистем політичної, економічної, соціальної та гуманітарної безпеки.

Варто також зазначити, що характер взаємовідносин між елементами СНБ, їх структура, функції, повноваження, компетенції, конкретні завдання

щодо забезпечення національної безпеки значною мірою залежать від розглянутого вище взаємозв’язку національних цінностей, інтересів і цілей.

Як і будь-яка соціальна система, СНБ здатна до самовдосконалення. Зокрема, вона відносно самостійно визначає цілі свого розвитку та критерії їх досягнення, змінює свою структуру, наприклад коли загрози розвитку суспільству вимагають вжиття відповідних заходів щодо протидії цим загрозам.

Для соціальних систем завжди існують певні порогові величини різного характеру (політичного, економічного тощо). Їх перевищення може зруйнувати структуру системи або унеможливити виконання її головної функції, яка визначає сенс її існування. Так, багато фахівців вважає, що кількість осіб, які вимагають кардинальної зміни політичного устрою, не повинна перевищити поріг у 40%. Важливою є також взаємодія різних чинників, які можуть підсилювати або нейтралізувати вплив один одного. Тому необхідно постійно здійснювати моніторинг чинників, які характеризують спроможність СНБ виконувати функції, що на неї покладаються, передусім щодо:

забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності; досягнення стійкого економічного зростання і технологічного прогресу,

раціональної участі в міжнародному поділі праці;

захисту базисних основ конституційного ладу та корекції унормованих процедур забезпечення правонаступності політичної влади;

ефективності впливу на параметри, які характеризують стан соціальної напруженості в суспільстві та природного середовища.

Низка підсистем СНБ сьогодні тією чи іншою мірою вивчена, але досвід їх комплексного дослідження недостатній. Зокрема, актуальним є системне дослідження таких складових СНБ:

***базисних компонентів*** (передусім концептуально-світоглядних, політичних, економічних), на основі яких формується стійка, взаємопов’язана, внутрішньо несуперечлива цілісність систем безпеки людини, суспільства, держави;

***сукупності інструментів влади***, які можуть бути використані для підтримки належного рівня захищеності національних інтересів, визначення раціонального (необхідного і достатнього) складу сил, засобів, ресурсів для забезпечення національної безпеки, їх взаємодії, принципів, форм, методів, способів і основних напрямів використання;

***механізмів прийняття та реалізації*** управлінських рішень на загальнодержавному та регіональному рівнях щодо виявлення, протидії та ліквідації наслідків загроз національній безпеці та запобігання їм.

# Концептуальні підходи щодо забезпечення національної безпеки та чинники, які визначають їх вибір

***Підходи щодо забезпечення національної безпеки.*** Зміст політики національної безпеки значною мірою залежить від вибору концептуального підходу щодо її забезпечення. Це зумовлено тим, що вказаний підхід, зрештою, визначає систему офіційних поглядів політичного керівництва держави на принципи, можливі засоби, способи, методи і механізми реалізації національних інтересів, а також роль і місце вказаних інтересів у зовнішній політиці держави.

Сьогодні в публічних заявах керівників провідних держав та нормативних документах з питань забезпечення національної безпеки, як правило, акцентується увага на ліберальних підходах щодо її забезпечення. Їх суть зводиться до тези: безпека людини понад усе. Але часто зміст заяв та документів не відповідає ***реальній*** внутрішній та зовнішній політиці з питань національної безпеки. Це пояснюється кількома причинами.

Передусім, як і раніше, переважна більшість країн вибираючи концептуальний підхід до забезпечення національної безпеки, головну увагу акцентує на геополітичному вимірі безпеки. Це обумовлено тим, що під національною безпекою переважно розуміють ***фізичне виживання*** держави, а

саме: захист її суверенітету, територіальної цілісності та існуючого політичного режиму (політичного устрою). При цьому принципово важливою вважається і здатність держави адекватно реагувати на ***будь-які*** загрози зовнішнього характеру. Тому забезпечення безпеки людини (громадянина) певною мірою відходить на задній план.

Урешті-решт головна ідея такого бачення забезпечення належного (бажаного) рівня національної безпеки зводиться до того, що: нація перебуває в стані безпеки, коли їй не доводиться приносити в жертву свої інтереси з метою уникнення війни і коли вона може захистити за необхідності ці інтереси шляхом війни. Таке розуміння суті національної безпеки має чітко виражений воєнно-політичний контекст. Він, у свою чергу, передбачає й відповідне стратегічне уявлення щодо принципів, підходів, шляхів забезпечення національної безпеки та вжиття заходів щодо на забезпечення належної оборони від потенційного ворога, а також пошук потенційних союзників.

Указані чинники знаходять відображається в стратегії національної безпеки, воєнній стратегії, оборонній доктрині тощо. При цьому головна теза, на якій так чи інакше ґрунтуються основні положення вказаних керівних документів стосовно забезпечення національної безпеки, зводиться до того, що стану безпеки можна досягти тільки внаслідок безумовної й повної перемоги над ворогом.

Після Другої світової війни остаточно сформувалася наукова школа так званого ***“політичного реалізму”.*** Вона значною мірою створила теоретичне підґрунтя під геополітичний вимір забезпечення національної безпеки. Її активними послідовниками сьогодні є, зокрема, Г.Кіссінджер і З.Бжезинський. На переконання представників вказаної школи, держави, як і окремі особистості, керуються передусім раціональними цілями, серед яких і ті, що стосуються їх потреби в безпеці. Тому міжнародні відносини, на їхню думку, є своєрідною сумою політик суверенних держав, а світова політика інтерпретується як система балансів сил переважно між великими (впливовими) державами.

Основна ідея політичних реалістів – зіткнення національних інтересів на міжнародній арені є неминучим. Суть вказаної ідеї розкриває загальновідома теза, запропонована свого часу Г. Моргентау: “Международная политика, как и всякая другая, это борьба за власть. Государственные деятели и народы могут в конечном счете искать свободу, безопасность, процветание или собственную силу. Они могут определять свои цели в виде религиозных, философских, экономических и социальных идеалов. Но всякий раз они стремятся к достижению своих целей борясь за власть. Борьба за власть универсальна во времени и пространстве, и это неопровержимый факт исторического опыта”. Із наведеної цитати випливає, що безпека держави залежить від її власної сили і боротьба за силу на міжнародній арені виступає, як окремий випадок боротьби за владу всередині держави. Тому для "політичних реалістів" влада і сила є категоріями одного порядку.

На думку, "політичних реалістів", суть сили полягає в ***здатності опротестовувати*** національні інтереси інших держав, навіть якщо вони життєво важливі (суверенітет, територіальна цілісність тощо). Загроза застосування сили в цьому разі перетворюється в основний інструмент національної політики, а вміння маніпулювати ***загрозою її застосування*** – в основну функцію дипломатії й основу Стратегії національної безпеки (Воєнної стратегії). "Політичні реалісти" переконані: реальність національного інтересу проявляється у міру його здійснення. Вказаний інтерес визначається суверенною державою і передбачає наявність вольової основи та відповідних засобів для його досягнення (політичних, воєнних, економічних та інших).

Таким чином, ні, реалізація національного інтересу не передбачає ніяких обмежень, крім ***сили*** яку має держава, у своєму розпорядженні (в політичному, економічному, воєнному та інших вимірах) для можливої ***силової протидії*** з боку держав-суротивників реалізації вказаного інтересу. Звичайно, досить дискусійним залишається питання щодо законності застосування сили та наслідків ***такої*** реалізації національного інтересу відносно інтересів інших країн або ж для системи міжнародних відносин в цілому і отже, для

міжнародної безпеки. Тому для пояснення міжнародній спільноті своїх дій держави часто застосовують так звані "подвійні стандарти". Суть їх, яка, як правило, не афішується і апробована століттями, досить проста: "сильні роблять те, що хочуть, а слабкі, те, що можуть, а можуть вони мало", тобто вказані "стандарти" тільки підтверджують, що для "політичних реалістів" влада і сила є категоріями одного порядку.

Сьогодні прихильники реалізації політики національної безпеки, яка ґрунтується на положеннях концепції політичного реалізму, домінують у міжнародній політиці. Водночас силові методи забезпечення національної безпеки вони не зводять лише до військової сили. Політичні, економічні, інформаційно-психологічні та інші важелі впливу на поведінку інших держав вони все частіше розглядають як важливі додаткові засоби реалізації національних інтересів силовим методом, який залишається головною домінантою зовнішньої політики. Наприклад, введення економічних санкцій чи економічної блокади, захисту внутрішніх ринків, просування товарів на зовнішні ринки переважно розглядаються "політичними реалістами" в контексті силового протиборства (у цьому разі - “економічного протиборства”). Звичайно, “політичні реалісти” не заперечують, що реалізація національних інтересів може передбачати й вирішення тих чи інших проблем щодо забезпечення міжнародної безпеки. Серед них, зокрема, недопущення поширення ядерної зброї, боротьба з міжнародним тероризмом чи масовими порушеннями прав і свобод людини в окремих країнах, негативні наслідки глобалізаційних процесів. Але силовий фактор навіть у вирішенні вказаних проблем продовжує домінувати.

Яскравим прикладом цього є події, які розгорнулися навколо Іраку – країни, яка розташована в одній із колисок світової цивілізації у 2003 р. У цьому році коаліція під керівництвом США та Великобританії розпочала військову операцію проти Іраку, який звинуватили у володінні зброєю масового знищення, а її лідера С.Хусейна – у зв’язках із Аль-Каїдою (в тому числі з

трибуни ООН)30. Після нетривалої війни, якій передувала інформаційно- психологічна операція глобального масштабу з метою дискредитації керівництва держави та його політичної ізоляції, Ірак було підкорено і зруйновано, а С.Хусейна захоплено та страчено (для цього в країні відновили смертну кару).

Через десять років США пішли із країни, але порушеного миру досі не досягнуто31. Ірак фактично розділений на три ворогуючі частини: курдську північ, сунітський центр та шиїтський південь. Економіці країни завдано величезної шкоди. Піддаються знищенню безцінні пам’ятки світової культури32. Унаслідок терористичних актів у країні щодня гинуть та зазнають поранень десятки і сотні людей, наноситься непоправна матеріальна шкода промисловим об’єктам. Як досить швидко з’ясувалося, висунуті звинувачення про Іраку були неправдою, тобто міжнародній спільноті їх до цього часу так і не представили. Викладене вище - типовий приклад "подвійних стандартів" при реалізації національних інтересів тих, хто розв'язував війну проти Іраку.

Заслуговує на увагу й аналіз нових, так званих "антитерористичних стратегій", який свідчить, що вказані стратегії лише модернізують стратегії "стримування" та "неядерного стримування", які з'явилися в 80-90-х рр. ХХ ст. Характерною особливістю вказаних стратегій, передусім США та Російської Федерації, є те, що в них 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 переростання в реальну шляхом завдання превентивних ударів. При цьому не виключається застосування і ядерної зброї. Так, у Стратегії національної безпеки США 2002 року, зазначалось, що головною метою має бути забезпечення для Президента більш ширшого вибору

30 Варто зазначити, що Китай та Російська Федерація (постійні члени Ради безпеки ООН), а також Німеччина та Франція – провідні члени Альянсу, були категорично проти цієї війни і наполягали на більш правдоподібних фактах щодо звинувачень Іраку.

1. Американські фахівці підрахували, що з 2003 по 2011 рік в Іраку загинули 116 тис. мирних іракців, 4,8 тис. солдатів коаліції, 5 млн людей покинули свої будинки. Війна коштувала США більш ніж 2 трильйони дол.

[//http://d](http://dt.ua/WORLD/viyna-v-iraku-obiyshlasya-ssha-u-dva-trilyoni-dolariv-118626_.html)t.[ua/WORLD/viyna-v-iraku-obiyshlasya-ssha-u-dva-trilyoni-dolariv-118626\_.html](http://dt.ua/WORLD/viyna-v-iraku-obiyshlasya-ssha-u-dva-trilyoni-dolariv-118626_.html)

1. Так, на початку 2015 р. бойовиками "Ісламської держави» були знищені руїні столиці стародавньої держави Ассирія (ХІІІ ст. до н.е.) // <http://www.epochtimes.com.ua/world/conflicts/starodavne-assiriyske-misto-zruynuvali-> boyoviki-igil-119765.html

варіантів ***воєнних*** рішень для припинення агресії ***або тиску*** в ***будь-яких*** формах на Сполучені Штати Америки чи їх союзників. У цьому контексті необхідно розглядати й ініціативи США щодо розгортання елементів ПРО у Східній Європі (Польщі, Румунії, Болгарії, Чехії) та Воєнну доктрину Російської Федерації.

Таким чином, у багатьох країнах світу в реальній політиці національної безпеки пріоритет віддається забезпеченню безпеки держави (державній безпеці), а не ліберальним гаслам щодо забезпечення безпеки кожної людини, ***особливо коли ця людина є громадянином іншої країни****.*

Разом з тим в останні десятиріччя в обґрунтуванні концептуальних підходів щодо забезпечення національної безпеки отримав розвиток напрям, який часто називають ***конструктивістським підходом****.* У межах цього підходу обґрунтовують інший погляд щодо можливих перспектив безпечного розвитку національних держав та міжнародного співтовариства. Він пов’язується переважно з обґрунтуванням зниження ролі держав як основних акторів міжнародної політики, а отже, і їх "державного суверенітету". Водночас акцентується увага на зростанні ролі інших акторів, зокрема інститутів громадянського суспільства, міжнародних організацій, транснаціональних компаній тощо.

При цьому серед прихильників конструктивістського підходу є такі, які продовжують розглядати національні держави як важливі суб’єкти безпеки та системи міжнародних відносин, але ***нарівні*** із іншими суб’єктами безпеки, які відіграють рівнозначну роль. З огляду на це, на їхню думку, палітра взаємовідносин у світовому співтоваристві принципово має розглядається не тільки “по вертикалі”, на якій держави диференційовані з погляду нерівності та залежності у воєнному, економічному та інших аспектах (як вважають “політичні реалісти”), а й “по горизонталі”, в контексті залежності міжнародної безпеки від стану взаємодії між іншими акторами (міжнародні організації, транснаціональні компанії тощо). Звичайно, такий підхід дає змогу більш ґрунтовно відобразити різні аспекти та проблеми забезпечення міжнародної та

національної безпеки, зокрема глобальний характер загроз безпеці, неможливість забезпечення безпеки в межах окремо взятої держави тощо.

Інша ж частина прихильників конструктивістського підходу значно принижує роль держави в сучасних міжнародних відносинах. На їхню думку, в системі міжнародних відносин такі традиційні атрибути державності, як суверенітет, державні кордони і навіть необхідність захисту національних інтересів, є анахронізмом. Тому вони переконують, що світова політика в принципі сьогодні вже не є міждержавна. Результати інтенсифікації та поглиблення взаємозв’язків між неурядовими організаціями, транснаціональним компаніям, взаємодії між партіями, вченими, молодіжними організаціями, окремими громадянами та ін., на їхню думку, має значно більше значення для забезпечення національної безпеки, ніж той чи інший стан міждержавних стосунків.

Вони переконані, що не держави, які раніше традиційно розглядалися як центри сили та головні інструменти забезпечення національної безпеки, а багатосторонність, якість та глибина зв’язків неурядових та транснаціональних організацій (корпорацій), визначають національну і навіть міжнародну безпеку. З огляду на це світова політика трактується як результат діяльності вказаних організацій (у політичній, економічній, гуманітарній, соціальній сфері), а не як міждержавна. Таким чином, ця частина прихильників конструктивістського підходу державі відводить роль своєрідного ”нічного сторожа”, а суспільним і корпоративним об’єднанням, асоціаціям тощо фактично передає функції державної влади щодо захисту законних інтересів громадян і соціальних груп. В останні роки для реалізації та певною мірою демонстрації вказаної влади (її сили) широко використовують можливості сучасних інформаційних технологій. У цьому разі мова йдеться про так звані "соціальні мережі", які дозволяють фактично ***одномоментно*** мобілізувати протестний потенціал сотень тисяч і навіть мільйонів людей проти існуючого порядку (в політичній, економічній чи іншій сфері) чи проти політичного режиму в цілому.

Водночас представники конструктивістського підходу не відмовляються від дослідження силових факторів у світовій політиці. Але вони постійно акцентують увагу на зниженні впливу воєнної сили в забезпеченні національної і міжнародної безпеки та зростанні ролі інших факторів, за допомогою яких можна суттєво впливати на поведінку, ідеологію та політику держав.

Справді, останнім часом все очевиднішим є те, що економічна та культурна глобалізація, розвиток інформаційних технологій призводять до поширення віртуальних груп за інтересами, досить корпоративних та егоїстичних. Це значно ускладнює виконання державою завдань щодо забезпечення національної безпеки. На органи державної влади зростає тиск з боку нових форм політики ідентичності, в центрі якої часто перебувають релігійні переконання, етнічні суперечності, масова та ворожа до національних здобутків культура та інші чинники. Зокрема, національна література, мистецтво, історія, культурні традиції заміняються іконами, якими стають телезірки, фотомоделі, шоу-мени, футболісти тощо. Наслідком цього є перехід від світу, структурованого державами й обтяженого низкою соціально- політичних умов, обов’язків, національних традицій, до світу пластичного, вільного від тих чи інших політичних, моральних чи інших бар’єрів (заборон) і меж, у центрі якого, як правило, стоять егоїстичні корпоративні інтереси окремих груп людей.

Цей перехід є однією з причин поступової втрати значення в масовій свідомості таких дискурсів, зокрема, як "патріотизм", "національна безпека", "державний суверенітет", "суспільний інтерес". Безумовно, це послабляє державу не тільки як суб'єкта міжнародної політики, а й, передусім, як інструмент (інститут) реалізації публічного (суспільного) інтересу. Але це зовсім не означає, що ліберальні підходи щодо забезпечення національної безпеки, які активно популяризувалися західними фахівцями та експертами, в тому числі на теренах незалежної України, показали свою життєздатність33. Зокрема, всупереч основним положенням вказаних підходів:

33 На жаль, деякі положення цих підходів знайшли відображення і в чинному законодавстві України.

у сучасних умовах глобалізації важливість ефективного державного регулювання в усіх сферах життєдіяльності суспільства (економічній, політичній та інших) не зменшилася, а навпаки, зросла;

та чи інша позиція держави в системі міжнародних відносин, яка, як і раніше, визначається її воєнно-політичною та економічною силою - матеріальною базою забезпечення державного суверенітету, залишається визначальним чинником забезпечення національної та міжнародної безпеки;

держава не може бути максимально "відкрита" для всього світу, а отже, державні кордонів не втратили свого значення в політичному, економічному та інших вимірах.

Навпаки, процес розмивання системи міжнародних відносин як системи взаємовідносин суверенних держав, значно сповільнився. Можна навіть стверджувати, що він відбувається у зворотному напрямку. Так, США уже відмовилися від низки міжнародних договорів, які так чи інакше обмежували їх суверенітет. Президент Франції Н.Саркозі під час передвиборної компанії у березні 2012 р. дав обіцянку за певних умов поновити прикордонний контроль із сусідніми країнами-членами ЄС. Його намір дістав широку підтримку в суспільстві. Аналогічні думки стали домінувати і в Німеччині.

Таким чином огляд існуючих підходів щодо забезпечення національної безпеки дає змогу дійти висновку, що сьогодні пріоритет віддається концепції “політичного реалізму”. Водночас існує тенденція щодо модернізації цієї концепції в контексті особливостей сучасного характеру розвитку міжнародних відносин та наслідків процесів глобалізації. Тому в основу стратегічних рішень політичного керівництва при виборі шляхів, засобів і способів реалізації національних інтересів мають бути покладені реалізм і прагматизм.

***Чинники, які визначають вибір підходу щодо забезпечення національної безпеки.*** Передусім вибір підходу щодо забезпечення національної безпеки передбачає однозначну визначеність щодо системи національних інтересів. Зокрема, потрібно отримати відповідь на такі принципові запитання:

де (у зовнішній чи внутрішній політиці?) і як відображає сутність сформованих національних інтересів проблемні завдання щодо захисту та примноження тих чи інших національних цінностей?

чи підтримуються більшістю населення інтереси, які визначені політичним керівництво на офіційному рівні як національні, і як сприймаються вказані інтереси за межами держави?

хто є або може бути союзником (партнером) держави при реалізації тих чи інших національних інтересів?

як співвідносяться національні інтереси з реальним і потенційним (можливим) політичним та економічним статусом держави (її роллю та місцем) у регіональному та глобальному вимірах?

яким чином держава може захищати національні інтереси у тих чи інших умовах (засоби, способи, механізми тощо) та які ресурси (матеріальні, фінансові тощо) можуть бути для цього використані?

Вибираючи підхід щодо забезпечення національної безпеки, принципово важливо також оцінити загрози національним інтересам. Так, багато фахівців вважає, що загрози ***внутрішнього*** характеру мають вирішальне значення при виборі підходу щодо забезпечення національної безпеки, тобто існує думка, що вибір вказаного підходу має здійснюватися передусім у контексті закономірностей та особливостей суспільно-політичного і соціально- економічного розвитку держави34.

Але зовнішнє середовища характеризується чинниками, які також породжують загрози національним інтересам. Тому вказані чинники слід враховувати вибираючи підхід щодо забезпечення національної безпеки. Серед вказаних чинників, зокрема: нерівномірність, суперечливість, невизначеність та непередбачуваність геоекономічного та геополітичного розвитку; дестабілізуючий розвиток демографічних процесів у світі; ознаки вичерпаності природних та енергетичних ресурсів; зростання кількості та інтенсивності збройних конфліктів в різних регіонах планети; підвищення ймовірності

34 В Україні така думка тривалий час домінувала.

розповсюдження ядерної зброї; усвідомлення взаємозалежності національної і міжнародної безпеки.

Загрозою національній безпеці є також загострення та невирішеність так званих глобальних проблем безпеки. Йдеться про проблеми, які: концентрують фундаментальні суперечності земної цивілізації та загрожують її подальшому розвитку; справляють вплив на життєдіяльність кожної людини, тієї чи іншої соціальної групи, держави і людства в цілому; потребують для свого розв'язання тісного співробітництва всіх країн, незалежно від їх соціально- економічного устрою, політичних, ідеологічних чи інших відмінностей.

Глобальні проблеми безпеки можна розподілити на три групи: ***природного*, *техногенного*** та ***соціального*** походження35. Перша група – проблеми, які є наслідком відносин людини та навколишнього середовища (природи). Друга група – проблем, породжені наслідками та суперечностями розвитку постіндустріальної цивілізації. Вони проявляються в двох аспектах: катастрофічному руйнуванні навколишнього середовища проживання людини та значних диспропорціях у розвитку духовних і матеріальних людських цінностей, на корить останніх. Третя група проблем є наслідком суспільних відносин між людиною і суспільством, між суспільними групами, а також між державами. Ці проблеми лежать у площині соціального та духовного розвитку людини, вдосконалення систем освіти та медичного забезпечення, необхідності призупинення гонки озброєнь, подолання значної економічної нерівності між державами тощо.

Указаний поділ глобальних проблем безпеки є досить умовним через вплив будь-якої проблеми на інтенсивність та спрямованість розвитку інших проблем. Тому ці проблеми необхідно розглядати як складну динамічну систему, розвиток якої має спонтанний характер, є об’єктивним результатом соціального прогресу і характеризується високою динамічністю. Зокрема, йдеться про зміну статусу і значення тих чи інших проблем, включення до вказаної системи все нових проблем. Так, у середині 80-х р. минулого століття

35 Більш детально вказані проблеми розглядаються нижче у розділі 2

проблеми боротьби з міжнародним тероризмом та розповсюдження СНІД мали відносно локальний характер, а сьогодні є глобальними проблемами безпеки.

Досить важливим чинником, який справляє вплив на вибір підходу щодо забезпечення національної безпеки, є й те, що в багатьох конфліктах, у тому числі збройних, стає все важче визначити сторони протистояння, тип конфлікту, його істинні причини, ініціаторів. Наприклад, це може бути внутрішній конфлікт, під час якого відбуваються зіткнення між урядовими силами правопорядку і навіть армійськими підрозділами, які намагаються підтримати конституційний порядок та опозицією до уряду, яку ті чи інші країни (з огляду на свою зацікавленість у цьому конфлікті), можуть називати "демократичною", "сепаратистистами", "терористами", "бойовиками" тощо36. Часто вказана опозиція має найсучаснішу зброю (хто її озброює, як правило, не афішується). Це може бути фактично й зовнішня агресія, яку Рада безпеки ООН за встановленою процедурою санкціонує як миротворчу чи гуманітарну операцію з метою захисту цивільного населення або як контртерористичну операцію для знищення баз і таборів терористів.

Відсутність чітких та визнаних міжнародною спільнотою процедур, які б давали змогу визначати істинні причини та ініціаторів розв'язання того чи іншого конфлікту, "подвійні стандарти", які часто демонструють провідні країни, намагаючись врегулювати ці конфлікти, призвели до того, що закріплені сьогодні в міжнародному праві принципи та норми щодо використання воєнної сили учасниками конфлікту, як правило, ставляться під сумнів.

Міжнародне право, що охороняє територіальну цілісність держав, Женевська конвенція, яка регламентує ведення війн, були сформовані до виникнення сучасних загроз національній та міжнародній безпеці. Відсутність адекватних вказаним загрозам і закріплених у міжнародному праві принципів

36 Це приклади "подвійних стандартів". Так, опозиція, яка веде збройну боротьбу в Сирії проти Б.Асада, США, Великобританія та ін. називають демократичною, а інші, зокрема Росія називає її бойовиками (терористами), тому перші підтримують опозицію, а другі - ні. Опозицію, яка веде збройну боротьбу проти київської влади (в Донецькій і Луганській обл.) США називає бойовиками (терористами), а Росія – демократичною, тому США підтримують Київ, а Росія – опозицію. Київ і США бойові дії називають "гібридною війною", яку Росія веде проти України, а Росія називає ці дії внутрішнім збройним конфліктом.

та правил використання збройної сили, дедалі більше перешкоджає стримуванню, обмеженню масштабів і жорстокості конфліктів. Більше того, їх відсутність дає змогу прямо чи опосередковано втручатися у внутрішні справи суверенних держав, включаючи безпосередню військову агресію. Бомбардування США міст Югославії у1999 р., згадана вище військова операція коаліції держав, яку очолили США та Великобританія проти Іраку у 2003 р., події в Лівії та навколо неї у 2011 році, анексія Криму Російською Федерацією у 2014 р. яскраве підтвердження цього.

Варто також сказати, що останнім часом багато чинників, які негативно впливають на національну безпеку, зокрема, такі як: слабкі Уряди, відсталі політичні та економічні системи, релігійний чи етнічний екстремізм, диспропорційне зростання чисельності молоді, збігаються. Це створює передумови для виникнення та стрімкої ескалації внутрішніх конфліктів, у тому числі збройних, характерним для яких є активне втручання у внутрішні справи з боку провідних країн. У такому разі внутрішні конфлікти, особливо коли в них беруть участь етнічні групи, мають велику ймовірність перерости в регіональні та затяжні ("заморожені").

Разом з тим у багатьох країнах світу все більше розуміють, що на перший план виходить проблема забезпечення не тільки державної, а й міжнародної безпеки. Йде про усвідомлення того, що намагання забезпечити безпеку держави за рахунок іншої країни, як і абсолютизація безпеки держави, суспільства чи окремої людини не може бути домінантою як зовнішньої, так і внутрішньої політики. Так, у разі підпорядкування безпеки суспільства безпеці держави це призводить до тоталітаризму, а в разі абсолютизації безпеки особи – до хаосу й громадянського конфлікту, який неминуче тягне за собою втрату безпеки держави та безпеки суспільства, і, зрештою, - втрату безпеки людини.

Крім того, визначаючи принципи, засоби, способи, методи і механізми реалізації національних інтересів, важливо також враховувати, що сьогодні досить виразно проявляються дві взаємопов’язані тенденції розвитку земної цивілізації. З одного боку, утверджується розуміння цілісності, спільності

історичної долі людства, а з другого - створюються небачені раніше можливості для індивідуалізації особистості.

Аналіз першої тенденції, дає підстави стверджувати: держава має забезпечувати поєднання інтересів індивіда, нації і навіть людства виходячи з того, що апріорі існує деяка система загальнолюдських цінностей. Тому поділ людства на антагоністичні соціальні системи, абсолютизація особливостей власного суспільного розвитку, ізоляціонізм тощо є загрозою національній та міжнародній безпеці.

Аналіз другої тенденції цивілізаційного розвитку дає підстави стверджувати дозволяє стверджувати, що досягнутий рівень науково- технічного прогресу, успіхи сільськогосподарського виробництва та медицини тощо створюють матеріальні передумови для практичної реалізації постулату про вищу цінність людського життя. До того ж сучасне високотехнологічне виробництво потребує виявлення та всебічного розвитку різнобічних здібностей кожної людини. Тому існує суспільна потреба в більш гармонійному та всебічному її розвитку. Структура витрат розвинених країн за останні десятиліття підтверджує це. Постійно зростає частка асигнувань на соціальні витрати, оскільки вважається, що однією з умов для такого зростання є суттєве підвищення в постіндустріальну епоху ролі “людського капіталу” як головної рушійної сили економічного зростання та накопичення національного багатства. При цьому спостерігається й інтенсифікація процесу ***гуманізації*** людських відносин. Його суть полягає в тому, що турбота про людину є не тільки найважливішою нормою моралі, а й найголовнішою умовою прогресивного розвитку суспільства.

Урешті-решт, сучасні процеси глобалізації, активізація “нетрадиційних” загроз національній безпеці, проблеми внутрішньополітичного, соціально- економічного та культурного характеру призвели до того, що загрози національній безпеці набули ***системного*** та ***специфічного*** характеру для ***кожної*** країни. Вказаний характер загроз також є визначальним чинником при виборі підходу щодо забезпечення національної безпеки.

# Класифікація небезпек національним інтересам та межа трансформації потенційних загроз у реальні

***Класифікація небезпек національним інтересам.*** Небезпеки реалізації національних інтересів з огляду на сутність понять "виклик", "загроза" та ймовірность (ризику) виникнення умов, за яких формується потенціал протидії реалізації національним інтересам, можуть бути за ступенем їх негативного впливу на реалізацію інтересу розміщені у такій послідовності (ієрархії):

***потенційний виклик*** (накопичення певного потенціалу протидії реалізації національним інтересам є, але ризик нанесення шкоди національній безпеці не є очевидним);

***реальний виклик*** (формування потенціалу протидії реалізації національних інтересів завершилося і ризик нанесення шкоди національній безпеці стає очевидним);

***потенційна загроза*** (шляхом офіційних політичних, економічних чи інших дій, без застосування засобів збройної боротьби завдається шкода національній безпеці, масштаби якої не зачіпають життєво важливих національних інтересів, але ризик нанесення такої шкоди є очевидним);

***реальна загроза*** (завдання шкоди життєво важливим національним інтересам без використання засобів збройної боротьби є очевидним; масштаби шкоди мають локальний характер, але ризик, що вони набудуть комплексного характеру, є значним)37;

***реальна небезпека*** (найвища ступінь загрози, коли ризик завдання максимально великої шкоди життєво важливим національним інтересам є найвищим, тобто вказана шкода набуває комплексного характеру, війна розпочалася або може розпочатися в будь-який момент).

***Потенційний виклик*** – це ситуація, коли є ймовірність виникнення умов, за яких може формуватися потенціал протидії реалізації національним

37 Така ситуація склалася в Російській Федерації після введення проти неї санкцій США, ЄС та іншими країнами, як відповідь за анексію нею у 2014 році Автономної Республіки Крим

інтересам. У цьому разі головним завданням є оцінка ризиків можливих збитків у тій чи іншій сфері національної безпеки, якщо виникнуть умови, за яких може формуватися потенціал протидії реалізації національним інтересам та вжиття заходів переважно ***профілактично-превентивного*** характеру щодо блокування виникнення вказаних умов. Іншими словами, це ситуація, коли може відбуватися накопичення певного потенціалу протидії реалізації національним інтересам.

***Реальний виклик*** – це ситуація, коли завершилося формування передумов протидії реалізації національних інтересів, тобто завершилося накопичення необхідного потенціалу, але протидії досягненню національних цілей у формі офіційних заяв, політичних, економічних чи інших дій ще немає. У цих умовах головною метою є:своєчасне виявлення ситуації та основних суб’єктів (об’єктів), які можуть реалізувати вказаний потенціал, тобто протидіяти реалізації національних інтересів; уточнення можливої шкоди для національної безпеки; вжиття низки адекватних виклику заходів профілактичного характеру (для блокуванню його трансформації у потенційну загрозу).

***Потенційна загроза*** – це ситуація, коли очевидні протидія досягненню національних цілей, намір завдання шкоди (збитку) національній безпеці у формі офіційних політичних, економічних чи інших дій без застосування засобів збройної боротьби, коли вже може йтися про завдання певної шкоди національній безпеці. Проте її масштаби не зачіпають життєво важливих національних інтересів (суверенітет, територіальну цілісність тощо). Збитки (шкода) мають здебільшого локальний характер, тобто це сукупність умов, які, безперечно, вимагають реакції (вжиття конкретних заходів) щодо запобігання їх негативному впливу на національну безпеку. Зокрема, органи державної влади мають вжити заходів щодо ***прямої протидії*** загрозі з метою ***запобігання*** її трансформації в реальну. Ці заходи мають бути адекватними рівню загрози, але в будь-якому випадку застосування збройної сили в сукупності сил, засобів і способів, які використовуються для захисту національних інтересів, має

виключатися. Таким чином для такої ситуації характерним є ***очевидний намір*** протидії реалізації інтересів 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 очевидні не тільки протидія досягненню національних цілей, а й намір нанесення шкоди життєво важливим національним інтересам у формі офіційних чи неофіційних політичних, економічних та інших дій, але без застосування засобів збройної боротьби. Водночас загроза збройного нападу може бути досить висока. Вже можна вести мову про завдання значної шкоди національній безпеці, масштаби якої зачіпають життєво важливі національні інтереси, але вони мають переважно ***локальний*** характер.

Інакше кажучи, - це сукупність умов, які безперечно вимагають негайної реакції (конкретних заходів) щодо запобігання їх подальшому негативному впливу на національну безпеку. У разі виникнення реальної загрози органи державної влади мають вдатися до 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 сил і засобів, але бути адекватними рівню загрози і, як правило, виключити необхідність застосування збройної сили для захисту життєво важливих інтересів. За реальної загрози шкода життєво важливим національним інтересам ***не досягає*** рівня, коли, наприклад, порушується цілісність соціальної, економічної чи політичної системи або 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 не передбачає ***застосування збройної сили***. Водночас загроза застосування засобів збройної боротьби досить висока (зброя може бути застосована в будь-який момент).

Завдається шкода реалізації життєво важливих інтересів, але її масштаби мають

***локальний*** характер.

***Реальна небезпека*** – це ситуація, коли склалися умови, за яких безпосередня небезпека завдання шкоди життєво важливим національним інтересам є реальністю, тобто вказана шкода має ***комплексний*** характер. Це, наприклад, ситуація, коли вже розпочалася війна або коли вона може розпочатися в будь-який момент. З огляду на це держава має використати всі наявні у її розпорядженні сили і засоби для захисту вказаних інтересів, у тому числі засоби збройної боротьби (військову силу). При цьому перевищувати рівень загрози не тільки допустимо, а й бажано (аж до розгляду практичних питань щодо вжиття ***превентивних*** заходів), з метою блокування джерела (джерел) загрози у найкоротші терміни (від цього залежить величина можливої шкоди для національної безпеки). Тому - це ситуація, коли ймовірність запровадження воєнного стану на всій території держави є надзвичайно високою, оскільки протидія реалізації життєво важливим національним інтересам має комплексний характер, то може порушуватися цілісність соціальної системи та держави, частково або повністю знижуватися можливості виконання ними важливих функцій тощо.

Запропонована класифікація дозволяє виконувати низку наукових та практичних завдань щодо забезпечення національної безпеки, зокрема:

дає змогу ідентифікувати будь-яке явище (подію, процес, ситуацію) як потенційний чи реальний виклик, потенційну чи реальну загрозу або реальну небезпеку національним інтересам і, відповідно, планувати та вживати комплекс заходів щодо формування та забезпечення ефективного функціонування системи забезпечення національної безпеки;

може бути використана при моделюванні процесу забезпечення національної безпеки;

є важливою при визначенні та уточненні національних цілей;

дає змогу відмовитися від традиційного включення до базових нормативних документів у сфері забезпечення національної безпеки досить

гіпотетичного переліку потенціальних і реальних загроз національній безпеці, не проводячи між ними чіткої межі38;

передбачає можливість ***кількісно*** оцінювати рівень небезпек національній безпеці шляхом визначення можливих ризиків завдання шкоди (збитку) національним інтересам за тих чи інших умов їх реалізації.

Наприклад, потенційний та реальний виклики можна розглядати як ситуації, за яких органи державного управління мають перебувати у стані ***постійної готовності*** до нейтралізації загроз життєво важливим національним інтересам. Ситуацію реальної загрози національній безпеці, слід розглядати як таку, за якої система державного управління та необхідні сили і засоби, зокрема спецслужби та збройні сили мають бути переведені у стан ***підвищеної готовності***. У разі реальної небезпеки національній безпеці для забезпечення здійснення комплексу заходів (політичних, економічних, воєнних та ін.), спрямованих на захист життєво важливих національних інтересів, вказані система, сили і засоби мають бути невідкладно переведені у ***найвищу ступінь готовності****.*

Очевидно, вказана класифікація небезпек реалізації національних інтересів, як і будь-яка інша, є умовною і може бути доповнена, наприклад за такими критеріями: ***характер*** (соціальні, техногенні чи природні); ***розмах*** та ***масштаб*** можливих наслідків (глобальні, регіональні, субрегіональні, національні, локальні); ***сфера прояву*** та ***термін дії*** (політичні, економічні, інформаційні, внутрішні, зовнішні, довгострокові, короткострокові тощо).

***Визначення межі переростання потенційних загроз національній безпеці у реальні***. Від адекватної оцінки загроз національним інтересам (зокрема, відповіді на запитання є вони потенційними чи реальними), залежить перелік та зміст заходів, щодо зменшення їх негативного впливу на реалізацію вказаних інтересів. Певною мірою вирішенню цього завдання слугує наведена вище класифікація небезпек національним інтересам, наведена вище.

38 У чинному законодавстві України перераховані потенційні та реальні загрози національним інтересам, але вказані переліки мало допомагають при розробці таких документів, як наприклад Стратегія національної безпеки.

Водночас важливими є й кількісні оцінки співвідношення рівня загроз та потенціалу системи забезпечення національної безпеки з огляду на вплив останнього на вказаний рівень. Наприклад, можна вважати, що якщо очікувані (прогнозовані) втрати України в деякій *і*-й сфері національної безпеки перевищують величину ***максимально допустимих*** для неї втрат або коли очікувані втрати держави, яка є суб'єктом-джерелом загроз національним інтересам України в *і*-й сфері її національної безпеки, не досягають ***критично мінімальної*** величини недопустимих для цієї держави втрат, унаслідок вжитих Україною контрзаходів, то така ситуація має бути оцінена як наявність потенційної загрози національним інтересам України у сфері, яка розглядається.

Формалізовано це можна записати у вигляді співвідношення:

*Uo,i(t)> Upd,i(t)*

або (2)

*Ao,i(t) < And,i(t)*

де: *Uo,i(t)* – очікувані (прогнозовані) втрати України в

*і*-й сфері її національної безпеки на момент часу *t*;

*Upd,i(t)* – величина максимально допустимих для України втрат в

*і*-й сфері її національної безпеки на момент часу *t*;

*Ao,i(t)* – очікувані (прогнозовані) втрати в *і*-й сфері національної безпеки держави - джерела загроз національним

інтересам України в разі проведення останньою контрзаходів на момент часу *t*;

*And,i(t) –* критично мінімальна величина недопустимих втрат в *і-*й сфері національної безпеки держави - джерела загроз національним інтересам України, в разі проведення останньою контрзаходів на момент часу *t*.

Якщо потенційну загрозу в *і*-й сфері національної безпеки неможливо компенсувати потенціалом, який було виділено на забезпечення національної безпеки шляхом його перерозподілу між сферами національної безпеки, або залученням додаткових ресурсів із наявного в розпорядженні держави загального потенціалу і тим самим забезпечити:

*Ao,i(t) > And,i(t),* (3)

то можна стверджувати про переростання ***потенційної*** загрози національній безпеці України ***у реальну***.

Аналіз вищенаведеного співвідношення (2) дозволяє загрози життєво важливим національним інтересам України розподілити на дві групи:

сукупність загроз, які трансформуються у ризики понести збитки (втрати) в тій чи іншій сфері національної безпеки, більші ніж максимально-допустимі для України, із-за нездатності СЗНБ виконати необхідний комплекс задач ***оборонного*** характеру на момент часу *t* (перша група загроз);

сукупність загроз, які трансформуються у ризики нанесення Україною збитків (втрат) державі-джерелу загроз національним інтересам, нижчих ніж критично-мінімальна величина недопустимих збитків (втрат) в тій чи іншій сфері національної безпеки вказаної держави із-за нездатності СЗНБ України виконати необхідний комплекс задач ***наступального*** характеру на момент часу *t* (друга група загроз).

# Визначення рівня загроз національній безпеці та адекватного йому порядку денного органів державної влади

***Загальний підхід щодо визначення рівня загроз національній безпеці.*** Суспільство та інститути держави як соціальні системи можуть перебувати в різних ситуаціях. Місія держави – створити умови для задоволення потреб прогресивного розвитку суспільства. Тому головна функція органів влади -

оцінка ситуації, у якій перебуває суспільство крізь призму небезпек щодо задоволення вказаних потреб.

Рівень безпеки соціальної системи залежить від використаних можливостей (людини, суспільства, органів влади), в тому числі для нейтралізації загроз вказаному розвитку. Це означає, що можливі ситуації, коли фактично за відсутності загроз, наявні можливості (політичні, економічні тощо) використовуються вкрай неефективно для реалізації інтересів соціальної системи. Тому рівень безпеки соціальної системи може знизитися до такого, за якого вона може опинитися на межі загибелі навіть за відсутності загроз її розвитку.

Іншими словами, рівень загроз національній безпеці є системною характеристикою умов існування суспільства та держави. Вона має визначатися у контексті ***комплексної кількісної*** та ***якісної*** оцінки чинників, які сприймаються та оцінюються як небезпеки розвитку індивіда, соціальної групи, суспільства, держави, тобто як загрози національним інтересам у політичній, економічній, соціальній та гуманітарній сферах життєдіяльності. З огляду на це вказана оцінка може відігравати роль критерію ефективності СЗНБ і по суті, є комбінацією показників, які слугують для оцінки рівня безпеки у політичній, економічній, соціальній та гуманітарній сферах. Крім того, ця оцінка має ґрунтуватися на розумінні взаємозв’язків між складовими національної безпеки та між факторами, які справляють вплив на можливості й загрози щодо реалізації національних інтересів.

Середовище реалізації національних інтересів постійно містить ті чи інші фактори, негативний вплив яких призводить до настання небажаної для реалізації національних інтересів події (ситуації). Ця подія (ситуація) є небажаною, оскільки завдає шкоди національній безпеці. Тому в загальному випадку аналіз загроз має передбачати виявлення їх джерел (причин), прогнозування тенденцій розвитку, визначення рівня загрози тощо.

Указаними джерелами можуть бути будь-які фактори, які проявляють ворожі національним інтересам наміри або ж природу, що за певних умов може

завдати шкоди національній безпеці. Тому комплексна оцінка загроз національній безпеці передбачає оцінку та прогнозування розвитку умов реалізації національних інтересів (передусім життєво важливих).

Першу спробу встановити взаємозв’язок загроз із пріоритетними національними інтересами зробили у 1994 р. фахівці Національного інституту стратегічних досліджень. Для вирішення цього завдання вони, зокрема, використовували методи багатовимірного порівняльного аналізу, експертні методи. Використання цих методів після визначення загроз пріоритетним національним інтересам дає можливість здійснювати системний аналіз ситуацій, що складаються в Україні та за її межами, а також виявляти найбільш актуальні загрози пріоритетним національним інтересам, загалом розкрити закономірності в системі “пріоритетні національні інтереси-загрози”.

Водночас результати практичні діяльності суб’єктів забезпечення національної безпеки свідчать, що взаємозв’язок функціональних сфер національної безпеки призводить до того, що намагання підвищити рівень захисту національних інтересів в одній зі сфер, не обов’язково означає автоматичне підвищення загального рівня національної безпеки. Крім того, одні й ті самі загрози національним інтересам можуть мати різні першопричини виникнення та інтенсивність розвитку. Так, загроза втрати територіальної цілісності може мати в своїй основі сепаратизм або ж збройний напад з боку іншої країни, що передбачає різні оцінки та механізми нейтралізації загрози.

Визначаючи рівень загроз національній безпеці, умовно можна вважати, що абсолютна безпека - це така ситуація, коли вказаний рівень є безкінечно малим. Тому, якщо умовно взяти відрізок від нуля до одиниці, то точка 0 відповідатиме ситуації, за якої практично відсутні будь-які фактори, що можуть бути оцінені як загроза безпеці, тобто це фактично рівень абсолютної відсутності небезпеки. Відповідно одиниця відповідатиме максимально можливому рівню загрози національній безпеці. Це стан повної відсутності безпеки, наприклад ситуація, коли відбулася втрата територіальної цілісності або суверенітету держави. Всі ж інші умови життєдіяльності суспільства та

держави (ситуації) можуть бути оцінені в контексті загроз їх прогресивному розвитку в межах відрізку [0,1]. Такий підхід дає змогу здійснювати оцінку тенденцій до змін умов та ефективність заходів суб’єктів забезпечення національної безпеки щодо реалізації національних інтересів.

Так, якщо отриману за певний період часу оцінку рівня загроз національній безпеці, яка становить 0,55, порівняти із попередньою оцінкою (у попередній період), яка становила 0,45, то можна зробити висновок про спрямованість розвитку ситуації (у цьому разі загрози зростають).

Життєдіяльність суспільства та держави знаходить вияв у політичній, економічній, соціальній та гуманітарній сферах, в яких і проявляються інтереси їх самозбереження, розвитку та загрози їх реалізації. Тому, оцінюючи рівень загроз національній безпеці, необхідно брати до уваги стан задоволення життєво важливих потреб (інтересів) суспільства та держави. Цей стан має оцінюватися з використанням показників (параметрів, індексів, стандартів), відхилення яких від гранично допустимих значень призводять до деструктивних змін у структурі соціальної (політичної) системи та її загибелі. Таким чином центральним питанням є визначення переліку вказаних показників, особливо їх значень, за межами яких відбуваються деструктивні (незворотні) зміни в суспільства та його політичних інститутах (системі державного управління).

В Україні ці показники на нормативному рівні не визначені, але завдання щодо розробки та впровадження загальнодержавної системи визначення та моніторингу порогових значень показників (індикаторів), що характеризують рівень захищеності національних інтересів у різних сферах життєдіяльності та виникнення реальних загроз національній безпеці, керівництвом держави ставилися неодноразово.

Важливою передумовою отримання адекватної оцінки рівня загроз національній безпеці є також єдина думка серед фахівців стосовно трактування основних понять, які вживаються в процедурі визначення вказаної оцінки.

Першим завданням у цій процедурі є уточнення переліку життєво важливих інтересів суспільства та держави, а наступним - визначення небезпек щодо їх реалізації, для чого аналізуються такі чинники: недостатність внутрішніх ресурсів розвитку; загострення нерозв’язаних проблем у відносинах з зовнішнім середовищем; досягнення фізичних меж можливого розвитку; випадковий або цілеспрямований негативний вплив з боку інших соціальних систем (від окремої людини до міжнародної спільноти включно).

Наступним завданням є бути визначення ієрархії небезпек за ступенем їх впливу на реалізацію життєво важливих національних інтересів у сферах життєдіяльності та ситуацій, які можуть існувати в суспільстві (державі) як наслідок сукупної дії вказаних небезпек. Аналіз реальних подій, явищ процесів, які відбуваються в суспільстві та навколо держави в контексті ступеня їх впливу на реалізацію життєво важливих національних інтересів і порівняння їх із описом ситуацій, які можуть існувати, дає змогу отримати ***якісну*** оцінку загроз національній безпеці.

Але для більшої обґрунтованості пропозицій щодо політики національної безпеки цю оцінку необхідно доповнити ***кількісною*** оцінкою. З цією метою виконують аналіз показників, які характеризують ступінь реалізації вказаних інтересів. У разі відсутності затвердженого на нормативному рівні переліку показників та їх гранично допустимих значень, які б давали змогу визначати ступінь реалізації життєво важливих національних інтересів, комплексну оцінку загроз національній безпеці за сферами життєдіяльності суспільства і держави можна визначати як узагальнену оцінку загроз складовим безпеки. Наприклад, загрози економічній безпеці, є узагальненою оцінкою загроз енергетичній, продовольчій, фінансовій, демографічній та іншим складовим вказаної безпеки.

Залежно від того чи іншого рівня комплексної оцінки загроз національній безпеці у державі може встановлюватися той чи інший ***режим безпеки***. Вказаний режим, зокрема, може передбачати встановлення певного пропускного режиму та порядку охорони території, зон, будівель, приміщень,

комунікацій, споруд тощо, інші норми, які спрямовані на протидію різним загрозам (наприклад терористичного, воєнного, політичного характеру тощо).

***Визначення порядку денного органів державної влади, адекватного загрозам національним інтересам.*** Для зниження негативного впливу загроз національним інтересам заздалегідь мають бути розроблені відповідні плани дій (заходів) суб’єктів забезпечення національної безпеки, у тому числі органів державної влади. Це стосується як запобігання так званим позаштатним ситуаціям (коли рівень загрози досягає недопустимого), так і адекватних дій у разі її настання, а також визначення можливого набору методів (сукупності засобів, способів, прийомів) реагування на загрози національній безпеці у вказаних ситуаціях.

Принципово важливою є також організація належного моніторингу за стійкістю політичної та економічної системи в контексті контролю критичних параметрів (показників, індексів) функціонування вказаних систем. Доцільним є й завчасне створення та підготовка тимчасових робочих груп (штабів, антикризових центрів тощо), їх належне матеріально-технічне оснащення та періодична перевірка їх функціональної готовності до виконання завдань у разі настання несприятливої події (виникнення позаштатної ситуації), наприклад в умовах надзвичайного стану (на об’єкті, певній місцевості, у державі). У цілому ж, як свідчить практика розвинених країн, для аналізу та розробки пропозицій щодо зменшення ризиків, які виникають під час реалізації національних інтересів, доцільним є створення штатних ситуаційних (антикризових, моніторингових, аналітичних тощо) центрів як на загальнодержавному, так і на регіональному (об’єктовому) рівні.

Таким чином визначення порядку денного для органів державної влади, адекватного загрозам національним інтересам, зумовлює необхідність завчасного планування та вжиття заходів щодо зниження рівня ймовірності негативних наслідків для об’єктів національної безпеки, підвищення вірогідності отримання позитивних результатів діяльності вказаних органів, удосконалення технологій прийняття управлінських рішень, методів їх

реалізації відповідно до конкретних обставин ситуації, що склалась або може скластися. Крім того, необхідно мати на увазі досить широкий спектр загроз, що мають властивість синергізму, визначати пріоритетність заходів, здійснювати ретельний аналіз тенденцій розвитку загроз. Усе це безпосередньо пов’язане з управлінням ризиком на стратегічному рівні державного управління. Саме тому заздалегідь мають бути розроблені та у встановленому порядку затверджені орієнтовні переліки дій (заходів) органів державної влади залежно від ситуації, яка склалася щодо забезпечення національної безпеки.

Нижче як приклад пропонується можливий перелік основних дій (заходів) органів державної влади залежно від ситуації, яка можлива у процесі забезпечення національної безпеки39

## Ситуація, ідентифікована як потенційний виклик:

уточнення можливої шкоди, що може бути нанесена реалізації національних інтересів у цій ситуації;

прогнозування подальшого розвитку ситуації;

визначення ***допустимого*** ризику (кількісна оцінка можливої шкоди, що може бути завдана реалізації національних інтересів);

розробка та вжиття ***профілактичних*** заходів щодо блокування розвитку умов, які призводять до накопичення потенціалу, ***достатнього*** для протидії реалізації національних інтересів;

своєчасне виявлення ситуації, коли буде накопичено потенціал,

***достатній*** для протидії реалізації національних інтересів;

виявлення та характеристика суб’єктів (об’єктів), які сприяють накопиченню потенціалу, достатнього для протидії реалізації національних інтересів;

визначення умов переростання потенційного виклику у реальний.

## Ситуація, ідентифікована як реальний виклик:

уточнення можливої шкоди, що може бути завдана реалізації національних інтересів у цій ситуації;

39 Див. вище запропонований перелік та ієрархію таких ситуацій

прогнозування подальшого розвитку ситуації;

оцінка можливої шкоди, що може бути завдана національній безпеці у разі переростання реального виклику в потенційну загрозу;

розробка та вжиття адекватних виклику ***превентивних*** заходів щодо блокування (усунення) умов, які призводять до переростання реального виклику в потенційну загрозу;

уточнення та характеристика суб’єктів (об’єктів), які сприяють накопиченню потенціалу та переростанню реального виклику в потенційну загрозу реалізації національних інтересів;

визначення умов переростання реального виклику в потенційну загрозу.

## Ситуація, ідентифікована як потенційна загроза:

уточнення обсягів завдання шкоди національній безпеці;

уточнення та характеристика суб’єктів (об’єктів), які завдають шкоди національній безпеці в контексті їх можливої протидії реалізації ***життєво важливим інтересам***;

визначення умов, за яких суб’єкти загрози можуть застосувати силові методи, спрямовані проти реалізації життєво важливих інтересів;

розробка та вжиття активних і комплексних заходів щодо нейтралізації або зниження рівня загрози із залученням наявних сил і засобів (як правило, силові методи мають виключатися);

уточнення комплексу заходів щодо додаткового захисту та оборони об’єктів критичної інфраструктури;

розробка спеціальних інформаційно-психологічних операцій, спрямованих на консолідацію суспільства та нейтралізацію діяльності суб’єктів загрози;

оцінка шкоди, що може бути завдана реалізації життєво важливих інтересів за умов переростання потенційної загрози в реальну.

## Ситуація, ідентифікована як реальна загроза:

уточнення обсягів завданої шкоди життєво важливим інтересам;

визначення та характеристика суб’єктів (об’єктів), які завдають шкоди реалізації життєво важливих інтересів;

визначення умов, за яких суб’єкти загрози можуть застосувати засоби збройної боротьби для протидії реалізації життєво важливих інтересів;

проведення спеціальних інформаційно-психологічних операцій, спрямованих на консолідацію суспільства та нейтралізацію діяльності суб’єктів загрози;

обґрунтування пропозицій щодо введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях;

обґрунтування пропозицій щодо оголошення загальної або часткової мобілізації;

обґрунтування пропозицій про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

обґрунтування пропозицій щодо звернення до міжнародних інститутів безпеки та міжнародної спільноти за допомогою;

вжиття комплексу заходів щодо додаткового захисту та оборони об’єктів критичної інфраструктури;

оцінка шкоди, що може бути завдана реалізації життєво важливих інтересів за умов переростання реальної загрози в реальну небезпеку.

## Ситуація, ідентифікована як реальна небезпека:

постійне уточнення обсягів завданої шкоди життєво важливим інтересам; уточнення та характеристика суб’єктів (об’єктів), які завдають шкоди

реалізації життєво важливих інтересів;

вжиття комплексних і рішучих заходів щодо нейтралізації або зниження рівня загрози у найбільш короткі терміни із залученням усіх наявних сил і засобів, у тому числі збройної сили;

активізація проведення спеціальних інформаційно-психологічних операцій, спрямованих на консолідацію суспільства та дискредитацію суб’єктів загрози;

введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в її окремих місцевостях;

оголошення загальної або часткової мобілізації;

оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

звернення до міжнародних інститутів безпеки та міжнародної спільноти за допомогою;

ліквідація наслідків руйнування об’єктів критичної інфраструктури.

Варто ще раз зазначити - загроза має бути усунена шляхом прийняття ***адекватних*** її рівню (ступеню) управлінських рішень та вжиття практичних заходів.