

## РОЗДІЛ 5

# ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА МЕХАНІЗМИ ЇЇ ВПРОВАДЖЕННЯ

### *Глава 11. Концептуальні засади державної політики національної безпеки*

#### **11.1. Прогнозування та оцінювання державної політики національної безпеки**

*Прогнозування державної політики національної безпеки.* Державна політика національної безпеки (політика НБ) є важливим чинником збереження цілісності та забезпечення безпечного розвитку держави, а в міжнародному вимірі – міжнародної стабільності та безпеки. Багато фахівців під державною політикою розуміють сукупність дій, заходів, закладів (установ, інститутів) органів державної влади, за допомогою яких забезпечується збереження цілісності суспільства, суспільний прогрес, дотримання балансу інтересів людини, суспільства та держави.

З огляду на сказане, розробка та реалізація ефективної політики НБ є складною проблемою, оскільки її розв'язання передбачає комплексний аналіз та врахування сукупності політичних, економічних та інших чинників, які здійснюють визначальний вплив на формування та реалізацію національних інтересів, а й визначення та досягнення взаємопов'язаних цілей, зумовлених необхідністю захисту: природного середовища, як основи буття людини, її прав та свобод; статусу, функціональних ролей та самобутності соціальних груп; духовних та матеріальних цінностей суспільства; державного суверенітету та територіальної цілісності держави.

Крім того, сучасне розуміння сутності національної безпеки передбачає врахування чинників, які зумовлюють більш широкий погляд політику НБ.

*По-перше*, проблема забезпечення безпеки будь-якої країни, охоплює не тільки воєнні, а й економічні та політичні чинники, вирішення питань історичної та національної ідентифікації, забезпечення внутрішньополітичної стабільності та налагодження дружніх міждержавних відносин тощо.

*По-друге*, останні десятиріччя показали безперспективність виснажливої конфронтаційної логіки у відносинах між народами та країнами.

*По-третьє*, зіткнення національних інтересів, економічне, культурне та політичне суперництво не стало менш жорстким після розпаду соціалістичної системи.

*По четверте*, політика НБ має бути скерована на освоєння сучасних форм світового цивілізаційного процесу з урахуванням національної історичної спадщини та процесів глобалізації, які потребують творчого осмислення в практиці державного будівництва, тобто не варто копіювати шлях національного розвитку, який пройшли інші країни.

*По-п'яте*, більш небезпечним стає політичний, економічний, культурний, інформаційний тиск з боку провідних країн світу.

*По-шосте*, набули рис міжнародного характеру такі загрози національній безпеці як тероризм, корупція, організована злочинність тощо.

*По-сьоме*, в країнах, де повільно здійснюються політичні, економічні та інші назрілі реформи, як правило, має місце політична роздробленість суспільства та значне його розшарування за рівнем доходів.

*По-восьме*, розвиток демократичних основ державності відбувається одночасно із суперечливими процесами ринкових реформ та формуванням нової соціальної структури суспільства.

Є всі підстави стверджувати, що нерозуміння сутності національної безпеки, недостатнє врахування вказаних чинників, відсутність кваліфікованого аналізу та прогнозування політики НБ і, як наслідок - ефективних механізмів впливу на чинники, які визначають ступінь досягнення національних цілей, є серед причини того, що вказана політика в Україні залишається фрагментарною, суперечливою та непослідовною. Разом з тим, однією із

причин відсутності якісного аналізу та прогнозування політики НБ є недостатня кількість відповідної методичної та наукової літератури, а також висококваліфікованих фахівців з державного управління у сфері національної безпеки.

Незважаючи на досить широкий вжиток політиками таких понять як “державна політика національної безпеки”, “національні інтереси” та інших із арсеналу понятійно-категорійного апарату теорії національної безпеки, проблемні питання забезпечення кваліфікованого аналізу та прогнозування вказаної політики, визначення її місця та ролі в системі державного управління, не знайшли належного висвітлення у вітчизняній літературі. Внаслідок цього життєво важливі проблеми суспільно-політичних і соціально-економічних трансформацій українського суспільства, захисту та просування національних інтересів, стають предметом дослідження та обговорення, як правило, тоді, коли вони вкрай загострилися, коли кризова ситуація переростає в кризу, а більшість уявлень про ефективну політику НБ, ґрунтуються на логіці – “краще бути здоровим і багатим, ніж бідним і хворим”.

Разом з тим, досвід інших країн свідчить, що проблемні питання щодо реалізації національних інтересів, мають розглядатися ще на стадії їх зародження, а технології розробки та реалізації політики НБ мають інтегрувати всі компоненти політичної активності держави та базуватися на надійних теоретичних засадах та історичному досвіді, що дозволяє здійснити системний аналіз проблемних питань, які виникають в процесі розробки вказаної політики та обґрунтувати раціональні варіанти шляхів її реалізації.

Варто також зазначити, що визначені на законодавчому рівні основні напрями політики НБ не слід ототожнювати з реальною політикою національної безпеки, оскільки закони є нормативними актами, які є менш перемінливими, ніж реальна державна політика. Основні положення законодавчих актів визначають своєрідний дороговказ, генеральну лінію, але для тих, хто здійснює аналіз та прогнозування політики НБ, хто готує та реалізує практичні рекомендації щодо вказаної політики, цього недостатньо.

**По-перше**, політика НБ, не обов'язково є дія для розв'язання якоїсь проблеми, оскільки утримання від тієї чи іншої дії, це також політика. Відомо, що не тільки ігнорування загроз національній безпеці призводить до затяжних конфліктів, територіальних, матеріальних та інших втрат, до аналогічних наслідків призводить і переоцінка ступеня загроз, тобто реакція на загрози має бути адекватною.

**По-друге**, законодавча влада не є єдиним джерелом політики НБ, оскільки порядок денний щодо захисту національних інтересів визначається, як правило, Главою держави та органами виконавчої влади, тобто механізми розробки та реалізації політики НБ (стратегічного аналізу, прогнозування, планування, моніторингу тощо) склалися у виконавчій владі.

**По-третє**, варіанти політики НБ відображають усвідомлену суспільну проблему, яка й є основною мотиваційною причиною виникнення варіантів політики, тобто суперечки навколо тієї чи іншої політики часто зводяться до різного тлумачення проблеми і чи є вона взагалі. При розробці політики НБ це проявляється при визначенні національних цілей, їх пріоритетності, оцінки засобів, способів та загроз щодо їх досягнення.

**По-четверте**, при формуванні та реалізації політики НБ представницька, виконавча та судова влади не можуть мати, так би мовити, "власних політик", оскільки ця політика має мету створення належних умов для реалізації національних інтересів, тобто об'єктивно має консолідувати органи державної влади та суспільство.

Проблема розробки та впровадження ефективної державної політики належать до слабо структурованих, що не дозволяє адекватно описати її аналітичними (математичними) методами й зумовлює необхідність використання методів аналізу політики, в основі яких застосування інтелекту, яке спирається на досягнення природничих та суспільних наук.

В аналізі політики найважливіша роль відведена оцінці впливу управлінських рішень на суспільство, що передбачає постановку проблеми та визначення мети (цілей), вибір та оцінку управлінських альтернатив, критеріїв

їх реалізації, а також моделювання з метою прогнозування можливих наслідків реалізації вибраної альтернативи. При цьому застосування виключно математичних методів при розробці держаної політики, пов'язано зі складностями не тільки методичного характеру, зокрема:

не завжди система понять, що використовується, є достатньою для формалізації управлінської проблеми, вона може бути не чіткою та суперечливою (часто необхідно враховувати низку суб'єктивних моментів та об'єктів, які не піддаються розчленуванню, а також ступінь невизначеності та значний динамізм суспільних процесів, відсутність необхідної інформації);

математичні методи висувають вимогу до учасників дослідження державної політики (представників економічних, політичних, фізико-математичних наук та інших наук) щодо необхідності спеціальної міждисциплінарної підготовки, що потребує додаткового фінансування та часу;

обробка інформації математичними методами потребує додаткового фінансування, відповідної матеріально-технічної бази та значного часу.

Як зазначалося, одним із підходів щодо дослідження слабо структурованих проблем є оптимальне поєднання методів суспільних та математичних методів. Застосування цього підходу при аналізі та прогнозуванні політики НБ дає змогу суттєво підвищити ефективність досліджень, забезпечити необхідну точність результатів, зокрема, математичні методи дозволяють виокремити не дуже очевидні взаємозв'язки між суб'єктами внутрішньополітичних та міжнародних відносин, визначити приховані ресурси, можливості оптимізації взаємодії суб'єктів системи ДУНБ, які необхідні для уточнення найбільш імовірних сценаріїв розвитку ситуації та розробки відповідних управлінських стратегій.

Загальновідомо, що політика НБ формується під прямим та опосередкованим впливом значної кількості взаємопов'язаних та суперечливих факторів, що породжує низку проблем щодо її аналізу та прогнозування, зокрема, часто мають місце досить суперечливі результати аналізу проблемних питань щодо реалізації національних інтересів та діаметрально протилежні

підходи щодо їх вирішення. Наприклад, визначення національних інтересів, засобів, способів та загроз щодо їх реалізації може мати яскраво виражений політизований характер, оскільки одні й ті ж чинники можуть розглядатися різними політичними силами, як загрозливі, або навпаки, як сприятливі для реалізації вказаних інтересів.

При прогнозуванні політики НБ доцільно розрізняти два види прогнозування: *політичне* та *стратегічне*.

Політичне прогнозування, передбачає *ситуативний аналіз* тенденцій, процесів, інтересів суб'єктів забезпечення національної безпеки, їх взаємодії й відображає можливий стан реалізації національних інтересів у короткотерміновій перспективі (1-3 роки). Політичний прогноз тісно пов'язаний з політичними коментарями, які інтерпретують разове прийняття політичного рішення та його наслідки для національної безпеки. Характерним для цього виду прогнозування є екстраполяція існуючих тенденцій.

Стратегічне прогнозування враховує *довгострокові* тенденції та загальну динаміку системи національної безпеки, що зумовлює необхідність врахування принципів та моделей поведінки суб'єктів забезпечення національної безпеки, які сприятимуть досягненню бажаного стану щодо реалізації національних інтересів у довгостроковій перспективі. Стратегічний прогноз, як правило, обґрунтовує необхідні ініціативи в політичній, економічній, соціальній та гуманітарній сферах, практична реалізація яких має мету досягнення бажаного прогнозованого майбутнього, що, в свою чергу, передбачає формування та досягнення певної сукупності довгострокових національних цілей.

Разом з тим, принципово важливим є те, що політичний прогноз (прогнозування короткотермінових кризових ситуацій) сприяє кращому розумінню того, які дії мають бути здійснені суб'єктами системи ДУНБ у довгостроковій перспективі. Оскільки стратегічний прогноз політики НБ залежить від намірів політичного керівництва, які під тиском тих чи інших обставин можуть змінюватися, то визначальною вимогою до вказаного прогнозу є забезпечення його достатньої адаптивності до умов реалізації

національних інтересів, які в сучасному світі швидко змінюються, а також виявлення та системний аналіз ризиків невідповідності результатів прогнозу вказаним умовам.

В Україні впродовж років незалежності політичні та економічні процеси характеризуються відсутністю їх довгострокової спрямованості, із-за чого будь-який прогноз може бути тільки короткостроковим (політичним), що, безумовно, унеможливорює стратегічне прогнозування. Головною причиною є те, що уявлення про "бажаний майбутній стан" суспільства, держави, її місця в міжнародній спільноті, тощо є досить різним у головних акторів, які періодично змінюють один-одного на політичній сцені.

Разом з тим, останнім часом поряд державними структурами, які відповідають за інформаційно-аналітичне забезпечення українського політикуму, виникло багато неурядових експертно-аналітичних центрів, які виконують різні види робіт, від аналізу передвиборчої ситуації та планування виборчих кампаній до розробки стратегій розвитку країни на довго- та середньострокову перспективу, а динамічні суспільно-політичні процеси спровокували появу чисельних політичних коментарів та прогнозів стосовно поточної політики, міжнародних відносин тощо, але варто зазначити, що:

більшість прогнозів так і не знайшли свого підтвердження на практиці, а політичні рішення, як правило, приймаються інтуїтивно, без врахування можливих наслідків для суспільства та держави;

часто у ролі аналітиків та експертів виступають політтехнологи, журналісти, досить посередні політики, які своєю некомпетентною працею дискредитують суть політичного аналізу та прогнозування політики НБ.

Врешті-решт, в Україні політичний аналіз та прогнозування, як професійна діяльність, знаходяться у стадії становлення та не стали невід'ємним елементом розробки та впровадження політики НБ, тому вдосконалення методологічної бази аналітичних досліджень, формування на цій основі відповідних стандартів, як передумова розробки адекватної стратегії прийняття управлінських рішень щодо забезпечення національної безпеки,

набуває особливої актуальності. З іншого боку, очевидно, що політичний аналіз та прогнозування політики НБ успішно розвиватимуться тоді, коли буде сформовано відповідний запит на аналітичну продукцію. На жаль, в Україні сучасна політична еліта потребує експертно-аналітичних розробок переважно тих проблем, які стосуються внутрішньополітичної боротьби, про що свідчить різке зростання потреби в експертно-аналітичних послугах саме в період виборчих компаній.

Таким чином, для забезпечення національної безпеки пріоритетним завданням є стратегічне планування на основі довгострокового прогнозування, а не розробка пропозицій щодо поточних управлінських рішень, їх якості та оперативності, тобто більш важливими є не висновки та рекомендації аналітиків-експертів, які прораховують варіанти розвитку ситуації за принципом надання інформації «сьогодні-на-сьогодні», а розробка довгострокових прогнозів розвитку тих чи інших ситуації та управлінських стратегій щодо адекватного реагування на них.

Це означає, що для України науково обґрунтовані довгострокові прогнози для різних сфер життєдіяльності суспільства та адекватні стратегії дій суб'єктів системи ДУНБ, розроблені у контексті забезпечення національної безпеки, є життєво важливим чинником виживання держави, а головною умовою формування відповідного запиту з боку політичної еліти на таку аналітичну продукцію є розвиток культури прийняття державно-управлінських рішень. Основними ж чинниками становлення вказаної культури є вирішення таких завдань: формування консенсусу еліт та суспільства 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; активізація зацікавленості органів державної влади в послугах незалежних аналітичних структур.



Актуальним завданням для України залишається також підготовка фахівців з прикладного політичного аналізу та прогнозування, оскільки в трансформаційних суспільствах застосування загальновідомих методів політичного аналізу та прогнозування наштовхується на значні труднощі. Однією із причин цього є *нелінійний* характер суспільно-політичних та соціально-економічних процесів у таких суспільствах, що зумовлює необхідність творчого переосмислення існуючих методів політичного аналізу та прогнозування та їх адаптації для дослідження вказаних процесів, а це під силу тільки висококваліфікованим експертам та аналітикам з питань забезпечення національної безпеки.

Таким чином, без підготовки висококваліфікованих експертів та аналітиків з питань забезпечення національної безпеки неможливо подолати ситуацію, коли принципові політичні рішення щодо життєво важливих національних інтересів приймаються не на основі результатів аналітичних досліджень та експертних оцінок, а є наслідком виключно політичних домовленостей, ідеологічних уподобань тощо. Експертно-аналітичні знання мають використовуватися для пошуку шляхів та створення належних умов для реалізації національних інтересів, а не для обслуговування інтересів політичних еліт. Необхідно невідкладно подолати ситуацію, коли вказані інтереси формуються та реалізуються не завдяки експертному знанню та політичній аналітиці, а іноді навіть всупереч їм.

Варто також зазначити, що зміна структури системи національних інтересів та загроз щодо їх реалізації неминуче призводить до зміни політики НБ, що, із-за обмеженості в ресурсах, які можуть бути спрямовані на вирішення завдань забезпечення національної безпеки, може створити певну напруженість та непослідовність як при визначенні стратегічних напрямів політики, так і при її реалізації. Будь-яка держава не може одночасно приступити до вирішення проблемних питань щодо забезпечення національної безпеки, оскільки обмеженими є як її ресурси, так способи їх використання, що зумовлює необхідність визначення пріоритетних національних цілей, які при розробці

політики НБ мають розглядатися крізь призму реалізації геополітичних інтересів держави, забезпечення її суверенітету, внутрішньополітичної стабільності та прогресивного соціально-економічного розвитку.

Врешті-решт, при розробці політики НБ головна увага має бути зосереджена на результатах стратегічного аналізу, її реалізація має вирізнятися жорстким прагматизмом при захисті життєво важливих національних інтересів, а наукове супроводження вказаної політики має бути предметом постійної уваги учених, оскільки проблема забезпечення національної безпеки має комплексний характер. При цьому рішення, які приймаються при розробці та реалізації політики НБ обов'язково мають враховувати наслідки їх реалізації у середньо- та довгостроковій перспективі, суспільну підтримку, ресурсні можливості, вирішення завдань духовного, культурного та матеріального розвитку, планування та здійснення відповідних зовнішньополітичних акцій.

**Оцінювання політики НБ.** Чинним законодавством визначені потенційні та реальні загрози реалізації національним інтересам України, але, з одного боку, умови формування національних інтересів та загрози щодо їх реалізації досить швидко змінюються, а з іншого, на нормативному рівні не визначено критерію ідентифікації (розмежування) вказаних загроз на потенційні та реальні. Внаслідок цього актуальним завданням суб'єктів системи ДУНБ є оцінювання політики НБ крізь призму результатів аналізу процесів, що відбуваються у різних сферах життєдіяльності суспільства та держави, а саме прогнозування, виявлення та оцінка можливих загроз, дестабілізуючих чинників та конфліктів, причин їх виникнення та наслідків для реалізації національних інтересів.

При оцінюванні політики НБ основними **предметами** аналізу є: потреби розвитку та самозбереження держави (у концентрованому вигляді вони знаходять своє відображення у сукупності пріоритетних національних інтересів, цілей та завдань); суспільно-політичні, соціально-економічні процеси та інститути (в контексті дослідження їх впливу на формування та реалізацію національних інтересів, а також на розвиток загроз для національної безпеки);

ефективність реалізованих управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки.

При оцінюванні політики НБ особливої уваги заслуговує стратегічний рівень ДУНБ, оскільки на цьому рівні приймаються найважливіші політичні та управлінські рішення, які знаходять своє відображення у відповідних законах, концепціях, стратегіях, державних програмах тощо, тобто рішення, які визначають мету, концептуальні засади, пріоритети та головні завдання вказаної політики. На цьому ж рівні, як правило, виникають і проблемні питання, від успішного вирішення яких суттєво залежить розв'язання комплексної проблеми забезпечення національної безпеки. Серед цих питань, зокрема: визначення пріоритетних цілей національного розвитку; необхідність виявлення та врахування неформальних правил та норм, які здійснюють вплив на прийняття стратегічних рішень; прийняття рішення щодо врахування при розробці політики НБ тих чи інших результатів прогнозу змін умов реалізації національних інтересів або ж рішення щодо необхідності проведення більш ретельних досліджень вказаних умов.

Крім того, процес оцінювання політики НБ передбачає комплексний аналіз: стану реалізації життєво важливих національних інтересів, зокрема, щодо забезпечення територіальної цілісності та державного суверенітету; джерел (суб'єктів) та характеру загроз національним інтересам; можливостей щодо досягнення пріоритетних цілей, у тому числі щодо адекватної відповіді на загрози вказаним цілям.

Сьогодні головними суб'єктами міжнародних відносин залишаються держави, розуміння поведінки яких при оцінюванні політики НБ неможливе без з'ясування їх цілей, засобів та стратегій, вибір яких значною мірою зумовлений концептуальним підходом, який лежить в основі обґрунтування зовнішньої та внутрішньої державної політики.

Так, у руслі концептуальних підходів *класичного реалізму* держава розглядається як унітарна політична одиниця, для якої природнім є раціоналізм при визначенні цілей та ухваленні рішень, а політика та етика розмежовується. На

думку ж *неореалістів* розмежування цілей, пов'язаних з реалізацією національних інтересів та цілей, наріжним каменем яких є дотримання етичних принципів, норм та цінностей, є недоцільним.

Представники *неоліберальних* підходів вважають, що глобалізація висунула на провідне місце такі абсолютні цілі, як нові правила міжнародної поведінки та способи організації міжнародних, ринкових, економічних і соціально-політичних інститутів, тобто для них пріоритетними є цілі економічної, фінансової та "людської" природи (ідентичність, демократичні цінності тощо), а охорона держави від нападу ззовні відходить на другий план, поступаючись її відкритості (інвестиції, переміщення капіталів тощо). Неоліберали часто наголошують, що фінансова нестабільність, зростання бідності, недотримання прав людини, забруднення довкілля, збройні конфлікти тощо в країні, безпосередньо впливають на безпеку в регіоні, із-за чого можливості щодо реалізації національних інтересів знаходиться в площині міжнародного співробітництва та спільного розв'язання наявних проблем.

В кінцевому підсумку, неореалісти та неоліберали передусім аналізують чинники матеріального характеру. Для неореалістів це сила, влада, що пов'язані з примусом та обмеженням на міжнародній арені, а для неолібералів, це намагання отримати економічні вигоди за рахунок співпраці між державами в умовах зростаючої взаємозалежності та глобалізації.

На основі критичного аналізу підходів неореалістів та неолібералів у другій половині 1970 рр. набув розповсюдження *неоідеалізм*. Більшість його прихильників наполягають на тісній взаємодії між матеріальними та ідеальними факторами. Вони стверджують, що держави визначають загрози не тільки в залежності від матеріальних можливостей інших держав, але й від їхніх намірів, тобто, на їх думку, завжди існує "плюралізм змістів та ідентичностей". Представники неоідеалізму відмовляються від підходів, згідно з якими ідеї використовуються як засіб для маніпулювання способами, за допомогою яких держави визначають свої інтереси та цілі, оскільки переконані, що на ідеї впливають матеріальні фактори.

Таким чином, головним завданням моніторингу політики НБ є пошук відповіді на питання: настільки задекларовані державою цілі адекватні національним інтересам та визначення ступеня їх досягнення, а у процесі оцінювання вказаної політики, головним завданням є отримання знання щодо цілей та стратегій держав, які значною мірою обумовлені концептуальним підходом, що лежить в основі їх зовнішньої та внутрішньої політики, і на цій основі передбачення їх поведінки.

## **11.2. Чинники, які здійснюють вплив на політику національної безпеки України та її основні завдання**

*Чинники, які здійснюють вплив на політику НБ України.* Як показано вище, погляди щодо шляхів забезпечення національної безпеки можуть бути різними, остаточні ж рішення завжди залежать від наявних у держави засобів та допустимих способів їх використання, а їх перелік залежать від чинників, які здійснюють вплив на політику захисту національних інтересів.

Основна частина засобів та способів реалізації національних інтересів, які визначають суть політики НБ, є елементи влади держави, які можуть бути застосовані у зовнішній та внутрішній політиці, а саме природні та соціальні елементи, які є відносно специфічними для кожної країни. До першої групи, зокрема, належать особливості географічного положення, територія, склад, структура та чисельність населення, природні ресурси, а до другої - політичні, економічні, воєнні, інформаційні та інші можливості. В кінцевому підсумку різні варіанти політики НБ та сценарії їх реалізації будуть передбачати ті чи інші способи використання наявних у держави засобів (ресурсів). При цьому, як правило, особливої уваги заслуговують варіанти та сценарії, які відрізняються підвищеною небезпекою стосовно реалізації життєво важливих національних інтересів, а також ситуації, коли є досить різні (альтернативні) думки щодо способів реагування на вказані загрози.

Сьогодні політика НБ держав спрямована на пошук надійних партнерів та стратегічних союзників в економічній, політичній та інших сферах, має місце намагання модернізувати існуючі системи колективної безпеки, знайти компромісні варіанти розв'язання накопичених проблем безпечного розвитку, але при цьому спостерігається намагання максимально зберегти державний суверенітет.

Разом з тим світовому простору притаманна нестабільність, зумовлена намаганням деяких країн переглянути існуючі кордони та перерозподілити сфери впливу, економічною глобалізацією, "міксерізацією" культурно-цивілізаційних орієнтацій етносів та народів, іншими чинниками. Україна ж традиційно перебуває під потужним впливом інтересів провідних держав, спрямованість яких часто не співпадає, що породжує об'єктивні труднощі при формуванні та реалізації її зовнішньої та внутрішньої політики, оскільки в українському суспільстві відсутня належна єдність та консолідованість позицій стосовно принципів, підходів і навіть базових цінностей, які мають визначати основи політики НБ.

***З огляду на сказане, визначальний вплив на формування та реалізацію політики НБ України здійснюють такі чинники:***

суперечливий процес формування національно-культурної ідентичності, який відбувається в умовах значних економічних диспропорцій у розвитку регіонів України, політичних спекуляцій навколо наявних соціокультурних відмінностей, використання у боротьбі за владу лідерами політичних партій та блоків конфліктних тем, що призводить до поглиблення суперечностей та формує загрозу цілісності України;

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

неузгодженість та відсутність системності в діях органів державної влади при розробці політики НБ, неефективність моніторингу за виконанням прийнятих рішень, які, окрім того, часто є неадекватними загрозам національним інтересам;

характер, цілі, завдання регіональних структур колективної безпеки (передусім НАТО та ОКДБ) та міра співпраці держави з ними;

значна залежність від поставок енергоресурсів та зовнішніх ринків збуту вітчизняної продукції при одночасному перетворенні України на ринок збуту товарів та послуг інших країн;

формування нових суспільно-політичних та соціально-економічних відносин, що супроводжується диференціацією українського суспільства та очікуванням значного зниження рівня добробуту переважної частини населення;

національні особливості економічного розвитку та спроби прискорити інтеграцію України в міжнародну економічну систему<sup>59</sup>;

незавершеність назрілих реформ із-за невідповідності значної маси керівників, недосконалості правової бази, психологічного несприйняття частиною населення ринкових перетворень, зростання недовіри до влади через неналежне виконання законодавства та хабарництво;

зростання корупції та організованої злочинності в економічній сфері і, як наслідок, низька інвестиційна привабливість держави та її готовність функціонувати в умовах жорсткої конкуренції;

зростання ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та соціального характеру;

зниження обороноздатності держави із-за відсутності системного підходу при реформуванні оборонно-промислового комплексу та Збройних Сил України;

зростання загрози ескалації "заморожених" конфліктів та виникнення територіальних конфліктів між Україною та суміжними країнами із-за незавершеності договірно-правового оформлення державного кордону;

---

<sup>59</sup> Порушення цих зв'язків і повільна інтеграція України в міжнародну економічну систему загальмували її розвиток, призвели до падіння виробництва, деградації технологічного потенціалу. Якщо наприкінці 80-х років ХХ століття питома вага її економіки у світовій була близько 2%, то сьогодні менше 0,2%.

невирішеність низки проблемних питань щодо державного будівництва та суспільно-політичного розвитку, що стимулює втручання у внутрішні справи з боку інших держав;

незбалансованість інтересів та створення віртуальних соціальних груп, зосереджених на власних корпоративно-бізнесових інтересах, а не на проблемі забезпечення національної безпеки, тобто відсутність бажання частини населення узгоджувати свої інтереси з інтересами держави.

***Серед особливостей політики НБ України, зокрема, наступні.***

***По-перше***, історична та культурна спадщина сприяють тому, щоб політика НБ України була зорієнтована на цінності світового співтовариства та одночасно відображала національні інтереси. Україна є однією з найбільших європейських держав, а її географічне розташування та потенційні можливості робить її такою, що кожна інша держава має стосовно неї свій інтерес.

З огляду на сказане, принципово важливим є недопущення перетворення України на об'єкт маніпуляцій провідних країн, уникнення тиску з метою корегування її політики в бажаному для них напрямку. Для цього при розробці та формуванні політики НБ Україні необхідно враховувати у сфері життєво важливих національних інтересів яких країн вона перебуває і якими є вказані інтереси, тобто вона постійно має ідентифікувати структуру та направленість цих інтересів для оцінки геополітичних реалій, які повинні визначати позицію держави на тих чи інших напрямках вказаної політики. Зокрема, це стосується і так званих “європейських цінностей та стандартів”, які сформувалося у Західному світі, які визначають структуру національних інтересів, а відтак і суть зовнішньої та внутрішньої політики країн-членів ЄС.

Досягнення вказаних стандартів політичним керівництвом України визначено як стратегічний пріоритет, але варто зазначити, що в країнах, де культурно-цивілізаційний компонент нації та державності століттями формувався під впливом інших цивілізацій, вказані цінності та стандарти можуть розумітися по-різному. Наприклад, загальновідомі ідеї Н. Макіавеллі, які лежать в основі систем соціального управління у Західному світі, базуються



на врахуванні передусім *соціально-психологічних* закономірностей поведінки людей, їх *індивідуальних* потреб (прагнень), й, відповідно, визначальним пріоритетом державної політики є захист приватної власності. Концепції соціального управління китайського філософа Конфуція просякнуті ідеєю поєднання *політики* та *моралі*, а у православному світі вони ґрунтуються переважно на ідеї деякої *спільної мети* та *колективізму*. З огляду на сказане, політична, етнічна, конфесійна, соціальна різнобарвність, корпоративні вимоги окремих груп українського суспільства породжують значні труднощі щодо запровадження на вітчизняних теренах “європейських цінностей та стандартів”, які сформувалося у Західному світі, що має бути враховано при розробці політики НБ.

*По-друге*, важливим чинником, що визначає особливості формування та реалізації політики НБ України є те, що майже всі її державні інститути тією чи іншою мірою успадкували та поєднують стереотипи радянської, американізованої західної та української емігрантської управлінської культури. Наприклад, "політичні ознаки" були незмінною рисою призначень на відповідальні пости в СРСР, тому часто призначали на посади людей, які були неспроможні виконувати свої функціональні обов'язки, головним було щоб кожен відчував - він обіймає посаду не за правом, а з милості керівництва. Іншими словами, головною умовою просування по службі був не професіоналізм, а вміння задовольнити бажання керівництва, яке призначає та може усунути з посади.

В Україні так і не вдалося досягти незалежності формування апарату управління від політичного керівництва, тобто адміністративного управління від політичного управління, оскільки після зміни політичного керівництва держави, відбувається не тільки зміна міністрів, а й більшої частини глав держадміністрацій та управлінського апарату. Ці зміни, як правило, здійснюються під гаслами необхідності чергового реформування на загальнодержавному та галузевому рівнях, впровадження демократичних основ врядування, розвитку ринкової економіки тощо та невідкладно призводить до

"тотального перезавантаження" управлінського апарату, що, в свою чергу, породжує тимчасовість у роботі управлінського апарату, безвідповідальність, апатію серед державних службовців, нищить "інституційну пам'ять" - фундамент державного управління і, таким чином, не сприяє обґрунтованості, послідовності та цілеспрямованості політики НБ.

*По-третє*, було розпочато та не завершено низку важливих реформ, а деякі взагалі залишилися на папері, зокрема, не завершено формування інститутів відкритого ринку, не відбудована відповідна ринковим умовам система соціального захисту, не створені надійні організаційно-правові та політичні засади сталого розвитку суспільства. Економіка України продовжує залишатися монополізованою, а олігархічний характер сучасного українського капіталізму дозволяє не тільки зберігати жорсткий контроль з боку елітарного прошарку чиновників за бізнесом, а й сприяє зрощуванню вищих чиновників та потужних бізнес-груп. Фактично, українська економіка є різновидом державно-монополістичного капіталізму, що зумовлює її вразливість перед зовнішніми загрозами та породжує суттєві труднощі при формуванні політики НБ, наріжним каменем якої має бути забезпечення балансу інтересів людини (індивіда), суспільства та держави.

*По-четверте*, лише незначна частина населення змогла добитися успіху у ринковій системі, оскільки національний економічний продукт розподіляється дуже нерівномірно. Із-за цього більшість населення скептично налаштовані щодо подальших змін, що зумовлює значний потенціал соціальної напруженості. На грані бідності знаходиться більша частина вчителів, військових, молодих науковців, державних службовців, молоді, яка має вищу освіту, що не є характерним для інших країн, оскільки бідність людей з високим рівнем освіти підриває стимули до її отримання, не сприяє розвитку високотехнологічних галузей економіки, що породжує реальні загрози національній безпеці й має знайти адекватне відображення у політиці НБ України.

***По-н'яте***, з моменту набуття незалежності Україна перебуває у стані "цивілізаційного транзиту", але до цього часу в еліти та суспільства відсутнє стратегічне та консолідоване уявлення її майбутнього, шляхів його досягнення, сутнісного розуміння процесів, що відбуваються в Україні та навколо неї, тобто немає однозначної відповіді на запитання: від чого, куди та з якою метою рухається суспільство?". При цьому у суспільній свідомості існують дві основні моделі майбутнього України та способи їх реалізації.

***Перша модель***, умовно кажучи, –*європейська*, згідно якої Україна - це держава, інтегрована в європейський простір, просякнутий цінностями ліберальної демократії, і де вона уявляється як частина чогось великого, історично зумовленого та неминучого (європейської економіки, культури тощо). З огляду на це, є надія на безумовну, повну, всебічну підтримку та допомогу Заходу (МВФ, прямі інвестиції, технічна допомога в реформуванні систем управління тощо) щодо практичної реалізації євро інтеграційних прагнень України, тобто набуття нею членства в ЄС.

***Другу модель*** можна назвати *модернізаційною*, у якій майбутнє України пов'язане головним чином з модернізацією національної економіки, відсутністю жорсткої позиції у зовнішній політиці з тих чи інших принципових питань міжнародного життя та з реформуванням правових засад внутрішньополітичного життя. З огляду на це, розраховується на певну допомогу Сходу (ресурси, ринки збуту продукції тощо) та Заходу (прямі інвестиції, технічна допомога тощо), а головна мета - досягти економічного прориву та на цій основі європейських стандартів життя.

На жаль, у кінцевому підсумку обидві моделі спрямовані на пристосування України до умов сучасного світу, тобто відсутні будь-які спроби державних амбіцій, а саме ствердження її як суверенної, незалежної та впливової європейської держави. Іншими словами, моделі в принципі не передбачають формування унікальної за своєю сутністю ролі, яка необхідна кожній незалежній державі передусім у культурно-цивілізаційному та

політичному аспекті, ролі, без якої будь-яка держава не може відбутися та ствердитися у міжнародному співтоваристві як така.

Перша модель занадто абстрактна, оскільки загальноєвропейські цінності, якщо розглядати їх у контексті формування та розвитку (захисту) національних цінностей, значною мірою є абстракція, а ЄС - це передусім союз націй-держав, характерною особливістю життєдіяльності якого є те, що:

чітко виписані та прийняті усіма членами союзу принципи та процедури, які дозволяють в сучасних умовах у максимально можливій мірі зберігати та примножувати *національні* цінності (у тому числі й за рахунок недопущення збройних конфліктів, які часто мали місце у недалекому минулому);

населення практично всіх країн-членів ЄС має спільну культурно-цивілізаційну основу та історію, коріння, яких сягає глибини віків;

кожна країна-член ЄС, незважаючи на постійну артикуляцію пріоритету спільної мети та "європейських цінностей", залишається, так би мовити, національно-егоїстичною державою (не випадково, національні інтереси часто беруть гору над необхідністю здійснювати спільну європейську політику, навіть у питаннях безпеки та оборони)<sup>60</sup>.

Таким чином культурно-цивілізаційний компонент, який формувався століттями та на якому базуються "європейські цінності", значною мірою відрізняється від того, на якому формувалася культура значної частини населення України, тобто її минуле досить слабко пов'язане з історичною долею країн-членів ЄС, яка окрім того перевершує її історію, як державного утворення, більше ніж на тисячу років. Певні частини території та населення сучасної України перебували у складі деяких європейських країн, але у кращому випадку, вони мали досить обмежені права автономії, а населення не рідко зазнавало значних утисків за релігійними та етнічними ознаками<sup>61</sup>. З огляду на сказане, перед тим як інтегруватись у ЄС, Україні необхідно спочатку

---

<sup>60</sup> Певною мірою можна стверджувати, що вказаний егоїзм є однією із причин, із-за якої деякі впливові європейські країни в принципі не бачать Україну членом ЄС, бо вона для них досить бідний та далекий за культурою родич.

<sup>61</sup> Сьогодні чомусь ніхто не звертає увагу на те, що у жодному творі нашого генія Т.Г.Шевченко, не має жодного слова про необхідність інтеграції в європейське "культурне середовище".

стати унікальною за своєю суттю європейською державою, бо є небезпека, що українська нація, із-за слабкості власної держави, може просто розчинитися в "загальноєвропейських цінностях".

Реалізація ж другої моделі з великою імовірністю перетворить Україну на сировинний придаток, екологічний смітник Європи та фактично залежну від Російської Федерації державу в економічному та політичному відношенні.

Таким чином, стержнем політики НБ України має бути спрямованість на утвердження її як самостійного гравця на міжнародній арені, а для цього необхідно здійснити кардинальні реформи цивілізаційного характеру, оскільки технологічна відсталість, сировинна залежність, розпорошеність суспільства, сліпе копіювання „європейських цінностей” в остаточному підсумку можуть призвести не тільки до втрати політичного та економічного суверенітету, а й до розпаду держави.

Впродовж останнього десятиріччя першочерговим завданням політики НБ залишається виконання низки заходів щодо підвищення ефективності системи ДУНБ, що передбачає модернізацію двох взаємопов'язаних складових вказаної системи.

**Перша складова** передбачає вдосконалення загальнодержавного механізму скоординованих дій Президента України та гілок державної влади, спрямованих на розробку та реалізацію державної політики НБ. Ключове місце в цьому механізмі належить Президентові України, який, як глава держави, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності та здійснює загальне керівництво у сфері національної безпеки.

**Друга складова** передбачає вдосконалення організаційно-правового та ресурсного забезпечення структур сектору безпеки, (збройні сили, розвідка, правоохоронні органи тощо). При цьому вирішення питання щодо забезпечення централізації управління вказаними структурами та координації їх дій, є ключовим, оскільки це головна умова раціонального „розведення” по рівнях управління завдань, компетенцій та відповідальності структур сектору безпеки, забезпечення системності, ефективності та результативності при прийнятті

стратегічних рішень, у тому числі щодо раціонального використання фінансових, матеріальних та інших ресурсів, які виділяються для створення та належного функціонування сектору безпеки.

Окремо варто зазначити, що питання забезпечення централізації політичного, уніфікація адміністративного та належна координація оперативного (військового) управління складовими сектору безпеки мають вирішуватись одночасно, чого, на жаль, за роки незалежності України повною мірою так і не вдалося досягти. Більше того, мали місце розбалансування управління в СЗНБ, намагання з боку політичних сил підмінити національні інтереси корпоративними інтересами фінансово-промислових, недопустима політизація силових структур, необґрунтовані реорганізації, наслідком чого став вплив висококваліфікованих фахівців та наростання хаотичних процесів в цій системі. Силкові структури втягувалися в політичне протистояння, питання їх ресурсного забезпечення не вирішувалися, а реформування продовжувало бути безсистемним та неефективним.

Приховані вади неузгоджених між собою реформ складових сектору безпеки особливо яскраво проявились у 2005-2010 р.р. та у 2014 р., коли навіть на стратегічному рівні управління особи, які приймали рішення, часто не мали повної та достовірної інформації про діяльність сектору безпеки, а інколи навіть звинувачували один одного у зраді національних інтересів.

***З огляду на викладене вище, першочерговими завданнями політики НБ України в середньо- та довгостроковій перспективі залишатимуться:***

чітке розмежування взаємопов'язаних складових управління забезпеченням національної безпеки: ***політичної*** (основне завдання: стратегічне планування та прийняття рішень щодо застосування сил та засобів сектору безпеки), ***адміністративної*** (основне завдання: фінансове та ресурсне забезпечення), ***оперативної*** (основне завдання: створення ієрархій командування та повсякденне управління силами та засобами сектору безпеки);

забезпечення ефективного використання сил та засобів сектору безпеки в різних умовах (мирний час, кризові ситуації, війна) шляхом централізації та

уніфікації адміністративного управління та належної координації оперативного управління в СЗНБ;

вдосконалення системи моніторингу чинників, які породжують загрози життєво важливим національним інтересам, зокрема, державному суверенітету та територіальній цілісності;

врахування національних інтересів при модернізації економіки та процесів, здатних створити загрози в економічній сфері (зростання залежності держави від постачальників енергоносіїв, витіснення держави з традиційних ринків збуту вітчизняної продукції, зниження рівня конкурентоспроможності українських товарів тощо);

виявлення та комплексне врахування чинників, від яких залежить стабільність фінансово-економічної системи та ефективність державної політики, спрямованої на підтримку наукомістких технологій;

комплексний огляд вітчизняного сектору безпеки та ВПК, уточнення їх завдань, реформування та належне ресурсне забезпечення;

зміцнення позиції держави на ринку озброєнь та військової техніки, розширення можливостей військово-технічного співробітництва;

аналіз та моніторинг процесів, що сприяють виникненню або ліквідації конфліктів, потенційним учасником яких може стати держава;

вивчення у суспільній думці ірраціональних ідеологічних схем, у тому числі аналіз та моніторинг процесів, що сприяють виникненню етнічного і релігійного екстремізму та їх врахування при здійсненні зовнішньополітичної діяльності.

Пріоритетним завданням політики НБ України є також підвищення якості експертно-аналітичного супроводження вказаної політики та професійного рівня посадовців, які працюють у секторі безпеки, що зумовлює необхідність суттєвого поліпшення якості та структури професійної підготовки управлінських кадрів для СЗНБ. Це обумовлено тим, що для фахівців, які здійснюють експертно-аналітичну, консультативно-дорадчу та організаційно-розпорядчу діяльність пов'язану із забезпеченням національної безпеки,

принципово важливим є системне розуміння процесів, що відбуваються в суспільстві, знання теорії національної безпеки та державного управління, проблем, пов'язаних з науково-технічним прогресом та його соціальними наслідками, уміння оперативно приймати управлінські рішення в умовах невизначеності та браку часу. При цьому складність та неординарність завдань, що стоять перед управлінськими структурами сектору безпеки, постійно підвищують рівень вимог не тільки до професіоналізму та компетентності державного службовця, а й до його моральної позиції, почуття обов'язку та відповідальності за долю країни.

## **Глава 12. Інституційні засади державної політики національної безпеки**

### **12.1. Правові основи, принципи та суб'єкти державної політики національної безпеки**

*Правові основи та принципи політики НБ.* Конституція України, Закон України "Про основи національної безпеки України", інші закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, інші нормативно-правові акти визначають правові засади політики держави у сфері національної безпеки. Зокрема, відповідно до згаданого Закону розробляються та затверджуються Президентом України Стратегія НБ України і Воєнна доктрина України, доктрини, концепції, стратегії та програми, якими визначаються цільові настанови, керівні принципи воєнного будівництва, напрями діяльності органів державної влади з метою своєчасного виявлення, попередження та нейтралізації загроз національним інтересам України. При цьому вказані Стратегія та Воєнна доктрина України є документами, обов'язковими для виконання та основою для розробки відповідних програм у сфері забезпечення національної безпеки.

Політика НБ України спрямована на захист визначених Стратегією НБ життєво важливих національних інтересів, зокрема: прав і свобод людини і