

and regulatory support of existing relationships is essential and necessary .

It is helpful to consider the development of existing relations from a position of respect for their fundamental principles, which have emerged in the theory of operational activities: legality and respect rights and freedoms of the man and the citizen and the principle of cooperation with authorities and the public.

Search and fixation of information on criminal activities of individuals or groups of people as a form of operational activities should be carried out continuously, regardless of the fact of the crime. It is through the timely received and implemented the said information by law enforcement agencies in the theory of operational-search activity is an operational one, in addition to effective aid in the detection and investigation of crimes there is also their prevention.

**Keywords:** *operational-search measures, covert investigating (search) action, prevention, detection, investigation, and operational-search case, criminal proceedings.*

Надійшла до редакції 29.06.2015



### Строгий В. І.

кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник,  
заслужений юрист України  
(Національна академія СБ України)

УДК 355.02

## МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА КОНТРРОЗВІДУВАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті йдеться про вдосконалення процесу розробки шляхів і механізмів державного управління та контррозвідувальної діяльності в системі захисту національних інтересів України у сфері забезпечення державної безпеки в умовах, що характеризуються високою динамічністю.

**Ключові слова:** *державне управління, контррозвідувальна діяльність, контррозвідувальний захист, оперативно-слідча діяльність, оперативно-розшукова діяльність, негласні контррозвідувальні заходи, захист національних інтересів України, державна безпека України, правові колізії, рівень безпеки, геополітика, превентивна дипломатія.*

**Постановка проблеми.** Наявність глобальних небезпечних викликів та загроз у сучасному світі потребує адекватних заходів та превентивних дій щодо всебічного зміцнення власних можливостей держави, а саме: ефективного державного управління в системі захисту національних інтересів України, адекватного реагування на потенційні та реальні загрози у сфері державної безпеки за умов мінімізації наслідків контррозвідувальними діями.

Національні стратегічні цілі України повинні стати проекцією пріоритетних національних інтересів її розвитку, що в подальшому визначатимуться передусім необхідністю захисту суверенітету і незалежності України, забез-

печення непорушності її кордонів та територіальної цілісності, створення умов для забезпечення прав і свобод людини, демократичного розвитку та економічного процвітання держави як основи зростання добробуту її громадян, захисту й подальшого розвитку духовних цінностей.

Відповідно до принципів та норм міжнародного права кожна держава, враховуючи законні інтереси безпеки інших країн, може вільно і самостійно визначати свої інтереси на основі суверенного рівноправ'я та вільно забезпечувати власну державну безпеку. Зазначені проблеми потребують додаткового наукового пошуку в галузі розробки та вдосконалення державного управління та контррозвідувальної діяльності; розробки шляхів та механізмів реалізації державної політики у сфері забезпечення державної безпеки України.

Шляхи і способи розв'язання визначених проблеми залежатимуть від наявності методології, що, безумовно, має знайти своє відображення у відповідній державній політиці та стратегіях національної, у тому числі державної безпеки України.

Відсутність в Україні законодавчо визначеної стратегії державної безпеки веде до суттєвих протиріч між необхідністю прийняття в нових історичних умовах обґрунтованих стратегічних рішень за недостатністю наукових розробок та рекомендацій щодо запобігання воєнних конфліктів; між нагальною потребою подальшого розвитку юридичної науки і вдосконалення контррозвідувальної діяльності, відсутністю теоретичних основ стримування воєнної агресії за умов контррозвідувального захисту та превентивної дипломатії; між необхідністю наукового обґрунтування вимог до сучасних систем державної безпеки України та відсутністю належної наукової теорії з цих проблем, яка містила б в собі такі наукові обґрунтування; між традиційно сформованою в державі системою державної безпеки, яка не зовсім адекватна реальним та потенційним загрозам воєнного характеру; між потребою ґрунтового моделювання процесу забезпечення державної безпеки України і відсутністю належних теоретичних знань, достатніх для його впровадження.

Ці суперечності суттєво актуалізують вказану наукову проблему для України сьогодні. Сутність цієї проблеми полягає у необхідності розв'язання об'єктивно існуючих протиріч шляхом формування і розвитку основ сучасної теорії державної безпеки України з метою гарантованого її забезпечення.

Надійність рішень щодо визначення цілей, їх пріоритетності, оцінки сукупності загроз, сил і засобів, які необхідно залучити для їх нейтралізації, та інших рішень забезпечується за допомогою «вхідної інформованої» та розвинутої інтуїції під час виконання завдань контррозвідувальної діяльності, що за сучасних умов контррозвідувального захисту об'єктивно знижується.

Звичайно, заснована на знанні інформованої інтуїції та здорового глузду тактика і в подальшому має відігравати важливу роль при прийнятті тих чи інших рішень у сфері державної безпеки України. За цих обставин контррозвідувальна діяльність у системі захисту національних інтересів України все більшою мірою стає управлінським процесом. У його межах більш прискіпливу увагу потрібно приділяти найрізноманітнішим варіантам розвитку ситу-

ацій, оскільки події, які мають кризовий характер, зазвичай відрізняються підвищеною напруженістю і небезпекою внаслідок високої ймовірності насильства, цейтноту часу і великої невизначеності.

Чим складнішою є ситуація, тим більше розрізнятимуть думки з принципових питань розробки стратегії стосовно переліку кризових ситуацій, а вказаний процес може служити їх зближенню. Це дає змогу звести до мінімуму вплив невизначеності, ризику і складності умов, що негативно позначаються на надійності і значимості інформованої інтуїції.

Тобто йдеться про те, що у процесі розробки методологічних аспектів державного управління та контррозвідувальної діяльності в системі захисту національних інтересів України у сфері державної безпеки необхідно концентрувати увагу передусім на самому процесі її розробки, оскільки в даному випадку набуває особливого значення необхідність обґрунтування практичних рішень в умовах, які відрізняються підвищеною динамічністю.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Автор статті спирався на результати теоретичних досліджень представників вітчизняної і зарубіжної науки, які працюють у галузі теорії держави і права, конституційного права, міжнародного публічного та приватного права, кримінального права та інших юридичних наук, зокрема: Є. Скулиша, М. Стрельбицького, С. Алексеєва, М. Баймаханова, С. Бобровник, М. Богуславського, М. Буроменського, Є. Бурлая, О. Буякова, М. Власенка, В. Денисова, Р. Дворкіна, П. Євграфова, А. Зайця, В. Звєкова, Ж. Зіллера, В. Крутова, В. Кудрявцева, Ю. Ліфшиця, І. Лукашука, Л. Лунца, В. Малкова, М. Марченка, М. Матузова, А. Міцкевича, З. Незнамової, В. Опришка, М. Панова, А. Піголкіна, С. Полєніної, П. Рабіновича, І. Самоценка, І. Сенякіна.

**Мета** статті полягає у вдосконаленні шляхів і механізмів державного управління та контррозвідувальної діяльності в системі захисту національних інтересів України у сфері забезпечення державної безпеки.

Методологічною основою наукового дослідження стали філософські, сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Їх застосування зумовлено системним підходом, що дає змогу проаналізувати проблеми соціального захисту в системі забезпечення національних інтересів України у сфері державної безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідження принципів методологічних аспектів організації зовнішніх інформаційних потоків та аналізу управлінських ситуацій, аналіз накопиченого досвіду в межах «інтуїтивних» підходів, в яких Україна вимушена формувати та відстоювати свої національні інтереси, дають змогу обґрунтувати основи державного управління та контррозвідувальної діяльності в системі захисту національних інтересів України.

Ключове місце в ній належить аналітичній моделі процесу пошуку оптимальної методології державного управління та контррозвідувальної діяльності в системі захисту національних інтересів України у сфері державної безпеки, структура якої складається з шести блоків. При цьому кожний із блоків є певним етапом процесу розробки вказаної методології.

*Етап перший.* Суть завдань, які мають бути вирішені на цьому етапі, полягає у визначенні цілей Стратегії національної безпеки України та Стратегії державної безпеки України. Більшість складових, що входять у поняття «національні інтереси України», за своєю суттю можна віднести до однієї із трьох категорій: потреби безпеки, потреби добробуту, потреби розвитку міжнародного співробітництва. У цьому легко переконатися, зробивши аналіз національних інтересів, наведених у Законі України «Про основи національної безпеки України».

Серед інтересів першої категорії, зокрема, можна назвати забезпечення територіальної цілісності та суверенітету держави, конституційного устрою, прав і свобод людини, передбачених Конституцією, інші конституційні цінності. До категорії «добробут» слід віднести досить широке коло інтересів, які тією чи іншою мірою спрямовані на підвищення якості життя суспільства: економіка, соціальний захист, охорона здоров'я, система освіти, розвиток сучасних технологій, екологія тощо.

Серед інтересів категорії «міжнародне співробітництво» можна, зокрема, назвати: потреби в розвитку добросусідських відносин з іншими країнами; забезпечення доступу на зовнішні ринки; потреби у зростанні ролі і присутності України у міжнародних структурах безпеки.

Більшість інтересів перших двох категорій є відображенням потреб життєдіяльності суспільства, спрямованих на збереження (захист) та прогресивний розвиток матеріальних (природні ресурси, генофонд нації, географічна територія, виробничі фонди, технологічні досягнення тощо) і духовних (культура, мова, мораль, наука, освіта тощо) цінностей. Інтереси ж категорії «міжнародне співробітництво» надають зазначеним вище потребам зовнішнє спрямування, оскільки інтереси цієї категорії відображають тенденції все більшої взаємозалежності світового співтовариства при вирішенні проблем забезпечення національної і міжнародної безпеки. Можна стверджувати, що інтереси третьої категорії певною мірою доповнюють інтереси, які належать до першої і другої категорій.

Розробка методології державного управління та контррозвідувальної діяльності в системі захисту національних інтересів України у сфері державної безпеки на першому етапі базується на ієрархії ступеня важливості інтересів для забезпечення національної безпеки. У даному випадку ступінь важливості є засобом для визначення пріоритетності інтересів. Без визначення пріоритетів існує небезпека виникнення невідповідності між цілями (завданнями) та засобами (ресурсами).

У межах кожної категорії інтереси безпеки, добробуту та міжнародного співробітництва класифікуються як такі, що мають високий, середній і низький ступінь важливості для забезпечення національної безпеки, тим самим можна погодитися з правом на існування досить абстрактної ієрархії національних інтересів, що певною мірою поєднує модель з деякими інтуїтивними підходами.

Слід зауважити, що віднесення національних інтересів до тих, які мають

низький ступінь важливості, зовсім не означає, що при розробці методології комплексної оцінки розвитку національних інтересів України у сфері державної безпеки не повинні передбачатися ті чи інші спроби (заходи) щодо його досягнення, але, очевидно, передусім необхідно забезпечити своє виживання, а вже потім дбати про інші інтереси. Після цього за кожною категорією національних інтересів мають бути з'ясовані цілі, які фактично є відповіддю на запитання, що саме треба зробити для задоволення інтересів.

*Етап другий.* Оцінка цілей крізь призму внутрішніх і зовнішніх умов, які впливають на формування національних інтересів, а також загроз і можливостей стосовно проблеми забезпечення державної безпеки дає загальне уявлення про те, що можна, а чого не можна досягти. Тому для визначення цілей передусім необхідно розглядати їх крізь призму загроз і можливостей. Внаслідок цього виникає проблема класифікації загроз. Очевидно, будь-яка країна повинна скористатися наявними у її розпорядженні можливостями для реалізації своїх інтересів і одночасно забезпечити відповідність своїх можливостей рівню загроз цим інтересам.

Зазначимо, що потреби, які матеріалізуються в інтересах, зазвичай взаємопов'язані, а за відсутності інтересу, як правило, відсутні загрози. Певною мірою цілі у сфері інтересів державної безпеки продиктовані потенційними чи реальними загрозами.

Цілі, спрямовані на задоволення інтересів добробуту, змішані за характером (тобто можуть бути наслідком наших намагань розширити або захистити наявні можливості від потенційних чи реальних загроз). Інтереси міжнародного співробітництва зазвичай зумовлюють цілі, досягнення яких передбачає забезпечення кращих можливостей досягнення перших двох категорій інтересів.

У цьому випадку можна стверджувати, що інтереси безпеки та частина інтересів забезпечення добробуту передбачають комплекс цілеспрямованих і взаємопов'язаних зусиль, які мають максимально можливою мірою забезпечити охорону свободи держави (суспільства) від зовнішнього негативного впливу (загроз), тобто забезпечення її незалежності в свободі дій (саме тому забезпечення державного суверенітету в усіх його вимірах є квінтесенцією цих зусиль).

Інша ж частина інтересів у сфері забезпечення добробуту та більшості інтересів міжнародного співробітництва певною мірою пов'язана з набуттям додаткової свободи дій, додаткових можливостей для досягнення бажаного остаточного матеріального або нематеріального стану суспільства (наприклад, підвищення рівня доступу на зовнішні ринки збуту, розширення можливої участі у міжнародних торгово-фінансових інституціях, можливості активної співпраці у міжнародних структурах безпеки). Тобто йдеться про набуття додаткової свободи дій (права).

Таким чином, передусім треба визначити всі можливі цілі, для чого за кожною із трьох категорій інтересів треба вирішити, що можна зробити для досягнення того чи іншого інтересу (задоволення потреби), тобто окреслити

можливості, та визначити, що загрожує вказаним інтересам.

*Етап третій.* Ресурси (матеріальні, фінансові, інтелектуальні та інші) завжди обмежені. Тому на цьому етапі необхідно з'ясувати пріоритетність визначених цілей та оцінити імовірність їх досягнення (за умови можливості досягнення цілі).

Третій етап розробки методології державного управління та контррозвідувальної діяльності в системі захисту національних інтересів України у сфері державної безпеки є ключовим, оскільки існує чимало змінних, які за певних умов можуть суттєво вплинути на остаточне рішення щодо пріоритетності цілей, бажаної інтенсивності їх виконання і, відповідно, щодо необхідних для цього засобів (ресурсів). Крім цього, значення, що надається тій чи іншій змінній, залежатиме від фахової підготовки, досвіду, ціннісних орієнтацій, інтуїтивних здібностей учасників розробки стратегії, тобто «інформованої» інтуїції.

Передусім необхідно виділити змінні, які найбільш адекватно впливають на рішення щодо пріоритетності тих чи інших цілей. У комплексній моделі пропонуються цілі, визначені на попередньому етапі на підставі оцінки можливостей і загроз, оцінювати за допомогою аналізу чотирьох змінних, які є досить універсальними (типовими) для будь-яких управлінських ситуацій при визначенні пріоритетності цілей у секторі безпеки.

При цьому три з них є загальними для обох типів цілей: інтенсивність, імовірність і актуальність. Четверта змінна, яка належить до цілей у галузі можливостей, являє собою оцінку ступеня розвитку (досягнення) конкретного інтересу, а набір змінних для оцінки цілей зі сфери загроз доповнюється оцінкою ступеня збитку для національних інтересів.

Очевидно, що в такій сукупності змінних відносна частка для кожної цілі буде залежати від міжнародних і внутрішніх умов, в яких відбувається процес досягнення цілей. Слід зазначити при цьому, що запропонований перелік змінних, звичайно ж, може бути розширеним або звуженим

Перша змінна – «інтенсивність» – відображає інтенсивність (певною мірою енергійність, наполегливість), з якою держава готова і прагне відстоювати той чи інший інтерес. Вибір її як змінної є визнанням доцільності класифікації інтересів на категорії та рівні їх важливості і того, що вони являють собою не просто деякі абстрактні поняття.

Зокрема, на основі раціонального міркування можна замість активних спроб забезпечення інтересів міжнародного співробітництва віддати перевагу більш помірним зусиллям із забезпечення інтересів безпеки. Проте потрібно виявляти обережність і не додавати ієрархії інтересів надмірного значення. Можна навести багато прикладів, коли менш інтенсивні в цілому цілі мають більшу фактичну інтенсивність порівняно з цілями, які стоять вище згідно з ієрархічною градацією.

Іншими словами, хоча загальна ієрархія інтересів відіграє велику роль, необхідно в обов'язковому порядку розставляти цілі за пріоритетами. Врешті-решт, така ієрархія інтересів – усього лише змінна величина процесу розроб-

ки стратегії, особливо з огляду на вітчизняні «традиції» підготовки, уточнення та прийняття керівних документів.

Урахування інтенсивності засвідчує не лише значення ієрархії інтересів, а й той факт, що в умовах невизначеності і складних міжнародних відносин іноді необхідно підстраховувати свій вибір. Невизначеність у сфері державної безпеки, наприклад, призводить до більшого ризику, ніж невизначеність у галузі добробуту чи міжнародного співробітництва.

Друга змінна – «імовірність» – є визнанням факту, що з урахуванням обмежених ресурсів найбільш ефективна політика буде полягати в підготовці до найбільш імовірного розвитку ситуації. Аналітики швидше за все будуть розходитися в думках щодо, наприклад, імовірності можливості переростання потенційної загрози у реальну загрозу. Але аналітична модель процесу розробки стратегії здатна зменшити для її розробників ризик або втрату можливості через прорахунки.

Змінна імовірності повинна розглядатися як така, що реагує на зміни внутрішніх і зовнішніх умов середовища формування і реалізації національних цілей, і одночасно не має бути обмежена часовими рамками. Необхідно розглянути імовірності безпосередніх і довгострокових можливостей і загроз. До того ж при оцінці імовірності варто враховувати й імовірність створення додаткових можливостей за допомогою наявних.

Третя змінна – «актуальність» – визначає, чи є можливості і загрози короткостроковими чи довгостроковими. Тобто вона пов'язує можливості і загрози з фактором часу, з динамікою їх розвитку. Врахування цієї змінної певною мірою ускладнює процес, змушуючи пожертвувати довгостроковими інтересами в ім'я одержання негайних результатів або навпаки, оскільки змінна є безальтернативною. Крім того, у багатьох випадках актуальність можливостей чи загроз мало впливає на пріоритетність тієї чи іншої цілі, так як відносне значення інших змінних може бути більшим. Можливості можуть бути безпосередніми, але мало впливати на забезпечення інтересів, а загроза може бути високою, але водночас належати до віддаленого майбутнього, тобто можна знехтувати нею як неактуальною.

У реальному житті завжди існують віддалені цілі, яким надається високий пріоритет, і короткострокові цілі, що мають низький пріоритет. Проте, як правило, у сфері державної безпеки чим більш віддалені за часом прогнози складаються, тим більше невизначеними вони стають. Тому все менш успішними будуть спроби їх реалізувати для забезпечення можливостей. Тобто можна відмовитися від досягнення короткострокових цілей, але згодом з'ясувати, що й довгострокові можливості нездійсненні внаслідок причин, які не могли бути передбачені заздалегідь.

Аналогічна дилема виникає із загрозами. Можна відкласти рішення щодо усунення безпосередньої загрози і віддати перевагу майбутнім загрозам як більш пріоритетним. Але пізніше з'ясується, що майбутні загрози виявилися ілюзорними, а от неусунення безпосередньої загрози призвело до негативних наслідків.

Четверта змінна – «ступінь розвитку інтересу» – показує, як досягнення цілей щодо забезпечення можливостей може сприяти досягненню якого-небудь інтересу, а «ступінь збитку для інтересу» демонструє, як ігнорування цілей з попередження загрози може перешкодити досягненню вказаного інтересу.

Дана змінна передбачає максимальне використання «інформованої» інтуїції, оскільки саме тут при оцінці цілей стикаються з найбільшою невизначеністю. Чим більш надійним буде процес аналізу в цілому, тим краще аналітики зможуть справитися з такою невизначеністю, покладаючись при цьому не на розрахунки, а швидше на мінімізацію впливу можливого прорахунку.

*Етап четвертий.* Це стратегічна оцінка цілей, можливостей і загроз. Розробка методології державного управління та контррозвідувальної діяльності в системі захисту національних інтересів України у сфері державної безпеки є не просто пошуком деякого компромісу між ресурсами і цілями.

У процесі її розробки необхідно визначитися, чи варто взагалі домагатися виконання тієї чи іншої цілі, а якщо варто – яким чином і які шанси на успіх. Для цього необхідно передусім установити мінімально прийнятну імовірність досягнення тієї чи іншої цілі, мінімальні можливості, якими ми для цього маємо володіти, і максимально прийнятний рівень загрози щодо вказаної цілі.

Звичайно, для забезпечення захисту національних інтересів політичне керівництво держави формулює ті чи інші принципи національної політики щодо забезпечення воєнної безпеки України та розробляє механізми впровадження, які повинні формуватися в руслі цієї політики, оскільки вона має служити практичним інструментом її досягнення.

Тому завжди існують цілі, визначені політичними лідерами чи законодавчими органами держави, для яких має плануватися забезпечення імовірності успіху на рівні 100%. Тобто будь-яка обрана стратегія безумовно має приводити до успіху в їх досягненні. Те ж саме правило діє і щодо цілей із забезпечення можливостей і запобігання загроз.

Деякі цілі явно потрапляють у цю категорію. Наприклад, стратегія забезпечення доступу до зовнішніх ринків (мета щодо створення можливостей) є одним з таких прикладів. Можна не погоджуватися з приводу найбільш ефективної стратегії для досягнення цієї мети, але всі види стратегії повинні забезпечити гарантований успіх. Можна сперечатися щодо того, чи є домовленості про утворення єдиного економічного простору, чи є інтенсифікація процесів вступу до СОТ правильним напрямком розвитку стратегії, але мало хто буде стверджувати, що цілісна стратегія розширення зовнішньої торгівлі, що має, скажімо, 80 % шансів на успіх, є прийнятною. Можливості щодо захисту національних інтересів є похідними від наявних у розпорядженні засобів та допустимих в даних умовах способів їх використання. Оскільки йдеться про державне управління, то основна частина засобів є не чим іншим, як елементом влади держави.

Серед таких елементів – природні і соціальні. До першої групи належать особливості географічного положення, територія, населення, природні ресурси, до другої – політичні, економічні, воєнні, інформаційні та науково-



технологічні елементи. У контексті сказаного ресурси (матеріальні, фінансові, людські тощо), необхідні для реалізації стратегії, є похідними від елементів влади.

Підлеглими компонентами елементів влади є інструменти влади – фактично сукупність варіантів політики, які саме і забезпечують ті чи інші можливі способи використання засобів (ресурсів). Наприклад, демонстрація сили, загроза її застосування, блокада, комплексні навчання тощо є інструментами військового елемента влади.

Для досягнення визначених цілей при розробці методології комплексної оцінки розвитку національних інтересів України у сфері державної безпеки може передбачати використання всіх елементів влади в комбінації з іншими засобами (зокрема, створення умов, за яких забезпечується міжнародна політична підтримка).

Зокрема, у сфері державної безпеки оцінка можливостей передбачає виявлення бойового складу збройних сил, оцінку можливостей озброєння як наявного, так і того, що перебуває в розробці, резервів, мобілізаційного потенціалу щодо фінансових, промислових, людських та інших ресурсів, комплексну оцінку якості системи управління, якість бойової і оперативної підготовки, оцінку впливу морально-політичного фактора та цілеспрямованості вищого політичного і військового керівництва держави, оцінку контррозвідувальної діяльності й контррозвідувального захисту.

Цілком зрозуміло, що принциповим є те, що оцінку власних можливостей та можливостей джерел загроз національним інтересам України необхідно здійснити з урахуванням можливої протидії амбіційним можливостям (з боку джерела загроз) чи контррозвідувальної протидії з нашого боку щодо зменшення можливостей джерела загроз; це може бути не тільки імовірний противник, а будь-яка фізична чи юридична особа, навіть терористична організація. Очевидно, в даному випадку не обійтися без інформації, яку надають розвідувальні органи. Проте тут важливо підкреслити, що у розвідувальних органів при оцінці можливостей захисту та реалізації (досягнення) національних цілей та можливостей щодо протидії джерелу загроз, можуть виникати значні труднощі. Зовнішньополітична розвідка зорієнтована переважно на виявлення джерел загроз зовнішніх та їх можливостей і зазвичай не володіє інформацією, яка стосується, так би мовити, «внутрішніх» можливостей держави.

Таким чином, питання щодо мінімальних можливостей та елементів влади, які будуть застосовуватися для досягнення мети, та максимального рівня загрози щодо її досягнення, є складним політичним питанням. Відповідь на нього необхідно шукати в політичному процесі. Нічого у цьому дивного немає.

Політики регулярно приймають такі рішення, коли відкрито говорять про те, що дана мета є «життєво важливою». Так, коли Президент України заявляє про те, що інтеграція України у європейський простір або у структури колективної безпеки відповідає життєво важливими інтересами держави, він тим самим визначає цей поріг. І в даному випадку питання полягає лише в тому, як розробити стратегію, що гарантує стовідсоткове досягнення такої

мети. А однією із головних передумов розв'язання цієї проблеми є комплексний аналіз, оцінка і моніторинг взаємовпливу можливостей держави та джерел загроз крізь призму забезпечення національної безпеки України у сфері державної безпеки.

Але у будь-якому разі може виникнути проблема з тими цілями, щодо яких у розробників стратегії немає сумніву щодо віднесення їх до «життєво важливих» (оскільки без досягнення цієї мети вони не уявляють задоволення того чи іншого «життєво важливого» інтересу або навіть сукупності таких інтересів), але політиками вони такими відкрито не визнавалися. Той факт, що яка-небудь мета уявляється «життєво важливою», але не одержує відповідної характеристики в ході політичного процесу, служить сигналом попередження про те, що або розробникам необхідно переглянути власну оцінку вказаної мети, або відповідальні за ухвалення рішення органи повинні запросити оцінку мети іншими органами.

Це є вкрай важливим, бо державне рішення про необхідність забезпечити стовідсоткову імовірність успіху виконання тієї чи іншої мети зазвичай вплине на ймовірності виконання інших цілей (передусім через обмеження у ресурсах). Визначення мінімально прийнятного рівня можливостей і максимально прийнятного рівня загроз дозволяє більш детально розглянути встановлені цілі в цілому. Але необхідно мати на увазі три застереження.

По-перше, цілі, які стоять вище вказаних умовних порогів, повинні бути виконані майже зі стовідсотковою імовірністю успіху (у першому випадку це дає змогу забезпечити рівень можливостей не нижче мінімально прийнятного, а в другому випадку загроза має бути усунена як недопустима за будь-яких умов). Щодо ступеня бажаної імовірності успіху при виконанні цілей, які стоять нижче умовного порога, то вказаний ступінь зазвичай відповідатиме їх становищу в ієрархії цілей. Але у деяких випадках досягнення цілі буде вважатися непрактичним, а в інших випадках низька імовірність успіху буде прийнятною через бажані побічні ефекти зусиль щодо виконання таких цілей. Завдання полягає в тому, щоб визначити таку комбінацію ймовірностей успіху, яка найбільш ефективно сприятиме дотриманню національних інтересів у цілому відповідно до параметрів, установлених політиками.

По-друге, класифікація цілей зумовлена їх різним значенням для забезпечення національних інтересів. Внаслідок обмеженості ресурсів не варто прагнути до виконання всіх цілей. У зв'язку з тим, що обмежені ресурси неминуче будуть нижчими за оптимальний рівень, модель процесу пошуку оптимальної методології державного управління та контррозвідувальної діяльності в системі захисту національних інтересів України у сфері державної безпеки базується на тому, що визначення пріоритетності цілей має слугувати основою розробки Стратегії державної безпеки України. Інакше кажучи, передбачається можливість свідомого ігнорування деяких цілей, основою чого є їх пріоритетність.

По-третє, існує суттєва різниця між динамікою процесів, які визначають можливості, і динамікою процесів, які визначають наміри (у тому числі ті, які

можуть бути розцінені як загрози національним інтересам). Можливості є більш інерційним параметром, оскільки пов'язані переважно з матеріальними та іншими ресурсами, які держава може виділити для забезпечення національної безпеки.

По-четверте, дослідження складних систем показують, що різні небезпеки володіють синергізмом, тобто вони можуть багаторазово підсилювати одна одну. Система може бути добре захищена стосовно кожної із загроз окремо і беззахисна стосовно їх комбінації.

*Етап п'ятий.* Розробка Стратегії державної безпеки. Очевидно, що будь-яка обрана стратегія досягнення мети у тій чи іншій сфері національної безпеки як система дій для її досягнення належить до сфери компромісу між втратами і вирашем (критерій визначення втрати чи вирашу має бути відомий). Вона може вважатися оптимальною, якщо не може бути поліпшена. При цьому ефективність стратегії може оцінюватися по-різному, наприклад, крізь призму мінімізації можливих втрат, реалістичності здійснення, сприйняття міжнародним співтовариством, додатковими можливостями, які вона створює в інших сферах національної безпеки, отримання довгострокової чи тимчасової переваги тощо.

Ефективність зазначеної стратегії можна оцінювати за наслідками, до яких може призвести вибір та реалізація стратегії, а таку апріорну оцінку рішення слід називати ціною рішення, яку можна виміряти, коли припустити, що досягнення мети залежить від якості і кількості взятої до уваги інформації. У такому разі ціна рішення дійсно може бути об'єктивним виміром значущості всіх інформаційних потоків, оскільки кожен із них робить свій внесок у ціну рішення: ціна інформації; ціна достовірності; ціна ризику; ціна конфліктності; ціна переконань (ціннісних орієнтацій); ціна узгодженості; ціна компромісу; ціна переваг; ціна допустимості дії (ціна відповідальності).

Тут ціна рішення дозволяє виміряти значущість зовнішніх і внутрішніх інформаційних впливів на вибір певної альтернативи. У процесі прийняття рішення ціна є своєрідною характеристикою інформаційної насиченості рішення, яка дає змогу зробити раціональний вибір між об'єктивною обмеженістю даних і суб'єктивним прагненням до їх нагромадження. У тій чи іншій ситуації мінімально можлива ціна також дає рішення, яке, залежно від пріоритетів, може виявитися прийнятним.

З цією думкою можна погодитися, але із суттєвим застереженням. Будь-яка стратегія досягнення мети (а тим більше комплексу цілей) у тій чи іншій сфері національної безпеки однозначно має передбачати можливі наслідки для національної безпеки в контексті втрат (збитків), пов'язаних із вибором саме цієї стратегії. Тобто необхідно розглядати, так би мовити, «собівартість» вибору стратегії, яка має враховуватися в ціні компромісу.

Процес розробки та оцінки варіантів стратегії передбачає розгляд сукупного ефекту п'яти змінних, а саме: ресурси; втрати (збитки), зумовлені вибором тієї чи іншої стратегії; побічний ефект реалізації стратегії; можливості підвищити ефективність стратегії; обмеження можливостей здійснення стратегії.

Відносна значущість цих змінних залежатиме від управлінської ситуації.

Змінні ресурси є обов'язковою умовою розробки стратегії. Для полегшення аналізу вони мають бути класифіковані за групами: політичні, військові, економічні та інші ресурси. Правильна класифікація ресурсів (фактично інструментів впливу) становить суть мистецтва стратегії.

Класифікація є одночасно вертикальним і горизонтальним процесом. Горизонтальний характер процесу полягає в тому, що більшість цілей можуть бути найбільш ефективно досягнуті при використанні комбінацій різних типів ресурсів. Так, для зниження напруженості навколо острова Тузла Україна одночасно використовувала економічні ресурси (зацікавленість Російської Федерації в приєднанні України до ЄСП), військові (демонстрація сили і рішучості в збройному захисті своєї території), політичні (привернення уваги міжнародної спільноти до проблеми, зокрема, США). Але цей процес також є вертикальним, тому що існують ієрархічні пріоритети у використанні інструментів відповідно політичних і не примусових економічних, а також примусових, передусім економічних і військових інструментів.

Втрати (збитки), зумовлені вибором тієї чи іншої стратегії. Внаслідок обмеженості ресурсів будь-яка стратегія припускає втрати (збитки), які пов'язані з вибором. Тому треба оцінити, які інші цілі залишаться невиконаними, якщо буде прийнято даний варіант стратегії.

Для виправлення ситуації є кілька можливих варіантів рішення: скоротити обсяг завдань, а отже, і ресурсів, щодо цілей, які зазнають негативного впливу такого розвитку ситуації; намагатися уникнути витрат вибору шляхом прийняття рішення щодо зниження імовірності успіху виконання основної мети; пом'якшити негативний вплив вибору шляхом перерозподілу наявних ресурсів між цілями, знижуючи в допустимих межах імовірність успіху цілей; здійснити пошук альтернативних варіантів стратегії, що припускають використання інших інструментів або ж іншу комбінацію колишніх; здійснити пошук додаткових ресурсів або можливостей. Таким чином, розрахунки витрат (збитків) вибору засновані на компромісі в розподілі обмежених ресурсів між цілями та імовірністю успіху їх виконання.

Побічний ефект є результатом вибору конкретного варіанта стратегії. Так, якщо обрана Україною стратегія не приведе до відносно швидкого вирішення політичним шляхом розбіжностей між Україною та Російською Федерацією навколо лінії державного кордону в Азовському морі, то це потягне за собою імовірне суттєве послаблення можливостей інтеграції України в Євроатлантичні структури безпеки, в чому Україна не зацікавлена.

Не зацікавлені в цьому і США, для яких європейська безпека є життєво важливою. Тому США певною мірою могли б виконати роль посередника в досягненні взаємоприйняттого рішення розбіжностей між Україною та Росією у вказаному вище питанні. Проте можливості США серйозно обмежені прийнятою концепцією глобальної боротьби з міжнародним тероризмом, і тому вони вимушені враховувати позицію постійних членів Ради Безпеки ООН, але передусім – Російської Федерації (з огляду на геополітичний статус

останньої).

Важливо оцінити непрямі та довгострокові наслідки, що лежать за межами безпосереднього ефекту заявлених цілей. Наприклад, якою мірою нереалізована загроза застосування сили знижує імовірність подібної загрози в майбутньому? Тому, незважаючи на те, що довгостроковий та непрямий побічний ефект найчастіше має мінімальну фактичну актуальність та є очевидними труднощі його визначення і оцінки, з огляду на стратегію як основу формування ситуації в майбутньому необхідно здійснювати спроби його розрахунку.

Можливості підвищення ефективності стратегії – це фактори, що перебувають поза межами засобів (ресурсів) і способів (технологій) їх використання, які є у розпорядженні, і сприяють досягненню мети у зв'язку з конкретними умовами її виконання. Визначення таких факторів відбувається у процесі аналізу умов, які визначають Стратегію державної безпеки України. Так, у сфері внутрішньої політики такими факторами можуть бути підтримка громадськості і політичних партій, що забезпечують доцільність прийняття конкретного варіанта стратегії. У зовнішній політиці сприятливими факторами можуть бути підтримка неурядових організацій чи міжнародна політична підтримка.

Ці фактори можуть бути статичними і динамічними. У процесі розробки стратегії важливо зрозуміти, як наявні чи однозначно передбачувані міжнародні і внутрішні умови вплинуть на конкретний варіант стратегії. Це статичний аналіз. Але фактори повинні розглядатися і з динамічної точки зору, тобто якими умови (фактори) можуть стати в майбутньому, оскільки якщо можна створити конкретні умови, які мають сприятливий ефект, то як один із варіантів можна розглядати деяку стратегію, що у протилежному випадку не здійснена. Інакше кажучи, при розробці стратегії необхідно не лише встановити альтернативи, доцільні у світлі поточної ситуації, але й визначити можливість формування умов (зовнішніх і внутрішніх), що дали б змогу розширити діапазон ефективних рішень (альтернатив).

Обмеження можливості здійснення стратегії, як і у випадку з факторами підвищення ефективності, можуть мати внутрішній і зовнішній характер. Певною мірою вони є дзеркальним відображенням факторів підвищення. Необхідність урахування норм міжнародного права, суспільної думки усередині країни, позиції міжнародної спільноти тощо можуть призвести до відмови від того чи іншого варіанта рішення. Загалом оцінка можливих підвищувальних факторів і обмежень є важливою частиною процесу і повинна базуватися на певному контексті.

Сьогоднішні обмеження завтра можуть стати факторами підвищення ефективності, і навпаки. Деякі фактори не справляють ні позитивного, ні негативного впливу, за винятком окремих ситуацій. Але в остаточному підсумку аналіз факторів і обмежень має привести до кращого контекстуального розуміння доцільності стратегії, яка пропонується, або відмови від тих чи інших альтернативних варіантів рішення.

*Етап шостий.* Оцінка ризиків та уточнення стратегії. Жодна стратегія не може бути забезпечена ресурсами в тому обсязі, який би гарантував стові-

дсотковий успіх. Уже тільки з огляду на цю обставину необхідно дати оцінку ризику неповного виконання цілей (як тих, що базуються на можливостях, так і тих, що стосуються загроз).

Основне правило у даному випадку полягає в такому: якщо ризик виявиться неприпустимим, а зменшити його негативні наслідки в межах обраної стратегії не вдається, стратегія має бути переглянута. Тому після того, як за кожною з цілей розроблена відповідна стратегія її виконання, необхідно провести комплексну оцінку розвитку національних інтересів України у сфері безпеки в цілому. Тобто варіанти досягнення цілей мають оцінюватися не тільки на основі їхніх якостей окремо, але й у сукупності, наприклад, чи вдалося забезпечити системний цілісний підхід до проведення внутрішньої політики.

На цьому етапі доцільно також дати оцінку стратегії під кутом зору витрат вибору, оскільки зі зростанням різноманітності цілей зростають і витрати вибору. Крім того, вона має оцінюватися і з огляду на межі дозволених дій. Показовими прикладами обмеження можливих варіантів стратегічних рішень є актуальні екологічні проблеми, економічна взаємозалежність, підвищені зобов'язання щодо захисту прав людини, активна діяльність світових засобів масової інформації, що здатні практично миттєво привернути увагу міжнародного співтовариства до тієї чи іншої проблеми.

Таким чином, запропонована методологія державного управління та контррозвідувальної діяльності в системі захисту національних інтересів України у сфері державної безпеки поетапно координує аналітиків і політиків у процесі прийняття будь-яких висновків.

Основна її ідея полягає в тому, що якість рішень значною мірою залежить від якості процесу, який було використано при виборі рішення.

Очевидно, що результат процесу залежить від вихідної інформації і передумов. Невизначеність у сфері державної безпеки загальновідома, і цілком зрозуміла опора на інформовану інтуїцію призведе до різних думок щодо того, що необхідно зробити в тій чи іншій конкретній ситуації. З огляду на це підхід не дає змоги звужити діапазон оптимальних стратегій, але дозволяє з системних позицій визначити цілі, додає ясність усьому процесу розробки стратегії. Фокусуючи ж увагу на процесі, можна звужити діапазон невизначеності, а отже, і знизити ризики недосягнення визначених цілей, тому що в даному випадку роль інформованої інтуїції буде полягати лише в створенні передумов, необхідних для розробки методології державного управління та контррозвідувальної діяльності в системі захисту національних інтересів України у сфері державної безпеки.

Саме цим дана методологія процесу розробки оптимальної методології державного управління та контррозвідувальної діяльності в системі захисту національних інтересів України у сфері державної безпеки відрізняється від підходів, які базуються виключно на «інформованій» інтуїції, а наведені вище міркування щодо алгоритму процесу розробки стратегії, його змінних (факторів), їх взаємозалежності будуть досить корисними при розробці Стратегії державної безпеки України.

**Висновки:**

1) встановлено, що наявність існуючих протиріч у чинному законодавстві зумовлена відсутністю належної наукової теорії, що містила б у собі шляхи та механізми вдосконалення державного управління в системі захисту національних інтересів України у сфері державної безпеки, які б ураховували сукупність найбільш впливових показників нормативно-правового регулювання у сфері державної безпеки на рівні актів органів центрального та місцевих органів виконавчої влади;

2) доведено, що юридичні тлумачення повинні базуватися на методологічних аспектах дослідження державного управління та контррозвідувальної діяльності в системі захисту національних інтересів України у сфері державної безпеки, суть яких полягає: у формах, способах державного управління та контррозвідувальної діяльності в системі захисту національних інтересів України у сфері державної безпеки; визначенні національних інтересів України у сфері державної безпеки; класифікації національних інтересів України у сфері державної безпеки; формуванні національних цілей та засад державної політики у сфері державної безпеки; формах, способах превентивної дипломатії України та її ролі в системі захисту національних інтересів України у сфері державної безпеки; формах, способах оперативно-слідчої діяльності в системі захисту національних інтересів України у сфері державної безпеки; формах, способах оперативно-розшукової діяльності в системі захисту національних інтересів України у сфері державної безпеки; формах, способах негласних контррозвідувальних заходів (агентурна діяльність) у системі захисту національних інтересів України у сфері державної безпеки.

Розв'язання зазначених проблем залежить від наявності методології, що врахує всю сукупність умов та факторів, які впливають на сферу державної безпеки, а також принципи формування нормативно-правового поля щодо забезпечення національних інтересів України.

**Бібліографічні посилання**

1. Горбулін В.П. Методологічні засади розробки стратегії національної безпеки України / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський // Стратегічна панорама. – 2004. – № 3. – С. 15-25.
2. Актуальні питання реформування та розвитку структур безпеки і оборони : наук.-інф. збір. Вип. 22. / за заг. ред. академіка НАН України, д.т.н. В.П. Горбуліна. – К., 2006.
3. Большой юридический энциклопедический словарь : термин. словарь / А. Б. Барихин. – М., 2002.
4. Бруз В.С. Концепція національної безпеки України і визначення ролі міжнародних організацій в її зміцненні / В.С. Бруз // Актуал. пробл. міжнар. відносин. – 2001. – Вип. 28, ч. III. – С. 55.
5. Комплексний аналіз загроз національній безпеці України у 1999-2000 роках : монографія / Булан А.П., Лозицький О.О., Павлюк В.М. та ін. – К., 2001.
6. Горбулін В.П. Методологічні засади розробки Стратегії національної безпеки / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський // Стратегічна панорама. – 2004. – № 3. – С. 15-24.
7. Про Службу безпеки України: Закон України // ВВР України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
8. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України // ВВР України. – 1992. – № 22.
9. Калашиников В.Д. Субъективные факторы и объективные условия устойчивого раз-

вितия общества. Теория и история / В.Д. Калашников ; под науч. ред. Н. М. Чуринова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Красноярск, 2003.

10. *Строгий В.І.* Дослідження організаційно-правових питань взаємодії правоохоронних органів у забезпеченні безпеки вищих посадових осіб держави методами проектування адміністративних структур / В.І. Строгий // Юридична Україна. – 2004. – № 9. – С. 77-79.

11. *Строгий В.І.* Історичний досвід реалізації охоронної концепції гетьмана П. Скоропадського щодо забезпечення безпеки вищих посадових осіб / В.І. Строгий // Нормативно-правове забезпечення процесів євроантлантичної інтеграції України: матер. наук.-практ. конференції (м. Київ, 24 вересня 2004 р.). – К., 2004. – С. 50-54.

12. *Строгий В.І.* Розвиток сектора безпеки і оборони. Державна та воєнна безпека / В.І. Строгий, І.В. Романов. – Дніпропетровськ, 2013.

13. *Строгий В.І.* Теоретичні й методологічні основи організації функціонування системи державної безпеки як складової національної безпеки України / В.І. Строгий // Вісник Запоріж. юрид. ін-ту Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ. – 2012. – № 3 (60). – С. 42-53.

14. *Строгий В.І.* Інформаційна безпека України : теорія, практика, система захисту / В.І. Строгий // Вісник Запоріж. юрид. ін-ту Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ. – 2012. – № 2 (59). – С. 38-50.

**Строгий В. И. Методологические аспекты государственного управления и контрразведывательной деятельности в системе защиты национальных интересов Украины в сфере государственной безопасности.** В статье речь идет о совершенствовании процесса разработки путей и механизмов государственного управления и контрразведывательной деятельности в системе защиты интересов Украины в сфере обеспечения государственной безопасности в условиях, характеризующихся высокой динамичностью.

**Ключевые слова:** государственное управление, контрразведывательная деятельность, контрразведывательная защита, оперативно-следственная деятельность, оперативно-розыскная деятельность, негласные контрразведывательные мероприятия, защита национальных интересов Украины, государственная безопасность Украины, правовые коллизии, уровень опасности, геополитика, превентивная дипломатия.

**Strogyy V. I. Methodological aspects of public administration and counter-intelligence activity in the protection of national interests of Ukraine in the area of national security.** The article deals with the improvement of the process of developing ways and mechanisms of governance and counter-intelligence activities in the protection of the interests of Ukraine in the area of ensuring national security in environment characterized by high dynamism.

A key place in the system of protection of national interests of Ukraine belongs to the analytical model the process of finding the optimal methodology for governance and counterintelligence activities in protection of national interests of Ukraine in the field of public safety, the structure of which consists of six blocks. Thus each of the blocks is a definite step in the process of development of the referred methodology: 1) the nature of the tasks that need to be resolved at this stage is to determine the objectives of the Strategy of National Security of Ukraine and Strategy of state security of Ukraine; 2) evaluation of the objectives in the light of internal and external conditions that affect the formation of national interests, as well as threats and opportunities on the problem of national security gives an overview of what can and can not be achieved; 3) resources (material, financial, intellectual, etc.) are always limited, so at this stage is to find out the priority goals and assess the likelihood of achieving them (subject to the possibility of achieving objectives); 4) strategic assessment objectives, opportunities and threats; 5) Development Strategy of national security; 6) risk assessment and refinement of the strategy.

**Keywords:** public administration, counterintelligence activities kontrrazvydyvatelnaya protection, operational and investigative activity, operational-search activity, unspoken counterintelligence activities, protection of national interests of Ukraine, Ukraine's national security, legal conflicts, the danger level, geopolitics, preventive diplomacy.

Надійшла до редакції 17.06.2015