

УДК 342.9(075.8)

А. СЕМЕНЧЕНКО, кандидат технічних наук,
старший науковий співробітник

ПРОБЛЕМИ КАТЕГОРІЙНО-ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ АНТИКРИЗОВОГО СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Анотація. Щодо стану та тенденцій розвитку категорійно-понятійного апарату у сфері забезпечення національної безпеки.

Постановка проблеми. Категорійно-понятійний апарат, що застосовується у сфері антикризового стратегічного управління забезпеченням національної безпеки, знаходиться у стадії свого динамічного розвитку разом з розвитком цієї сфери та в цілому теорії національної безпеки. Але відсутність системності в розробці категорійно-понятійного апарату, чітких та загально визначених визначень деяких базових категорій та термінів, їх суперечливе застосування в різних документах тощо стримує розробку та практичне впровадження сучасних методів, моделей, методик стратегічного планування та управління в державне управління забезпеченням національної безпеки, не сприяє підвищенню його ефективності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі формування категорійно-понятійного апарату та упорядкування сукупності стратегічних документів, що визначає розвиток системи забезпечення національної безпеки (далі – СЗНБ), її структурі та ієрархії, вітчизняними та зарубіжними вченими і фахівцями приділяється достатньо уваги [1 – 5, 15 – 22, 24, 27 – 29].

Але при цьому не повною мірою враховуються особливості цих процесів саме в Україні, стан та тенденції розвитку теоретико-методологічного апарату з питань державного стратегічного планування інших сфер життєдіяльності суспільства та держави, а також спроби деяких авторів впровадити сучасні підходи та моделі побудови системи стратегічних документів у сфері забезпечення національної безпеки в нашій країні без їх достатнього обґрунтування та оцінки можливих наслідків.

Не вирішена раніше частина загальної проблеми. На наш погляд, недосконалість категорійно-понятійного апарату, єдиного методичного підходу до розробки системи стратегічних документів, що визначає розвиток сфери забезпечення національної безпеки, обмежує можливості щодо розробки та застосування формальних методів та моделей в ході формування та реалізації державної політики і державного управління у сфері забезпечення національної безпеки, що призводить до зниження їх об'єктивності та ефективності.

Метою публікації є розробка комплексу взаємозв'язаних категорій, визначень та термінів стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки, що в сукупності спрямоване на підвищення ефективності формування та реалізації державної політики і державного управління у цій сфері.

Викладення основного матеріалу. Однією з найважливіших системних категорій у сфері забезпечення національної безпеки є **комплексний механізм антикризового стратегічного управління**. Необхідність застосування саме **комплексних** механізмів обумовлено сукупністю таких основних факторів [23]:

- комплексним характером ведення сучасної боротьби, що передбачає паралельне або послідовне її ведення в декількох сферах, застосування декількох засобів загроз, воєнних та “невоєнних” методів боротьби;
- комплексним характером впливу загроз одночасно на різні сфери національної безпеки;
- трансформацією традиційних загроз за характером та масштабом свого впливу в нові типи загроз, у тому числі в транскордонні (транснаціональні) загрози, що потребують транснаціональних механізмів протидії їм;
- появою нових специфічних зовнішніх суб’єктів впливу на СЗНБ, таких як міжнародні та транснаціональні сили, особливо їх “мозкових” та аналітичних центрів;
- неспроможністю окремих держав самостійно протистояти усій гаммі загроз, насамперед тим, що мають глобальний характер, і необхідністю застосування різних міжнародних та регіональних механізмів безпеки, у тому числі міжнародних правових механізмів;
- відсутністю уніфікованих механізмів антикризового стратегічного управління для всього спектра загроз (викликів) та необхідністю формування на їх основі для кожної конкретної історичної ситуації “своєї” раціональної комбінації та послідовності застосування цих механізмів з максимальним використанням їхніх сильних та зменшенням впливу слабких сторін;
- вимогами системного підходу до розв’язання проблем та забезпечення необхідної гнучкості механізмів антикризового стратегічного управління;
- консерватизмом та значним рівнем бюрократії, насамперед міжнародних правових механізмів, що виступає суттєвим обмеженням для розробки нових або корегування чинних міжнародних правових механізмів і надає перевагу тим підходам, що зорієнтовані саме на максимальне застосування існуючих антикризових механізмів;
- суттєвою інерційністю застосування міжнародних правових механізмів і більшості національних антикризових механізмів стратегічного управління;
- особливостями прийняття рішень в умовах кризової (надзвичайної) ситуації: недостатність часу, неповнота, неточність та недостовірність інформації, обмеження на ресурси та здійснення “маневру” (корегування чинних та розробка нових антикризових механізмів), унікальність та непередбачливість більшості з кризових (ситуацій);
- незбалансованістю у часі нелінійних процесів, що відбуваються у різних сферах суспільного життя, насамперед за ритмом, швидкістю, темпом, амплітудою тощо змін і об’єктивними вимогами щодо їх максимально можливої гармонізації;
- глобалізацією, що підвищує можливості застосування невійськових асиметричних дій проти супротивника, насамперед у політико-дипломатичній, економічній та інформаційній сферах, їх раціональне об’єднання із симетричними механізмами антикризового стратегічного управління тощо.

Крім того, необхідність саме *комплексного* підходу до застосування сил та засобів СЗНБ обумовлена характером прояву та динамікою розвитку криз, насамперед коли криза в одній сфері є причиною виникнення сукупності криз в інших сферах з більшою інтенсивністю, амплітудою та масштабами негативних наслідків, наприклад, викликає виникнення системних криз, що одночасно охоплюють декілька визначальних сфер життєдіяльності суспільства та держави (політичну, економічну, соціальну, воєнну, ідеологічну, культурну, інформаційну та ін.) тощо.

Вступ України до СОТ та ЄС разом з позитивними моментами буде означати посилення впливу на неї глобалізації, у тому числі таких її негативних наслідків, як

глобальні економічні, фінансові, демографічні, екологічні тощо кризи, до яких має готуватись СЗНБ і ефективна протидія яким можлива тільки на основі комплексного застосування всього арсеналу чинних механізмів антикризового стратегічного управління, при необхідності їх модернізації або розробки нових механізмів.

Формування та практичне впровадження *комплексних* механізмів антикризового стратегічного управління є однією з головних функцій та завдань СЗНБ, реалізація яких значною мірою залежить від чіткості визначення цієї системної категорії.

Так, властивість “*комплексність*” в її назві означає, що цей механізм є результатом, по-перше, раціонального об’єднання, насамперед чинних механізмів антикризового стратегічного управління, що застосовуються в різних сферах забезпечення національної безпеки, з орієнтацією на їх сильні сторони для конкретної ситуації; по-друге, застосування системного підходу до формування комбінації організаційних, нормативно-регуляторних, матеріально-технічних, бюджетно-фінансових, інформаційних, ідеологічних, соціально-культурних форм, методів, сил та засобів, дій та заходів СЗНБ спрямованих на подолання криз у цій сфері з урахуванням реальних обмежень на ресурси, терміни подолання кризи та втрати суспільства та держави, що обумовлені кризою; по-третє, оптимального сполучення (поєднання) процесів імплементації чинних механізмів, їхньої модернізації та розробки нових механізмів залежно від ситуації, що складається.

Відносно “антикризового управління” в літературі та серед фахівців відсутнє єдине загальновизнане поняття. Причина цього полягає в різному розумінні сутності та структури антикризового менеджменту, його ролі та місця в теорії та практиці управління. Так, наприклад, згідно з одним з підходів пропонується відрізнити “управління кризою” та “антикризове управління” [12]. Автор вважає, що процес є більш загальним ніж “антикризове управління”, яке передбачає тільки методи, форми та дії, спрямовані на подолання кризи, яка вже відбулася. “Управління кризою” виходить за рамки “антикризового управління” та повинно включати такі основні процедури як прогнозування, запобігання та подолання криз. При цьому акцентується увага на неможливості застосування традиційних (раціональних) методів управління для кризових ситуацій та необхідності розробки і використання спеціальних антикризових механізмів управління.

В [6] навпаки вважають, що “антикризове управління” ідентичне західному “кризис-менеджменту” (crisis-management), що спрямований на **запобігання** кризових явищ та **забезпечення** стабільного стану та усталеного розвитку організації (підприємства). Автор розглядає антикризове управління насамперед з позицій **упередження та запобігання** криз.

Головним об’єктом стратегічного планування та управління у сфері забезпечення національної безпеки є система управління СЗНБ, що повинна забезпечити її ефективне функціонування в різних режимах: звичайному режимі повсякденного (традиційного) функціонування, раціональному режимі (режимі розвитку) та антикризовому режимі. В загальному випадку СЗНБ може паралельно знаходитись в декількох режимах, коли деякі з її складових знаходяться в стадії розвитку, інші в режимі функціонування, а в одній (декількох) з сфер національної безпеки відбуваються кризові явища. І тому комплексним має бути не тільки антикризове стратегічне управління, а в цілому механізм стратегічного планування та управління в цій сфері.

На наш погляд, структура антикризового управління повинна включати сукупність процесів, починаючи з упереджального виявлення та класифікації криз і завершуючи

виходом СЗНБ з кризи, ліквідації (зменшення) її негативних наслідків, оцінкою ефективності механізмів антикризового управління та при необхідності – здійснення їх корегування.

Такі розбіжності в поглядах науковців щодо “антикризового управління”, його призначення, основних функцій, місця в державному управлінні тощо обумовлені невизначеністю такої категорії як “криза”, її різним тлумаченням залежно від сфери, причин виникнення та інших факторів.

Криза у сфері забезпечення національної безпеки. Одним з основних призначень як Воєнної організації держави, так і сектору безпеки є своєчасне виявлення, попередження, нейтралізація або зменшення впливу деструктивних, дестабілізуючих факторів, що призводять до кризового стану у природі, різних сферах життєдіяльності суспільства та держави. При цьому, незважаючи на широке застосування термінів “криза”, “кризовий стан”, “кризове явище” та інших похідних термінів у національних нормативно-правових актах, у насамперед таких, що стосуються сфери забезпечення національної безпеки, вони залишаються офіційно не визначеними, не встановлено їх зв'язку з такими категоріями, як “надзвичайний” стан та ситуація, “воєнний стан”, “особливий період”, “небезпека”, “загроза” тощо.

Так, наприклад, в статтях 3 та 4 Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України” [10] вказується про функції РНБОУ з координації діяльності органів виконавчої влади “...в умовах воєнного та надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України”; в Законі України “Про основи національної безпеки України” [9] застосовуються терміни “демографічна” та “соціальна” кризи, в рішеннях Президента України та Уряду широко використовуються такі категорії, як “кризова ситуація”, “кризовий стан”, “кризове явище” та “кризи” в економіці, в енергетиці, в фінансовій, політичній та воєнній сфері тощо.

В Стратегії національної безпеки України [26] серед пріоритетних напрямів удосконалення системи управління національною безпекою (пункт 4.1) вказані:

- законодавче уточнення завдань і функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки, у тому числі в умовах особливого періоду та кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України;
- інформаційно-аналітична підтримка діяльності органів державної влади, насамперед в умовах кризових та надзвичайних ситуацій, в тому числі особливого періоду.

Але тільки в статті 3 розділу II Закону України “Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації” [8] “кризова ситуація” формулюється “як така, що склалася внаслідок вчинення протиправних і навмисних дій, пов'язаних з посяганням на нормальну, регулярну і безпечну діяльність цивільної авіації, що спричинили нещасні випадки з людьми, майнові збитки, акти незаконного втручання в діяльність цивільної авіації або які створили реальну загрозу настанню таких наслідків”. Це визначення стосується конкретної досить вузької області техносфери, до того ж воно майже повністю збігається з визначенням для надзвичайної ситуації техногенного характеру, що наведено у Державному класифікаторі надзвичайних ситуацій [13], і тому не може бути застосовано в загальному випадку для опису специфічної ситуації, що може відбуватись у сфері забезпечення національної безпеки, та впроваджено у практику державного управління, насамперед антикризового стратегічного управління у сфері забезпечення національної безпеки.

Аналіз різних визначень терміну “криза” показав його суттєву залежність від сфери застосування і відсутність уніфікованого загальноприйнятого визначення для будь-якої сфери життєдіяльності суспільства та держави, бізнесу, стану людини та природи та ін.

Наприклад, визначення деяких з видів криз сформульовані так:

- політична в [20, с. 298] – “тимчасове призупинення або припинення функціонування окремих елементів або інститутів політичної системи; значне поглиблення й загострення наявних політичних конфліктів, політичної напруженості. Криза політична може набувати різних форм (відставка уряду, розпуск парламенту, запровадження надзвичайного стану тощо) і є наслідком та проявом загострення глибинних суперечностей у політ. або інших сферах суспільного життя... Криза політична “визріває” у процесі поступового загострення та поглиблення суперечностей...”;

- економічна в [7, с.132] – “глибинний розлад економічної системи, спосіб тимчасового вирішення її суперечностей... Криза економічна – глибокий розлад кожного з компонентів економічної системи і механізму їхньої взаємодії, з одного боку, часткове та тимчасове вирішення їх внутрішніх суперечностей – з іншого боку”;

- воєнно-політична в [18, с. 43] – “гостра фаза в розвитку міждержавних відносин, що характеризується конфронтацією і високою імовірністю розв’язання війни чи збройного конфлікту. Характерними рисами воєнно-політичної кризи є різке посилення усіх видів політичного, військового й економічного протиборства сторін, форсоване проведення військових приготувань, навмисна демонстрація сили, застосування різного роду політичних та економічних санкцій, установлення військової блокади й інші недоброзичливі акції”;

- екологічна в [25, с. 245] – “ситуація, що виникає в екологічних системах (біоценозах) унаслідок порушення рівноваги під впливом стихійних природних явищ (посухи, поведей, смерчів, пожеж і т. ін.) або внаслідок впливу антропогенних чинників (забруднення людиною атмосфери, гідросфери, ґрунту, вирубування лісів і т. ін.)”;

- державного управління в [11, с.144] – “особливий переломний стан у розвитку і функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур, який характеризується нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних інститутів, зниженням рівня керованості соціально-економічними процесами, загостренням політичних конфліктів, наростанням критичної активності мас тощо”.

Цей перелік визначень може бути суттєво розширений за рахунок включення інших видів криз. Але в Україні сьогодні відсутня офіційно визнана класифікація криз, як і саме визначення кризи, що ускладнює розпізнавання кризових ситуацій та передбачення криз, формування антикризових механізмів стратегічного управління тощо. Один з відомих підходів до типологізації криз [3, 11] передбачає їх диференціацію за причинами виникнення, можливими наслідками та характером прояву. Загальною причиною виникнення будь-яких криз є критичне загострення протиріч, негативних явищ і тенденцій у відповідній сфері (сферах), наслідками яких може бути суттєва дестабілізація ситуації, втрата стійкості існуючої системи та можливостей усталеного розвитку, її оновлення (оздоровлення) із збереженням цілісності та ідентичності системи або її руйнування тощо. Ці протиріччя можуть бути об’єктивними та суб’єктивними, зовнішніми та внутрішніми, випадковими та закономірними, що для кожної сфери життєдіяльності суспільства та держави і конкретних історичних обставин мають свою специфіку.

Кризу у сфері забезпечення національної безпеки пропонується визначити як *критичне загострення сукупності протиріч, суперечностей, небезпечних для життєво важливих національних інтересів негативних явищ, що обумовлюють глибинний розлад,*

дестабілізацію, розбалансованість СЗНБ, її окремих складових та зв'язків між ними і зовнішнім середовищем, втрату ними необхідної стійкості та можливостей забезпечення усталеного розвитку суспільства і держави, наближення СЗНБ до мінімально допустимого рівня забезпечення національної безпеки, за яким можливий її крах (руйнація).

Підсумовуючи, пропонується таке визначення **комплексного механізму антикризового стратегічного управління у сфері забезпечення національної безпеки** – сукупність інституціональних та організаційних структур СЗНБ, єдність та системність використаних ними організаційних, нормативно-регуляторних, матеріально-технічних, бюджетно-фінансових, ідеологічних, соціально-культурних форм, методів, сил та засобів, дій та заходів, спрямованих на попередження, запобігання, послаблення, нейтралізацію, усунення криз (кризових явищ) та причин, що їх обумовлюють, у визначальних сферах національної безпеки з прийнятними для суспільства та держави втратами та терміни.

Висновки.

В статті досліджено стан та тенденції розвитку категорійно-понятійного апарату у сфері забезпечення національної безпеки в контексті розвитку системи стратегічних документів у цій сфері, обґрунтовані та сформульовані такі базові категорії теорії стратегічного планування та управління, як комплексний антикризовий механізм стратегічного управління та криза у сфері забезпечення національної безпеки тощо. Застосування зазначених категорій дозволить більш чітко виражати сутність закономірностей стратегічного планування та управління у сфері забезпечення національної безпеки, а також механізмів їх проявлення у практиці державного управління, формування та реалізації державної політики у цій сфері, оцінки їх ефективності.

У перспективі подальші дослідження передбачається зосередити на розробці комплексної моделі стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки, теоретико-методологічних засад інформаційно-аналітичного забезпечення СЗНБ, оцінці ефективності стратегічного планування у цій сфері.

Використана література

1. Айвазян З., Кириченко В. Антикризисное управление: принятие решений на краю пропасти / Проблемы теории и практики на краю пропасти. – 1999. – № 4. – С. 94-100.
2. Антикризисное управление: Общие основы и особенности России: учеб. пособие ; под ред. И.К. Ларионова. – М.: Издат. Дом “Дашков и К”, 2001.
3. Антикризисное управление: учебник ; под ред. Э.М. Короткова. – М.: ИНФРА-М, 2001. – 432 с.
4. Арнольд В.И. Теория катастроф. – М.: МГУ, 1983.
5. Бляхман Л.С. Основы функционального и антикризисного менеджмента. – М.: Изд-во В.А. Михайлова, 1999. – 380 с.
6. Герасименко Наталья. Антикризисное управление: информационно-аналитические системы поддержки принятия решений / Проблемы теории и практики на краю пропасти. – 2007. – № 3. – С. 68-78
7. Економічна енциклопедія: у 3-х т. – Т.2 / С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видавничий центр “Академія”, 2001. – 848 с.
8. Закон України “Про державні цільові програми” від 18.03.2004 р. № 1621-IV // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2004. – № 25. – Ст. 352.

9. Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19.03.2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст. 351.
10. Закон України “Про Раду національної безпеки і оборони України” від 05.03.1998 № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1998. – № 35. – Ст. 237.
11. Карпенко О.А. Основи антикризового управління: навч.-метод. посіб. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 208 с.
12. Кислухина И. Проблемы формирования концептуальных и методологических основ антикризисного управления / Проблемы теории и практики управления. – 2006. – № 6. – С. 36-40.
13. Кокошин А.А., Падерин А.А. Политика и военная стратегия: урок единства // Военная мысль. – № 5. – 2006. – С.30-38.
14. Кокошин А.А. Политика и социология военной стратегии – (Предисл. академика РАН Г.В.Осипова). – М.: Ком. книга, 2005. – 616 с.
15. Крутик А.Б., Муравьев А.И. Антикризисный менеджмент. – СПб.: Питер, 2001.
16. Крутько В. Введение в менеджмент кризисных ситуаций. – К., 1994.
17. Мастенбрук У. Управление конфликтными ситуациями и развитие организации. – М.: ИНФРА-М, 1996.
18. Міжнародна і національна безпека: короткий словник термінів ; уклад: Г.П. Ситник (кер. творчого кол.), В.Ю. Богданович, М.Ф. Єжеев; за заг. ред. Г.П. Ситника. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 86 с.
19. Пашута Н., Федулова Л. Антикризисное управление: проблемы и пути решения в условиях Украины / Персонал. – 2000. – № 4. – С. 84-91
20. Політичний енциклопедичний словник ; упоряд. В.П. Горбатенко; за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенька. – [2-е вид. доп. і пер.]. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.
21. Попов Р.А. Антикризисное управление: учебник. – М.: Высш. шк., 2003. – 429 с.
22. Родионова Н.В. Антикризисный менеджмент. – М.: ЮНИТИ, 2001. – 223 с
23. Семенченко А.І. Комплексний механізм антикризового стратегічного управління забезпеченням національної безпеки / Економіка України. – 2007.
24. Стратегия и тактика антикризисного управления ; под ред. А.П. Градова, Б.И. Кузина. – СПб.: Спец. лит., 1999. – 510 с.
25. Тлумачний російсько-українсько-англійський словник з екології: Основні терміни (понад 3500 термінів) ; уклад. М.Д. Гінзбург, Н.І. Азімова та ін.; за заг. ред. Рудіна. – Харків, 2000. – 750 с.
26. Указ Президента України “Про Стратегію національної безпеки України” від 12.02.2007 р. № 105/2007 // Стратегічна панорама. – 2007. – № 1. – С.3-13.
27. Уткин Э.А. Антикризисное управление. – М.: Тандем ЭКМОС, 2000.
28. Хіт Роберт. Кризовий менеджмент для керівників; [пер. з англ.]. – К.: Наук. думка, 2002. – 566 с.
29. Чернявский А.Д. Антикризисное управление: учеб. пособие. – К.: МАУП, 2000. – 208 с.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~