

*Шевченко М. М., кандидат філософських наук,
доцент, доцент кафедри національної
безпеки Національної академії державного
управління при Президентові України (м. Київ)*

МЕТОДИКА СИСТЕМНО-КОМПЛЕКСНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті визначено основні підходи до вивчення проблем державного управління у сфері національної безпеки та запропоновано авторську методіку системно-комплексного дослідження державного управління забезпеченням національної безпеки.

В статье определены основные подходы к изучению проблем государственного управления в сфере национальной безопасности и предложена авторская методика системно-комплексного исследования государственного управления обеспечением национальной безопасности.

In the article are defined approaches to the studying of state administration problems in the field of national security and suggested author's methodology of systematically-complex investigating of state administration by securing of national security.

Необхідність розгляду проблем розробки методіки дослідження системи державного управління забезпеченням національної безпеки України в сучасних умовах істотно зростає. Це обумовлено низкою причин теоретичного та практичного характеру: а) в силу складності сучасних загроз і викликів у сфері безпеки значно розширюється обсяг та масштаби завдань системи забезпечення національної безпеки, збільшується кількісна та якісна розмаїтість її об'єктів і суб'єктів; б) змінюється характер суб'єктно-об'єктних відносин у системі забезпечення національної безпеки, форми та засоби її забезпечення; в) в умовах глобальних трансформацій зростає роль і значення інформаційно-розвідувального забезпечення, стратегічного аналізу політики безпеки держави; г) в контексті зміни парадигм цивілізації, міжнародних відносин та війни істотно змінюється парадигма національної безпеки, що й визначає необхідність «ревізії» існуючих уявлень відносно сутності, змісту, структури, форми прояву, причин виникнення та шляхи вирішення проблем національної безпеки; д) як ніколи раніше зростає роль, значення і цінність прогнозування, стратегічного планування і національного програмування розвитку складових системи національної безпеки.

Система забезпечення безпеки є інституційним регулятивним органом, за допомогою якого підтримується стабільність суспільства, створюється необхідна сукупність умов реалізації життєво важливих інтересів та мінімізуються існуючі

загрози. Відповідальність за функціонування цього механізму на національному рівні, як правило, бере на себе держава (або колегіальний орган) – суб'єкт безпеки суспільства і громадянина. Отже, необхідність підвищення ефективності і ролі системи державного управління забезпеченням національної безпеки України стали нагальною об'єктивною потребою – усе це висуває дану проблему на одне з перших місць безпекознавства.

Проведений контент-аналіз монографій [1-5], дисертаційних досліджень [6-8], що пов'язані з аналізом державного управління забезпеченням національної безпеки, дозволяє зробити ряд узагальнень: 1) не приділяється достатня увага питанням, що пов'язані з аналізом методологічних аспектів державного управління забезпеченням національної безпеки; 2) описовий підхід переважає над аналітико-синтетичним, а фрагментарний підхід – над системним аналізом (системно-функціональним та системно-структурним); 3) найбільш важливі проблеми державного управління забезпеченням національної безпеки або зовсім не досліджувалися, або досліджувалися недостатньо глибоко. До даних проблем відносяться: відсутність наукової парадигми як самостійної галузі знання; немає системного (системно-структурного та системно-функціонального) аналізу як виду діяльності; залишаються невизначеними логічні засоби (поняття, категорії, принципи, методи, закони та ін.); немає спеціального комплексного аналізу методологічних, гносеологічних та логічних основ та інші проблеми.

Особлива теоретична та практична значимість державного управління забезпеченням національної безпеки, недоліки в її науковому висвітленні, необхідність «ревізії» вищезазначених проблем, обумовили актуальність даного дослідження.

Метою статті є розробка методики системно-комплексного дослідження державного управління забезпеченням національної безпеки.

Є сенс зауважити, що коло методологічних проблем державного управління забезпеченням національної безпеки досить широке та різноманітне, їх можна аналізувати в історичному та логічному, змістовому та формальному, якісному та кількісному, функціональному та структурному аспектах, а також економічному, соціальному, політичному, правовому, моральному, психологічному, аксіологічному, інформаційному, організаційному, прогностичному, міжнародному, військовому й інших аспектах. Особливістю даного аналізу є системний підхід до методологічних проблем з урахуванням у необхідних межах всіх інших аспектів. Головним засобом аналізу був вибраний аналітико-синтетичний метод – сукупність багатьох прийомів, що забезпечують пізнання методологічних основ як складної системи. Його мета полягає в тому, щоб з'ясувати методологічні основи аналізу, знання яких має головне значення для підвищення ефективності й якості теоретичної та практичної діяльності суб'єктів системи державного управління забезпеченням національної безпеки.

У дослідженні проблем державного управління у сфері національної безпеки слід, на наш погляд, розрізняти методи-підходи і методи-прийоми. Метод-підхід певним чином націлює дослідника, формує його вихідні позиції, виступає як метод застосування методів. Для дослідника проблем державного управління у сфері національної безпеки таку роль виконує, насамперед, соціологічна пізнавальна культура, соціальні принципи, діалектика як логіка пізнання, формальна логіка, семіотика, теорія інформації, логіко-методологічні проблеми наук, що використовувались при аналізі, а також теорія національної і воєнної безпеки,

геополітика та геоekonomіка, глобалістика, вчення про мир, війну, армію, збройну боротьбу, військову могутність держави та інші. Своїми законами, поняттями, категоріями, принципами й узагальнюючими висновками вони формують вихідні позиції дослідника, визначають характер, стиль і логіку його мислення, спрямовують і регулюють процес аналізу. Аналогічну роль, але в трохи іншому, більш конкретному плані відіграє системно-структурний і системно-функціональний, якісний і кількісний, змістовний і формальний, натурний і модельний, історичний і логічний та інші підходи. У методі-прийомі вирішального значення набувають конкретні правила, послідовність дій дослідника. Тому він виступає як безпосередній інструмент вирішення якого-небудь типового пізнавального завдання. Він виконує специфічні методологічні функції: а) виступає як система знань, що використовується при аналізі проблем державного управління забезпеченням національної безпеки; б) обумовлює спрямованість, логіку і стиль мислення дослідника. Узагальнюючі висновки, рекомендації, принципи і засоби даного методу-прийому, будучи усвідомленими, стають показниками, у якому напрямі потрібно вести дослідження, що саме з'ясовувати і як це робити, виходячи із сутності та змісту, цілей і завдань державного управління забезпеченням національної безпеки.

Науковий метод-прийом аналізу проблем державного управління забезпеченням національної безпеки може містити у собі: а) історичний метод-прийом – це сукупність принципів і правил, що забезпечують відтворення минулого стану політики національної безпеки; б) діагностичний метод-прийом – це сукупність принципів і правил, що забезпечують аналіз актуальних проблем національної безпеки сьогодення, для вироблення наукових рекомендацій щодо підвищення ефективності функціонування системи національної безпеки; в) прогностичний метод-прийом – це по суті справи, сукупність методів, що забезпечують пізнання тенденцій розвитку політики та системи державного управління забезпеченням національної безпеки у

минулому і сьогодні й екстраполяцію їх у майбутнє.

Специфічні методи-прийоми дослідження системи державного управління забезпеченням національної безпеки вирішує наступні завдання: 1) добування емпіричних даних шляхом спостереження, активного обстеження, опитування, вивчення документів, експерименту й ін.; 2) первинної обробки емпіричних даних шляхом їхнього наочного відображення у вигляді графіків, таблиць, схем, опису, документування, первинної систематизації і класифікації; 3) теоретичного аналізу (оперативний і стратегічний аналіз, теоретичне моделювання, тактичні, оперативно-тактичні і стратегічні розрахунки, використання математичних методів дослідження тощо).

Отже, проведений аналіз дозволяє констатувати, що розвиток методологічних досліджень державного управління забезпеченням національної безпеки стає не тільки і не стільки актуальною логіко-гносеологічною, але і науково-практичною проблемою забезпечення національної безпеки України.

В рамках окреслених методів-підходів та методів-приймів автором статті розроблено методіку системно-комплексного дослідження державного управління забезпеченням національної безпеки.

Методика містить чотири основні етапи. Дамо коротку характеристику процедури дослідження на кожному етапі.

I. Вихідною інформацією для проведення дослідження є:

1. З'ясування логіки розвитку державного управління в контексті зміни парадигми безпеки та глобальних трансформацій: еволюція уявлень про державне управління та безпеку в доіндустріальному, індустріальному та постіндустріальному суспільствах; трансформації війни та міжнародних відносин як детермінанти зміни парадигми безпеки; зміна цільових настанов державного управління в системі безпекотворення «цінності – ідеологія – політика = безпека» в умовах глобалізації; трансформаційні процеси у сфері взаємодії держави з колективними системами безпеки в конкретно-історичних умовах.

2. Класифікація державного управління забезпеченням національної безпеки як підсистеми державного управління:

а) типологічні ознаки державного управління забезпеченням національної безпеки в умовах тоталітарного, авторитарного та демократичного політичних режимів;

б) типологічні ознаки державного управління забезпеченням національної безпеки в доіндустріальному, індустріальному та постіндустріальному суспільствах;

в) культурно-цивілізаційні особливості державного управління забезпеченням національної безпеки.

II. Алгоритм визначення концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки:

1. Визначається співвідношення безпеки особи і суспільної безпеки; безпеки особи і безпеки держави, суспільної безпеки і безпеки держави, міжнародної і національної безпеки у історичному та філософсько-світоглядному аспектах [4, с. 146].

2. Визначається відношення конкретної країни до сучасних цивілізаційних моделей розвитку, а саме, з'ясовується, чи включена вона в доіндустріальну, індустріальну, постіндустріальну (техногенну), неоекономічну фази розвитку.

3. Розписується система участі країни в міжнародних економічних, політичних, воєнно-політичних організаціях, альянсах, союзах і т.д.

4. Фіксується геополітичне, гео економічне та геостратегічне положення досліджуваної країни.

5. Згідно попереднього пункту дається характеристика стратегічним тенденціям суб'єкта дослідження у зовнішній сфері; встановлюється, яким головним вектором (геоекономічним, геополітичним, геостратегічним) стратегічних тенденцій обумовлюються його національні інтереси.

6. Визначивши систему національних інтересів варто з'ясувати геополітичний та гео економічний коди (кодекси) країни – набір стратегічних пропозицій, які уряд складає про інші держави при формуванні своєї зовнішньої політики та політики безпеки.

7. Дається відповідь на питання: геополітичний чи гео економічний підхід

використовує конкретна держава для забезпечення національної безпеки.

III. Визначення структури системи забезпеченням національної безпеки.

Систему забезпечення національної безпеки можна умовно представити сукупністю механізмів формування та реалізації стратегії національної безпеки, інформаційно-розвідувального забезпечення.

1. Механізм формування стратегії національної безпеки включає в себе пакет концептуально-настановчих документів, нормативно-правову базу, комплекс органів державної влади та посадових осіб.

2. Механізм реалізації стратегії національної безпеки включає в себе систему прийняття рішень, систему програмно-цільового планування, розподілу та використання ресурсів.

3. Механізм інформаційно-розвідувального забезпечення включає в себе комплекс органів, що організують та проводять стратегічний моніторинг та аналіз внутрішнього і зовнішнього середовища країни в контексті забезпечення національної безпеки.

IV. Схеми дослідження системи державного управління забезпеченням національної безпеки.

1. Дослідження механізму формування стратегії національної безпеки передбачає послідовне вивчення:

а) пакету концептуально-настановчих документів;

б) нормативно-правової бази у сфері національної та міжнародної безпеки;

в) ієрархію та функції органів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки;

г) ієрархію та функції органів міжнародних організацій у сфері забезпечення міжнародної безпеки;

д) систему взаємодії органів державного управління з органами управління міжнародних систем безпеки;

ж) повноважень посадових осіб у визначенні стратегічних напрямів забезпечення національної безпеки.

2. Дослідження механізму реалізації стратегії національної безпеки передбачає послідовне вивчення:

а) системи прийняття державно-управлінських рішень у сфері забезпечення національної безпеки;

б) системи програмно-цільового планування, розподілу та використання ресурсів у сфері забезпечення національної безпеки.

3. Дослідження механізму інформаційно-розвідувального забезпечення передбачає послідовне вивчення:

а) нормативно-правової бази інформаційно-розвідувального забезпечення національної безпеки;

б) ієрархію та функції розвідувальних органів та наукових установ у сфері інформаційно-розвідувального забезпечення національної безпеки;

в) системи взаємодії аналітики, розвідки та політики у сфері забезпечення національної безпеки;

г) системи організації і проведення стратегічного моніторингу та аналізу внутрішнього і зовнішнього середовища країни в аспекті забезпечення адаптивності системи національної безпеки.

4. Визначення рівня готовності системи державного управління до забезпечення національної безпеки:

а) визначення рівня готовності національної зовнішньополітичної (дипломатичної) системи відстоювати національні інтереси на міжнародній арені;

б) визначення рівня готовності національної військової компоненти щодо захисту національних інтересів на міжнародній арені;

в) визначення рівня готовності системи державного управління до забезпечення політичної, соціальної, економічної, інформаційної, духовної безпеки.

5. Визначення ефективності системи державного управління по забезпеченню національної безпеки.

Для ефективного функціонування й об'єктивного контролю в правовому просторі повинна бути визначена система показників оцінювання ефективності функціонування системи забезпечення національної безпеки держави і її складових.

Зрозуміло, що така система показників буде ієрархічною й багатомірною. На верхньому рівні будуть комплексні (системні) показники, на нижніх – окремі часткові показники, за допомогою яких будуть оцінюватися окремі елементи визначених сфер національної безпеки або виконання ними окремих функцій.

Соціально-правові питання

Кожен показник визначається, як правило, на рік і повинен мати три градації [1, с. 282]:

необхідний – установлюється в правовому просторі (наприклад, Збройні Сили України повинні відбити збройну агресію середнього рівня протягом одного місяця. У тому числі, у місті Києві об'єкти оборонно-промислового комплексу, енергетична система й система державного управління повинні бути захищені від розглянутого супротивника на ___%. При цьому втрати не повинні перевищувати припустимі);

запланований – певний відповідно до встановленого рівня загроз та запланованого рівня **фінансування** сектору безпеки держави;

реалізований – реально забезпечений наявними силами й способами при реально виділених ресурсах і фінансах (для оцінювання реалізованого показника

Запланований рівень національної безпеки K_p

$$\mathcal{E}_p = \frac{\text{Запланований рівень національної безпеки } K_p}{\text{Необхідний (життєво-необхідний) рівень національної безпеки } K_t (K_g)}$$

Аналогічно реальна ефективність системи забезпечення національної безпеки

Реальний рівень національної безпеки K_r

$$\mathcal{E}_r = \frac{\text{Реальний рівень національної безпеки } K_r}{\text{Необхідний (життєво-необхідний) рівень національної безпеки } K_t (K_g)}$$

Установленням припустимої границі реальної ефективності системи можна більш конкретно визначити сфери й рівні відповідальності керівних й адміністративних органів, а також посадових осіб у системі забезпечення національної безпеки держави.

6. Дослідження механізму реалізації стратегічно-інноваційної функції держави у сфері забезпечення національної безпеки передбачає:

а) вивчення системи організації та проведення прогнозування, стратегічного планування та національного програмування розвитку системи забезпечення національної безпеки;

б) визначення ефективності системи впровадження результатів наукових

розробляються в кожному випадку відповідні методики й інструкції. Реалізований показник оцінюється, виходячи з досягнутих бойових можливостей Збройних Сил й інших військових формувань, передбачених чинним законодавством, накопичених запасів, матеріальних і людських ресурсів, задіяних у системі забезпечення національної безпеки держави, обсяг і стан яких оцінюється по затвердженим на період планування критеріям).

Найбільш інтегральним показником повинен слугувати рівень національної безпеки держави [1, с. 283] (необхідний або життєво-необхідний, запланований і реально забезпечений за певний проміжок часу).

Заплановану ефективність системи забезпечення національної безпеки держави відповідно до встановленого обсягу фінансування тоді доцільно оцінювати по співвідношенню.

за умови передбаченого фінансування й при припустимому матеріальному збитку, екологічних і людських втратах

держави може бути визначена у вигляді [3, с. 283]

при поточному фінансуванні й матеріально-технічному забезпеченні складових системи забезпечення національної безпеки держави

досліджень у сфері безпекознавства та інноваційних підходів у практику забезпечення національної безпеки,

в) визначення ефективності системи впровадження результатів стратегічного моніторингу та аналізу внутрішнього і зовнішнього середовища країни в аспекті забезпечення адаптивності системи державного управління у сфері національної безпеки.

Використання запропонованої методики дослідження системи державного управління забезпеченням національної безпеки дає можливість аналітикам використовувати сучасні інформаційні методики, проводити кількісні оцінки і тим самим підвищувати оперативність, вірогідність і об'єктивність матеріалів, що

Соціально-правові питання

подаються керівництву держави для прийняття рішень у сфері національної безпеки.

За своїми можливостями дана методика може бути віднесена до науково-методичного апарату системних досліджень

проблем державного управління у сфері національної безпеки, а її відкритість і загальний характер дозволяють використовувати її в дослідженнях управлінських проблем у визначальних сферах національної безпеки.

Література

1. *Богданович В.Ю.* Теоретические основы анализа проблем национальной безопасности государства в военной сфере: [Монография] / В.Ю. Богданович. – К.: Основа, 2006. – 296 с.
2. *Основи державного управління забезпеченням обороноздатності України: теорія і практика:* [Монографія] / [В.Ю. Богданович, М.Ф. Єжєєв, І.Ю. Свіда] – Львів: ЛІСВ, 2008. – 300 с.
3. *Косевцов В.О.* Національна безпека України: проблема та шляхи реалізації пріоритетних національних інтересів / В.О. Косевцов, І.Ф. Бінько. – К.: НІСД, 1996. – 77с.
4. *Ситник Г.П.* Державне управління національною безпекою України: [Монографія] / Г.П. Ситник. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.
5. *Смолянук В.Ф.* Військова могутність України: Теоретико-методологічні засади формування і розвитку (політологічний аналіз досвіду 1990-х років): [Монографія] / В.Ф. Смолянук. – Київ; Ірпінь: ВТОР “Перун”, 2000. – 448 с.
6. *Платонов А.В.* Протидія нелегальній міграції як чинник забезпечення національної безпеки України: дис. канд. політ. наук: 21.01.01 / Платонов А.В. Національний інститут проблем міжнародної безпеки при РНБО України. – К., 2006. – 178 с.
7. *Клименко Н.Г.* Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: теоретичний та історичний аспекти: дис. канд. держ. упр.: 25.00.01. / Клименко Н.Г. Національна академія державного управління при Президентіві України. – К., 2008. – 225 с.
8. *Шпильовий І.М.* Державне регулювання у сфері природно-техногенної безпеки України.: дис. канд. держ. упр.: 25.00.01. / Шпильовий І.М. Національна академія державного управління при Президентіві України. – К., 2008. – 221 с.