

УДК 351.86 (746.1.)

**В. А. Мандрагеля,**  
доктор філософських наук, доцент, професор кафедри  
національної безпеки, Національна академія державного  
управління при Президенті України

## СУЧАСНІ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

*У статті аналізується взаємозалежність інституціональних та процесуальних проблем національної безпеки. Розглядається історія створення та основні завдання координуючих державних органів у сфері національної безпеки і оборони. Показана важливість запровадження інтегративних підходів до розробки новітніх стратегій національної безпеки.*

*The article has analyzed interdependence the institutional and legal procedure problems of national security. The history of creation and the main tasks of the coordinating state institutes in the national security' sphere is considered. The importance of integrative approaches' introduction to work out new strategies of national security is demonstrated.*

*Ключові слова: стратегія національної безпеки, органи національної безпеки, інтегративні підходи, загрози, виклики, ризики.*

*Key words: national security strategy, institutes of the national security integrative approaches, threats, challenges, risks.*

### ВСТУП

Актуальність теми статті зумовлена новими небезпеками, загрозами, викликами й ризиками сучасного світу. Надзвичайно потужний землетрус, що стався в Японії 11 березня 2011 р., викликав руйнівне цунамі та катастрофічні за наслідками пошкодження ядерної електростанції "Фукусіма-1", за попередніми даними, загинуло понад 5 тис. осіб, про більш ніж 8 тис. — нема інформації [13]. Доленосні події відбуваються в арабських країнах Близького Сходу. Після падіння авторитарних режимів у Тунісі і Єгипті заворушення продовжуються в Ємені, Бахреїні, Йорданії, інших країнах регіону. Масштабні криваві зіткнення урядових військ та повстанців у Лівії змусили Раду Безпеки ООН прийняти надзвичайно жорстку резолюцію, спрямовану проти антигуманних дій диктатора М. Кадафі.

Відтак, перед людством по-новому постали питання забезпечення енергетичної, екологічної безпеки. Разом з цим, продовжує набирати оберти боротьба з нерозповсюдження зброї масового ураження, міжнародним тероризмом. Провалом закінчуються спроби штучно нав'язати ідеї "демократичного миру", реалізувати замисли гуманітарної інтервенції в Іраку, Афганістані, інших державах [11, с. 324—326.]. Невпинно зростає кількість внутрішніх конфліктів, у тому числі, із застосуванням зброї, в багатьох країнах Африки. До цього додаються значні

труднощі фінансово-економічного характеру. Всесвітня фінансова криза, що владно заявила про себе наприкінці 2007 р., змушує міжнародне співтовариство шукати нових засобів, механізмів та інструментів захисту від непередбачених наслідків вільного ринку, необмеженої економічної конкуренції.

Стрімке накопичення змін у світовій політиці, очевидна криза інститутів міжнародного права, базових організацій на кшталт ООН, ОБСЄ тощо, звичних систем відносин досягли якісно нового стану. Загальна трансформація композиції міжнародних відносин привела до кардинальної зміни поведінки конкретних країн. Міжнародна ситуація стає менш прогнозованою, оскільки чинник сили втрачає значення як спосіб підтримки стабільних взаємовідносин між основними гравцями на світовій арені.

Отже, перед державами світу постає нагальна проблема — посилити прогностичні функції органів національної безпеки, підвищити їх ефективність та надати нового імпульсу у координації дій з міжнародними інституціями, структурами, форумами, неурядовими організаціями. Про важливість цих питань пишуть багато вітчизняних і зарубіжних дослідників — Є. Бажанов, О. Бодрук, В. Бруз, І. Василенко, О. Власюк, В. Горбулін, Д. Греві, О. Задохін, І. Іванов, Д. Кеохейн, Б. Косевцов, Г. Костенко, О. Панарін, Г. Перепелиця, Г. Ситник, В. Смоля-

нюк, Д. Хеллі, П. Циганков та ін. Геополітичні аспекти нових загроз, викликів і небезпек досліджують З. Баман, П. Бергер, З. Бжезинський, Ф. Лукьянов, С. Караганов, Е. Тоффлер, Ф. Фукуяма, С. Хантінгто інші дослідники. Проте за аналізом структурно-змістовних аспектів проблем забезпечення національної безпеки поза увагою, як правило, залишається організація роботи державних органів, що опікуються цими питаннями.

### ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

У статті здійснена спроба проаналізувати ефективність діяльності інститутів та структур розвинутих країн світу, які безпосередньо займаються розробкою та реалізацією нових підходів щодо забезпечення національної безпеки. Увага також акцентована на виявленні основних закономірностей у запровадженні принципово інших процесуальних механізмів підготовки стратегій національної безпеки, інших концептуальних документів.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Відомо, що поняття "національна безпека" почалося широко використовуватися у міжнародному політичному і безпековому дискурсах після Другої світової війни. Саме США провели радикальну реформу органів державної влади, згідно із "Законом про національну безпеку", підписаним президентом Г. Труменом 26 липня 1947 р. Відповідно до його концептуальних засад, були перебудовані міністерство оборони, органи розвідки (з'явилося Центральне розвідувальне управління — ЦРУ, управління з мобілізації матеріальних і людських ресурсів), а також утворено вищий військово-політичний орган — Рада національної безпеки. Дуже швидко поняття "національна безпека" було прийняте у структурах НАТО і перетворилося на предмет "високої політики", один з головних об'єктів досліджень міжнародних відносин та внутрішньої політики.

У більшості країн світу було створено відповідні органи, що опікуються питаннями національної безпеки. Зокрема, у Японії — це Рада національної оборони, у ФРН — Федеральна рада безпеки. Їх склад, зазвичай невеликий. Постійними членами Федеральної ради безпеки у ФРН є федеральний канцлер, віце-канцлер (він же міністр закордонних справ), міністр оборони, внутрішніх справ, фінансів, економіки, транспорту, пошти й зв'язку, генеральний інспектор бундесверу. У Японії до Ради національної оборони входять прем'єр-міністр, міністри закордонних справ, фінансів, начальник керування національною обороною (виконувач функцій міністра оборони), секретар

кабінету міністрів, начальник керування поліцією. У США в РНБ входять президент, віце-президент, державний секретар, міністр оборони, начальник керування мобілізацією. Крім того, на засіданнях РНБ США, як правило, присутні постійні радники: директор ЦРУ й голова Об'єднаного комітету начальників штабів, радник президента з національної безпеки, а також міністри фінансів, юстиції, енергетики тощо.

Тривалий час у Радянському Союзі в словнику міжнародних відносин зберігалася традиційна термінологія "війна", "мир", "оборона", хоча, за суттю, йшлося про комплексну сферу безпеки. Політбюро, ЦК КПРС, Військово-промислова комісія в СРСР у дійсності виконували ті ж функції, що й Рада національної безпеки США. І тільки після 1985 р. поняття національна безпека ввійшло в широкий вжиток серед країн соціалістичного табору.

Після розвалу СРСР новоутворені країни негайно почали формувати органи національної безпеки. Зокрема, у Москві законодавче рішення про створення Ради безпеки було прийнято одночасно з введенням посади Президента РФСР: законами "Про Президента РФСР" від 24 квітня 1991 р. і відповідними доповненнями до Конституції від 24 травня 1991 р. Зразу після цього, 25 липня 1991 р. була сформована підготовча комісія зі створення Ради безпеки. Протягом року вона тричі змінювала свою назву.

— Рада безпеки РФСР (август-декабрь 1991);

— Рада у справах Федерації й території (25 грудня 1991 р. — 3 квітня 1992 р.);

— Рада безпеки Російської Федерації (з 3 квітня 1992 р.);

Зрештою, її статус і порядок формування були встановлені відповідним розділом Закону Росії "Про безпеку" від 5 березня 1992 р. У зв'язку з набранням чинності новою Конституцією, статус Ради безпеки став визначатися Федеральним Законом у межах, що не суперечать їй. Після прийняття Закону Росії "Про безпеку" 3 червня 1992 р. Указом Президента була створена Рада безпеки Росії й затверджене перше Положення про неї. Сьогодні основним документом, що визначає статус РБ, є Положення про Раду безпеки Російської Федерації, затверджене Указом Президента Росії № 726 від 7 червня 2004 р. [5]. До складу Ради безпеки входять (на правах постійних членів) президент, секретар РБ, голова уряду РФ, директор ФСБ, міністри оборони й закордонних справ. Крім цього, членами РБ РФ можуть бути керівники федеральних міністерств і відомств: економіки, фінансів, внутрішніх справ, МНС та інші, що призначені президентом країни [7, с. 14—22].

Ідея створення Ради національної безпеки і оборони України з'явилися фактично з моменту проголошення незалежності України. Про це свідчать, зокрема, такі нормативно-правові акти, як укази Президента України "Про Раду національної безпеки України" від 15 січня 1992 р. № 41; "Про Раду національної безпеки України" від 1 липня 1992 р. № 357; "Про Положення про Раду національної безпеки при Президентові України" від 23 серпня 1994 р. № 469; "Про зміни у складі Ради національної безпеки та Президії Ради національної безпеки" від 14 вересня 1995 р. № 842 тощо [6, с. 124—125].

Сучасна Рада національної безпеки і оборони України відповідно до ст. 107 Конституції України та ст. 1. Закону України "Про Раду національної безпеки і оборони України" від 5 березня 1998 р. [3] визнається координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Вона координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Рада національної безпеки і оборони України керується у своїй діяльності Конституцією та законами України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актами Президента України.

До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять: прем'єр-міністр, міністр оборони, голова Служби безпеки, міністр внутрішніх справ, міністр закордонних справ. У засіданнях Ради національної безпеки і оборони України може брати участь Голова Верховної Ради України. Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України [1].

Однак деякі провідні країни світу мали значно довший шлях до створення відповідних органів національної безпеки. Так у Франції Рада національної безпеки і оборони була створена після двох років тривалої підготовчої роботи лише на початку 2008 р. Ще більш повчальний і свіжий приклад продемонструвало Об'єднане Королівство Велика Британія. Там рішення про створення Ради національної безпеки було прийнято лише 12 травня 2010 р. До її складу увійшли: прем'єр-міністр, його заступник, канцлер Казначейства, державний секретар з зовнішніх справ та справ Співдружності, секретар внутрішніх справ, державний секретар з оборони, державний секретар з міжнародного розвитку та міністр безпеки. Інші міністри, зокрема державний секретар з енергетики та зміни клімату, голова Оборонного штабу, голови розвідувальних агенцій а також інші високі посадовці можуть відвідувати засідання Ради національної

безпеки за бажанням [12].

Велика Британія була змушена піти на цей крок через низку достатньо важливих обставин. Після гучних терористичних актів в США 11 вересня 2001 р. політичне керівництво країни почало серйозно замислюватися про ефективність власної безпеки. Для забезпечення незалежної оцінки поточної ситуації та перспектив подальшого розвитку були залучені експерти таких відомих мозкових центрів, як ДЕМОС та Чезем Хаус (DEMOS and Chatham House). На початку 2007 р. було сформовано об'єктивний, але не втішний висновок: Велика Британія не розвиває власну концепцію національної безпеки. До цього ж підкреслювалося, що кордони між внутрішніми і міжнародними зонами у оточенні національної безпеки розмиваються і стають взаємозалежними, а архітектура національної безпеки відтворює практику, що сформувалася за останні два десятиліття, і майже не змінилася [8, с. 12—15].

Після серії міжнародних конференцій, семінарів щодо політики у сфері внутрішньої безпеки, планування і підготовки основоположних концептуальних документів, у березні 2008 р. з'явилася перша стратегія національної безпеки. Фокус її уваги був спрямований на зростаючої взаємозалежності між країнами світу, соціально-політичними, економічними, культурно-релігійними, етно-національними питаннями, що однозначно розширювало обсяг поняття національної безпеки.

Слід також підкреслити, що на думку багатьох експертів, підготовка і прийняття стратегії національної безпеки не повинні бути справою виключно центрального уряду. Традиційно ці питання покладалися тільки на деякі міністерства та відомства. Однак нове покоління стратегій національної безпеки вимагало участі усіх державних органів, принципово інших процесуальних механізмів й інструментів. Таким чином деякі департаменти та міністерства під час першої ревізії стратегії національної безпеки у червні 2009 р. не були готові до активної участі у роботі. Зокрема, як відносилось до інституцій, відповідальних за міжнародний розвиток, змін у кліматі та ін. [9, с. 15].

В ході напруженої і тривалої роботи у урядовців виникло чітке усвідомлення, що стратегія національної безпеки надає можливість прояснити загальний контекст для подальших дій. І найбільш важливим було вироблення спільної точки зору на такі питання, як тероризм, енергетична безпека, війна в Іраку, Афганістані тощо. При цьому був застосований підхід, коли у напрацьовані рекомендації брали участь усі струк-

турні елементи уряду, а предметом аналізу ставали усі можливі загрози (поточні і перспективні).

Останній варіант стратегії національної безпеки вже об'єднував усі можливі підходи. Однак проблема полягала у механізмах запуску програм її реалізації, подолання складних бюрократичних перешкод. Відтак виникло питання про створення одного інтегрального і відповідального органу, який би професійно, компетентно, на постійній основі відслідковував процес виконання стратегії національної безпеки від початку і до кінця.

До його створення навіть центральне політичне керівництво і міністри до кінця не розуміли своєї ролі та зони відповідальності у забезпеченні національної безпеки. Крім того необхідно зауважити, що традиційно у Великій Британії концептуальні документи, поточна стратегія національної безпеки, а тим більше елементи, пов'язані з її оновленням, дуже мало впливали на бюджетний процес. Не була розроблена методологія визначення й чіткого розставлення пріоритетів. Для переводу цих питань у практичну площину потрібно було започаткувати дискусію про ресурси. Гостра полеміка навколо першочергових завдань національної безпеки, та їх забезпечення матеріальними, інформаційними, людськими та іншими ресурсами вкрай важлива, оскільки вона допомагає правильно розставити акценти щодо пріоритетів.

Загальновідомо, що без відповідних ресурсів реалізація основоположних завдань стратегії національної безпеки неможлива. Але політики, високоповажні офіційні особи дуже часто говорять про пріоритети, але надзвичайно рідко пов'язують їх з бюджетом. Слід також пам'ятати про інерцію організаційно-виконавчої культури. Бюрократія сповідує свої власні пріоритети і старі підходи (способи) реалізації якісно нових завдань. Отже, виникає нагальна вимога розробки спонукаючого механізму примусового вбудовування низки безпекових пріоритетів у бюджетний процес.

Британці планують щорічне оновлення цілей і завдань національної стратегії. Це, безумовно, не так швидко, як в США, де подібна операція здійснюється щоквартально. Але інтенції Лондона достатньо красномовні. Особливу увагу привертає визначення рівнів (класів) ризиків, в залежності від взаємодії двох параметрів за шкалою: низький — високий. Перший параметр стосується впливу (ефекту) того чи іншого ризику на безпеку та життєдіяльність людини, суспільства, держави. А другий — вказує на ймовірність актуалізації того чи іншого ризику [14, с. 25—27]. Така методика посту-

пово стає загальноприйнятною і має значний потенціал.

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Сьогодні провідні країни світу активно розробляють стратегії національної безпеки, засновані на нових, інтегративних підходах. Їх реалізація неможлива без підвищення координуючої і прогностичної функцій органів національної безпеки, запровадження нових методів оцінки найбільш небезпечних загроз, викликів і ризиків. В Указі Президента України "Про виклики та загрози національній безпеці України у 2011 році" від 10.12.2010 р. № 1119/2010 також наголошується, що ключовим завданням найближчого часу має бути проведення в Україні ефективної антикризової політики, в рамках якої будуть поєднуватися реалізація реформ і мінімізація негативних впливів на Україну нових загроз національній безпеці [4].

Виконання цих завдань неможливо без конструктивного і творчого використання набутого світового досвіду, посилення співпраці з різноманітними міжнародними інституціями, військово-політичними блоками. Особливого значення при цьому набуває співпраця з європейськими країнами, Європейським Союзом у цілому, оскільки це зазначено у законі України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" від 1 липня 2010 р. [2].

Вже сьогодні можна говорити про наявність загальних тем і викликів. Серед них такі:

— глибоке розуміння важливості стратегії національної безпеки для напрацювання ефективних і виважених рішень;

— ясне усвідомлення значення національної безпеки для захисту життєво важливих інтересів кожної країни;

— необхідність специфікації загроз та викликів, покращення можливостей забезпечення національної безпеки, з урахуванням виконання перспективних завдань;

— постійна готовність до сприйняття нових ідей, теорій і концепцій, зарубіжного досвіду та ін. [10, с. 36].

### Література:

1. Конституція України — [Електронний ресурс]. — Режим доступу на 19.03. 2011: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2&nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>
2. Закон України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" від 1.07.2010 р. № 2411 — VI — [Електронний ресурс]. — Режим доступу на 15.03.2011: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2411-17>
3. Закон України "Про Раду національної безпеки і оборони України" від 5 березня 1998 р. № 183/98-

ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу на 19.03. 2011: <http://old.niss.gov.ua/book/journal/zakon.htm>

4. Указ Президента України "Про виклики та загрози національній безпеці України у 2011 році" від 10.12.2010 р. № 1119/2010 — [Електронний ресурс]/ Рішення РНБОУ. — Режим доступу на 15.03. 2011: <http://www.nau.ua/druk.php?name=348795-15122010-0.txt>

5. Указ Президента РФ от 7 июня 2004 г. N 726 "Об утверждении положений о Совете Безопасности Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, а также об изменении и признании утратившими силу отдельных актов Президента Российской Федерации" (с изменениями от 25 июля 2006 г., 21 октября 2008 г., 14 января 2011 г.). — [Електронний ресурс]. — режим доступу на 19.03. 2011: <http://base.garant.ru/187111/>

6. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місце самоврядування: навч. посіб. / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — 304 с.

7. Мирошниченко В.М. Организация управления и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации / В.М. Мирошниченко. — М.: Экзамен, 2002. — 255 с.

8. Britain and Security / Cornish P. (Ed.). — London: The Smith Institute, 2007. — 112 pp.

9. Caudle S.L., de Spiegeleire S. A New Generation of National Security Strategies: Early Findings from the Netherlands and the United Kingdom / Sharon L. Caudle and Stephan de Spiegeleire // Journal of Homeland Security and Emergency Management. — 2010. — Vol. 7., Issue 1. — P. 1 — 24.

10. Caudle S.L. National Security Strategies: Security from What, for Whom, and by What Means, / Sharon L. Caudle // Journal of Homeland Security and Emergency Management. — 2009. — Vol. 6, Issue 1. — P. 24 — 37.

11. Diamond L. Squandered Victory: The American Occupation and the Bungled Effort to Bring Democracy to Iraq / Larry Diamond // New York: Henry Holt, 2006. — 395 p.

12. Establishment of a National Security Council [Електронний ресурс]. — Режим доступу на 19.03. 2011: <http://www.number10.gov.uk/news/latest-news/2010/05/establishment-of-a-national-security-council-49953>

13. Fackler M. In Japan's Danger Zone, the Stranded Await the Merciful / Martin Fackler // The New York Times. — 18 March 2011 [Електронний ресурс] — Режим доступу на 19.03. 2011. — <http://www.nytimes.com/2011/03/19/world/asia/19stranded.html?hp>

14. The National Security Strategy of the United Kingdom. A Strong Britain in an Age of Uncertainty. — London, October 2010. — 36 p.

Стаття надійшла до редакції 20.03.2011 р.