

М. Г. Орел,

к. держ. упр., докторант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

# КОНЦЕПТУАЛЬНА СТРУКТУРА ПРОЦЕСУ РОЗРОБКИ СТРАТЕГІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ

M. Orel,

PhD (Public administration), doctoral candidate of the Department of globalistics, European integration and the national security, National Academy of Public Administration, the President of Ukraine, Kyiv

## THE CONCEPTUAL STRUCTURE OF THE PROCESS OF DEVELOPING A STRATEGY FOR ENSURING POLITICAL SECURITY

**У статті обґрунтовано, що тільки визначені національні цілі у політичній сфері є визначаючими змінними при розробці Стратегії забезпечення політичної безпеки. Вони не залежать від оцінок факторів, які є причинами загроз та факторів, які визначають можливості держави щодо їх досягнення, тому спонукають здійснювати пошук плану дій, виконання якого зумовлює прийнятний рівень політичної безпеки. Показано, що розробка Стратегії забезпечення політичної безпеки має розглядатися у контексті певної організації процесу стратегічного мислення. Яке має зосереджуватися на пошуку оптимального варіанту плану дій суб'єктів системи державного управління у сфері політичної безпеки. Визначено послідовність та розкрито зміст виконання основних завдань на кожному етапі розробки Стратегії забезпечення політичної безпеки. Показано, що принциповою умовою розробки оптимальної Стратегії забезпечення політичної безпеки є акцентування уваги на параметрах, перевищення яких може зруйнувати політичну систему або унеможливити виконання нею основних функцій.**

**The article substantiates that only certain national goals in the political sphere are crucial variables in the development of the Strategy for ensuring political security (Strategy). They don't depend on estimates of the factors that are the causes of the threats and factors that determine the state's ability to achieve them; therefore, they are prompted to search for an action plan whose implementation is conducive to an acceptable level of political security. It is shown, that the development of the Strategy should be considered in the context of a particular organization of the process of strategic thinking. It should be focused on finding an optimal variant of the plan of action of the subjects of the system of public administration in the sphere of political security. A sequence has been determined and the content of the main tasks at each stage of the development of the Strategy are disclosed. It is shown that the basic condition for the development of an optimal Strategy for ensuring political security is to focus on parameters whose excesses can destroy the political system or make it impossible to fulfill its basic functions.**

*Ключові слова: національні інтереси, національні цілі у політичній сфері, політична безпека, загрози політичній безпеці, державне управління, Стратегія національної безпеки, Стратегія забезпечення політичної безпеки.*

*Key words: national interests, national goals in the political sphere, political security, threats to political security, public administration, national security strategy, strategy of ensuring political security.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Згідно з чинним законодавством України окрім Стратегії національної безпеки (Стратегії НБ) мають розроблятися доктрини, концепції, стратегії і програми,

якими визначаються настанови, принципи, напрями діяльності органів державної влади в конкретній обстановці з метою своєчасного виявлення, відвернення і нейтралізації загроз національним інтересам України [1].

Це повною мірою стосується й необхідності розробки Стратегії забезпечення політичної безпеки України (Стратегія ЗПБ). Йдеться про програму дій, спрямованих на своєчасне виявлення, відвернення і нейтралізацію загроз досягнення національних цілей у політичній сфері. Тому основні її положення мають ґрунтуватися на прогнозних оцінках можливостей держави, факторів, які зумовлюють національні політичні цілі, умови, засоби і способи їх досягнення на середньострокову та довгострокову перспективу. За роки незалежності України такий документ не затверджувався. Тому актуальним завданням є обґрунтування концептуальної структури та змісту процесу розробки Стратегії ЗПБ.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Науковцями розглядаються різні підходи та технології щодо стратегічного планування і розробки керівних документів у сфері забезпечення національної безпеки, обґрунтування концептуальної структури та змісту процесу розробки Стратегії ЗПБ, не перебували в колі їх уваги [2—14]. Разом з тим, політична безпека є однією із визначальних цілей суб'єктів державного управління, досягнення якої передбачає формування сучасної системи її забезпечення [15; 16]. Тому обґрунтування концептуальної структури та змісту процесу розробки Стратегії ЗПБ який би дозволяв формувати механізми своєчасного виявлення, відвернення і нейтралізації загроз їх досягнення, є актуальним науковим завданням. Вирішення цього завдання має здійснюватися у контексті єдиної концептуальної рамки аналізу та синтезу різноманітної інформації щодо факторів, які є причинами загроз політичній безпеці, їх ідентифікації та класифікації, принципів та підходів щодо розробки ефективної Стратегії ЗПБ, а також факторів, які визначають можливості держави щодо реагування на ці загрози

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є обґрунтування концептуальної структури та змісту процесу розробки Стратегії ЗПБ.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У процесі забезпечення національної безпеки належного захисту потребують ті інститути, руйнація яких призводить до втрати стійкості соціальної системи та зростання ентропії і розпаду суспільних зв'язків. Тому ефективна стратегія та науково-обґрунтовані політичні дії в сфері безпеки мають вирішальне значення для життєдіяльності соціуму. Саме вони мають знайти своє відображення в основних положеннях Стратегії ЗПБ та мають відповісти на запитання: за яких умов, яким чином та яка комбінація інструментів державної влади і політичних дій може бути використана для впливу, підтримки, контролю чи примусу в інтересах захисту інститутів, від яких залежить життєдіяльність суспільства та держави, зокрема: політичної системи, політичного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності. При цьому Стратегія ЗПБ має відображати концентрацію можливостей держави та низку стратегічних рішень, спря-

мованих на протидію загрозам національним інтересам у політичній сфері, передусім у критичних ситуаціях. Тому початком процесу розробки Стратегії ЗПБ має бути стратегічний аналіз факторів, які зумовлюють стратегічні національні цілі у політичній сфері, загрози та можливості держави щодо їх досягнення у контексті можливих сценаріїв розвитку середовища життєдіяльності суспільства та держави. При виконанні аналізу принципово важливим є дотримання певної концептуальної схеми процесу розробки Стратегії ЗПБ, зокрема, його організації, етапів, критеріїв, які мають використовуватися при прийнятті рішень у межах цих етапів. Виконання цих умов може слугувати зближенню позицій учасників розробки Стратегії ЗПБ з принципових питань, які залежно від складності ситуацій можуть бути різними. Це в кінцевому підсумку, мінімізує вплив невизначеності на результати її розробки. Таким чином, структуру процесу розробки Стратегії ЗПБ можна представити у вигляді взаємопов'язаних блоків, кожний із яких передбачає виконання низки завдань і є завершеним етапом її розробки.

Блок 1 — формування переліку цілей та визначення ступеню їх важливості. Очевидно, що визначення зовнішньополітичних і внутрішньополітичних цілей Стратегії ЗПБ має відбуватися у контексті національних інтересів та Стратегії НБ. Ті чи інші національні інтереси за своєю спрямованістю можна віднести до однієї з категорій, ті, які зумовлені: необхідністю забезпечення фізичної безпеки індивіду, суспільства, держави; добробуту населення; створення сприятливого зовнішнього середовища для життєдіяльності держави в економічній, політичній та інших сферах [6; 7]. Тому в межах зовнішньополітичної та внутрішньополітичної груп цілі доцільно також розподілити на три категорії, а саме цілі, метою яких є забезпечення: безпеки, добробуту та ефективного міжнародного співробітництва. Очевидно, цілі, метою яких є забезпечення територіальної цілісності або безпеки політичної системи мають бути віднесені до категорії "забезпечення безпеки". Якщо цілі мають за мету втілення в життя політичних рішень спрямованих, наприклад, на забезпечення економічної незалежності, вони мають бути віднесені до категорії "забезпечення добробуту". До категорії "забезпечення ефективного міжнародного співробітництва" будуть належати цілі, метою яких, наприклад, є пошук зовнішньополітичних партнерів для поєднання зусиль щодо забезпечення регіональної безпеки. Цілі, які можна віднести до перших двох категорій, головним чином зумовлені національними інтересами, які уособлюють у собі потреби щодо захисту і розвитку матеріальних та духовних національних цінностей як основи буття соціуму та держави, а цілі третьої категорії, враховують взаємозалежність країн у вирішенні проблем забезпечення політичної безпеки. В кінцевому підсумку досягнення сукупності цих цілей має забезпечити максимальну свободу дій (незалежність) держави у політичній сфері та бажаний рівень політичної безпеки.

Очевидно, що цілі можуть мати різну пріоритетність, тобто ступінь важливості їх досягнення для політичної

безпеки може бути різною. Тому рішення розробників Стратегії ЗПБ щодо того, які ресурси мають бути виділені для досягнення цілі та які зусилля необхідно докласти для цього, будуть залежати від місця цілі в ієрархії, яке залежить від ступеня важливості цілі. Це означає, що розробники Стратегії ЗПБ мають домовитись щодо критерію, за допомогою якого вони будуть визначати ступінь важливості цілі. Таким критерієм, наприклад, можуть бути оцінки наслідків для національної безпеки, якщо інтерес буде нереалізованим. Наслідки можна диференціювати, за певною шкалою: значні, середні, незначні, відповідно, й реалізація інтересу може мати високу, середню чи низьку ступінь важливості [3; 7]. Такими чином, оцінка наслідків для політичної безпеки, у разі недосягнення тієї чи іншої цілі, також може слугувати критерієм визначення ступеня важливості цілі. При цьому завжди є цілі, стосовно яких у політиків і розробників Стратегії ЗПБ є консенсус щодо важливості їх досягнення за будь-яких умов для забезпечення політичної безпеки. Серед таких цілей, наприклад, цілі, метою яких є забезпечення територіальної цілісності та захист політичного суверенітету. Тому такі цілі будуть мати високий ступінь важливості. Щодо інших цілей, то ступінь їх важливості можна визначати у контексті оцінки наслідків впливу результатів їх досягнення на можливість держави щодо досягнення цілей високого ступеня важливості. Так, якщо, у розробників Стратегії ЗПБ будуть підстави дійти висновку, що цей вплив досить значний, то вони також можуть надати вказаній цілі статус високого ступеня важливості, якщо ж вплив відносно середній — середнього, а якщо незначний — низького ступеню важливості. Таким чином, оцінюючи наслідки впливу результатів досягнення/недосягнення тих чи інших цілей на забезпечення політичної безпеки їх можна ідентифікувати, як такі, що мають високий, середній або низький ступінь важливості. Очевидно, що визначеність зі ступенем важливості цілей є передумовою побудови їх ієрархій в межах зазначених вище категорій цілей.

Блок 2 — оцінка цілей у контексті загроз щодо їх досягнення. Головною умовою вирішення завдання щодо оцінки цілей у контексті загроз щодо їх досягнення є вибір розробниками Стратегії ЗПБ критеріїв, які дозволяють здійснювати ідентифікацію, класифікацію та оцінювання інтенсивності зростання негативного впливу загроз на національні цілі у політичній сфері. Їх вибір дозволяє уникнути довільної інтерпретації факторів, які є причинами виникнення загроз політичній безпеці. Тому при ідентифікації факторів, які інтерпретуються як причини вказаних загроз, першочерговою увагою заслуговують ті, які призводять до негативної зміни цих умов, передусім, умов природного функціонування соціуму та зміни структури політичної системи [17]. Питання класифікації небезпек політичній безпеці детально розглянуті нами у [18; 20]. Першим кроком при класифікації загроз щодо досягнення цілей є поділ їх на дві групи, а саме на ті, які обумовлені внутрішніми факторами та які обумовлені зовнішніми факторами. В межах груп загрози доцільно розподілити на підгрупи з огляду на ступінь спроможності держави щодо реагування на них у правовій площині з урахуванням міжнародних зобов'язань та ступінь її спроможності, яка визначається ре-

сурсними можливостями держави. З огляду на динаміку змін можливостей та умов забезпечення політичної безпеки серед факторів, які є причиною загроз доцільно розрізняти короткострокові, середньострокові та довгострокові. При визначенні ступеня зростання їх негативного впливу на досягнення цілей доцільно вирізняти: виклик досягненню цілі — ситуація, за якої ті чи інші фактори свідчать про формування передумов і потенціалу протидії досягненню цілі; потенційну загрозу досягненню цілі — ситуація, за якої ті чи інші фактори свідчать, що мають місце певні наслідки протидії досягненню цілі локального (регіонального) характеру, а силові засоби не застосовуються; реальну загрозу досягненню цілі — ситуація, за якої ті чи інші фактори свідчать, що протидія досягненню цілі є комплексною, а її наслідки набувають масштабу загальнодержавного значення (можлива втрата територіальної цілісності, суспільно-політична криза тощо), тому суттєво зростає ймовірність виникнення збройного конфлікту (внутрішнього або зовнішнього). Доцільно цю градацію загроз досягненню цілей щодо забезпечення політичної безпеки доповнити ймовірностями виникнення умов, за яких вони настають. Для кількісної оцінки наслідків для політичної безпеки доцільно використовувати функцію ризику, аргументами якої є ймовірність небажаної події та розмір максимально можливого збитку через її настання, через недосягнення тієї чи іншої цілі. З огляду на ситуації характерні для виклику, потенційної та реальної загрози досягненню цілі, настання цих ситуацій можна оцінювати як, відповідно, малий, середній та великий ризик для політичної безпеки. Останній при розробці Стратегії ЗПБ можна розглядати як недопустимий розмір шкоди (збитку) політичній безпеці. Ступінь інтенсивності (динаміки зростання) небезпек політичній безпеці також має бути одним з критеріїв їх оцінювання. Аналіз різних типів дестабілізації політичної системи, дозволяє вважати, що небезпеки, характерні для еволюційного, модернізаційного і трансформаційного типів її дестабілізації, можуть вважатися такими, що мають низьку, середню і високу ступінь інтенсивності, а ступінь інтенсивності для комбінованого типу дестабілізації буде залежати від співвідношення наявності ознак вказаних типів дестабілізації [18—20]. Крім того, необхідно мати на увазі, що фактори, які є причиною виникнення загроз, як правило, утворюють ієрархічні структури, а їх взаємозв'язок є причиною кореляції цих загроз з загрозами в економічній, соціальній та інших сферах. У кінцевому ж підсумку виявлення та оцінювання загроз досягнення цілей, метою яких є забезпечення політичної безпеки, дозволяє уточнити ієрархію цих цілей, як одну з визначальних передумов пошуку державно-управлінських рішень, адекватних цим загрозам.

Блок 3 — визначення пріоритетності цілей. Існують різні критерії з використанням яких можливо приймати рішення щодо пріоритетності цілей та необхідних для їх досягнення ресурсів. Серед них критерії, які запропоновані Г. Ситником та М. Шміттом, і є типовими при оцінці цілей у процесі забезпечення

національної безпеки: інтенсивність, актуальність, ймовірність, ступінь збитку для інтересу [6; 7]. Ці критерії доцільно використовувати при оцінці як цілей, зумовлених необхідністю захисту свободи дій держави у політичній сфері, так і цілей для набуття додаткової свободи дій. Критерій "інтенсивність" відображає енергійність і наполегливість з якою держава прагне досягти тієї чи іншої цілі та, відповідно, реагувати на ту чи іншу загрозу цілі. Вибір цього критерію підтверджує доцільність класифікації цілей по ступеню їх важливості в межах кожної категорії. Так, при дестабілізації політичної системи, пріоритетними будуть цілі, віднесені до категорій безпеки, оскільки у цьому випадку невизначеність у сфері безпеки породжує більші ризики, ніж невизначеність у сфері добробуту чи міжнародного співробітництва. Критерій "актуальність" дозволяє оцінити можливості та загрози у контексті динаміки їх розвитку. Його використання часто змушує пожертвувати довгостроковими цілями на користь короткострокових, які гарантують отримання в тих чи інших умовах бажаного результату, або навпаки. Оцінка можливостей і загроз розробниками Стратегії ЗПБ у контексті їх актуальності часто мало впливає на пріоритетність цілі, оскільки для них значення інших критеріїв може бути більшим. Разом з тим, завжди існують віддалені цілі, яким надається високий пріоритет, і короткострокові, що мають менший пріоритет. Те ж саме можна говорити й про загрози. Можна не приймати рішення щодо усунення безпосередньої загрози, а віддати перевагу майбутній зазгоді, але згодом з'ясується, що майбутні загрози виявилися ілюзорними, а не усунення безпосередньої загрози, призвело до значних негативних наслідків. Вибір критерію — "ймовірність" зумовлено тим, що найбільш ефективна політика у сфері політичної безпеки буде полягати у підготовці до найбільш ймовірного розвитку ситуації. Критерій відображає зміни умов середовища формування та реалізації цілей, не може бути обмеженим часовими межами, а при його використанні важливо проаналізувати ймовірності безпосередніх та довгострокових можливостей і загроз та враховувати ймовірність створення в державі додаткових можливостей за допомогою наявних у її розпорядженні можливостей. Критерій "ступінь збитку для інтересу" слугує оцінкою збитку для національних інтересів у політичній сфері у разі неадекватної реакції на загрози недосягнення тієї чи іншої цілі. Використання цього критерію передбачає необхідність максимального використання розробниками Стратегії ЗПБ, так званої "інформованої" інтуїції, оскільки саме у цьому випадку при оцінці пріоритетності цілей вони зіштовхуються з найбільшою невизначеністю.

Блок 4 — комплексна оцінка цілей, можливостей і загроз. Основним завданням етапу є визначення мінімально прийнятних ймовірностей досягнення цілей та можливостей для цього, а також максимально допустимих рівнів загроз щодо їх недосягнення. Вирішення завдання вимагає максимальної концентрації професійних компетенцій та інтуїції розробників і, в кінцевому підсумку, дозволяє дійти виснов-

ку щодо шансів на успіх у спробах досягти тієї чи іншої цілі. Очевидно, завжди є цілі, для яких має плануватися стовідсоткова ймовірність їх досягнення, наприклад, цілі пов'язані із забезпеченням територіальної цілісності. Це означає, що всі варіанти Стратегії ЗПБ повинні забезпечити гарантований успіх у досягненні цих цілей. Разом з тим, отримати відповідь на питання щодо мінімальних можливостей для досягнення цих цілей та яким є максимально прийнятний рівень загроз щодо їх недосягнення значно складніше.

По-перше, оцінку можливостей держави та факторів, які розглядаються як загрози щодо досягнення національних цілей, необхідно здійснювати як з урахуванням можливої протидії з боку суб'єктів загроз, так і контр-протидії з боку держави по зменшенню можливостей цих суб'єктів.

Тому для здійснення комплексного аналізу і моніторингу взаємовпливу можливостей держави та суб'єктів загроз необхідним є залучення органів державної влади, які можуть надати інформацією щодо внутрішніх факторів, які визначають наші можливості (ресурси) щодо досягнення цілей.

По-друге, в остаточному підсумку відповідь на питання, щодо мінімальних можливостей держави, необхідних для досягнення цілі та щодо максимального рівня загрози щодо її досягнення, який може бути прийнятний, передбачає досягнення певного суспільно-політичного консенсусу. Керівники держави не рідко приймають рішення щодо цілей, які артикують як "життєво важливі" для національної безпеки. Тому питання полягає у тому, як розробити стратегію, яка гарантує стовідсоткове досягнення цієї цілі ґрунтуючись на комплексних оцінках взаємовпливу можливостей держави та суб'єктів загроз у контексті її досягнення. Разом з тим, у розробників стратегії може виникнути невизначеність з цілями, в досягненні яких вони вбачають передумову досягнення цілей, які визначені політиками як "життєво важливі". В такій ситуації розробники Стратегії ЗПБ мають виконати повторну комплексну оцінку цілей, можливостей та загроз. Якщо оцінка підтвердиться, то зважаючи на обмеженість в ресурсах, необхідно звертатись до заможників стратегії про ухвалення рішення щодо необхідності забезпечення стовідсоткової ймовірності успіху в досягненні цієї цілі, що, безумовно, вплине на ймовірності виконання інших цілей.

По-третє, визначення прийнятних рівнів можливостей і загроз дозволяє уточнити встановлені цілі та їх пріоритетність, але необхідно враховувати, що цілі, які стоять вище умовних рівнів, повинні досягатися зі стовідсотковою ймовірністю успіху, що дозволяє забезпечити рівень можливостей не нижче мінімально прийнятного або нейтралізацію загрози, а ступінь бажаної ймовірності успіху при досягненні цілей, які стоять нижче цих рівнів буде відповідати їх положенню в ієрархії цілей; обсяг можливостей, завжди менший бажаного, що передбачає у деяких випадках можливість ігнорування цілей, досягнення яких буде вважатися непрактичним, а в інших випадках низька ймовірність успіху може бути прийнятною, через бажані побічні ефекти при частковому їх досягненні.

Блок 5 — розробка стратегії. Розробка та оцінка альтернативних варіантів Стратегії ЗПБ з метою вибору такого, який забезпечує ефективну реалізацію політики у сфері забезпечення політичної безпеки, є кульмінаційним моментом. Для обраної альтернативи мають бути ґрунтовно оцінені різні фактори: можливості держави, фактор часу, ризику, пов'язані з можливою протидією з боку різних суб'єктів та інші, оскільки її вибір певною мірою обмежує дії керівництва держави при прийнятті тих чи інших рішень з питань забезпечення політичної безпеки в середньостроковому та довгостроковому періоді. Та чи інша альтернатива завжди є результатом компромісу між можливими втратами і виґрашем при забезпеченні політичної безпеки, а її ефективність може оцінюватися з огляду на: реалістичність здійснення; адекватність протидії загрозам національним цілям у політичній сфері; мінімізацію ризиків для суверенітету та територіальної цілісності тощо. Тому розробка та оцінка варіантів Стратегії ЗПБ має передбачати системний аналіз таких змінних величин, як: можливості (ресурси) держави; ризику втрат, зумовлені вибором стратегії; можливість підвищити ефективність стратегії та ризику щодо їх обмеження; побічний ефект реалізації стратегії. Відносна значимість цих змінних буде залежати від прогностичних оцінок тих чи інших факторів, які здійснюють вплив на забезпечення політичної безпеки.

Для досягнення цілей у політичній сфері держава може залучати різні ресурси: політичні, військові та інші. Тому при комплексній оцінці можливостей держави необхідно виходити з того, що умовою їх ефективного використання є дотримання певної пріоритетності, яка визначається у контексті умов досягнення тих чи інших цілей та комбіноване залучення різних ресурсів. Обмеженість можливостей держави щодо досягнення тих чи інших цілей породжує ризику втрат, зумовлені вибором Стратегії ЗПБ. Тому оцінка цих ризиків має ґрунтуватися на деякому компромісі розподілу можливостей між цілями та ймовірностей успіху щодо їх досягнення. З огляду на це необхідно з'ясувати, які цілі можуть бути не досягнуті та які від цього будуть наслідки для політичної безпеки, якщо буде прийнято той чи інший варіант стратегії. Різні варіанти зменшення цих наслідків мають бути розглянуті у процесі консультацій розробників та замовників стратегії, серед яких зокрема: спроба уникнути витрат вибору шляхом прийняття рішення щодо зниження ймовірності успіху виконання тих чи інших цілей; скоротити обсяг ресурсів для цілей, досягнення яких за даних умов, не має критичного значення для забезпечення політичної безпеки; знизити негативний вплив вибору шляхом перерозподілу ресурсів між цілями, знижуючи в допустимих межах їх досягнення; здійснити пошук додаткових ресурсів; розробити варіант стратегії, яка передбачає іншу пріоритетність залучення ресурсів для досягнення тих чи інших цілей. При розробці Стратегії ЗПБ важливо також оцінити можливість формування умов, які сприяють розширенню кола альтернативних їй варіантів та можливих цілей, а не тільки розглядати альтернативи, доцільні у контексті поточної ситуації у сфері політичної безпеки. Йдеться про фактори, що знаходяться поза межами можливостей держави, які є у неї на поточний момент, але мо-

жуть сприяти досягненню цілі за тих чи інших умов. Тому при аналізі умов реалізації стратегії оцінювання можливості підвищення ефективності стратегії передбачає визначення цих факторів, які можуть бути як статичними, так і динамічними. Наприклад, це може бути підтримка суспільством або провідними країнами того чи іншого варіанту стратегії, і якщо можна створити більш сприятливі умови, тоді, як варіант, можна розглядати стратегію, яка в іншому випадку нездійсненна. Тісно пов'язане з цим завдання є й оцінювання ризиків щодо обмежень можливостей здійснення Стратегії ЗПБ, які також можуть мати внутрішній і зовнішній характер. Наприклад, відсутність суспільного консенсусу або необхідність врахування норм міжнародного права, можуть слугувати причиною відмови від тієї чи іншої альтернативи. Оцінка цих обмежень є важливою частиною процесу розробки стратегії на всіх його етапах. Вона має враховувати, що, за винятком окремих ситуацій, поточні обмеження у майбутньому можуть стати факторами підвищення ефективності і, навпаки, а деякі не роблять ні позитивного, ні негативного впливу. Тому комплексний аналіз факторів, які створюють додаткові можливості підвищення ефективності стратегії та тих, які породжують ризику їх обмежень, призводять до кращого розуміння доцільності того чи іншого варіанта Стратегії ЗПБ. При виборі конкретного варіанта Стратегії ЗПБ важливою є й оцінка побічного ефекту його реалізації. Йдеться про довгострокові та непрямі можливі наслідки, які лежать поза межами безпосереднього ефекту у разі досягнення передбачених цілей. Як правило, довгостроковий і непрямий побічний ефект має мінімальну фактичну актуальність для досягнення цілей та очевидні труднощі щодо його визначення і оцінки. Разом з тим, з огляду на Стратегію ЗПБ, як план наших дій щодо формування ситуації у сфері політичної безпеки у майбутньому, доцільно здійснювати розрахунки цих ефектів.

Блок 6 — оцінка ризиків та уточнення обраного варіанта. Розробники Стратегії ЗПБ навряд чи зможуть дійти єдиної точки зору щодо меж тих чи інших ризиків її реалізації. Як правило, ці розбіжності виявляються в оцінці факторів, які розглядаються як причини наявних чи можливих перешкод досягнення цілей стратегії. Це можуть бути інституційні, політичні, фінансові та інші чинники, які не дозволяють втілити в життя найдосконалішу стратегію. З іншого боку, будь-яка стратегія не може бути забезпечена ресурсами в обсязі, який би гарантував стовідсотковий успіх досягнення її цілей. Тому після того, як по кожній з цілей розроблено варіант її досягнення, необхідно здійснити оцінку цих варіантів у сукупності. При цьому варто зазначити, що у будь-якому випадку ступінь довіри до обраного варіанта Стратегії ЗПБ буде залежати від якості системного аналізу природи факторів, які розглядаються як причини загроз досягнення цілей та відповідності параметрів обраної альтернативи характеристикам, які задовольняють розробників та політиків, причетних до її розробки і практичної реалізації, серед яких: наукова обґрунтованість, реалістичність, несуперечність, адаптивність, оперативність, які дозволяють оцінити якість рішень, прийнятих при розробці стратегії. При цьому стратегія обов'язково має бути розглянута як у контексті оцінки витрат,

так і з огляду на межі дозволених дій, які в сучасних умовах суттєво обмежується взаємозалежністю політичних, економічних, соціокультурних та інших факторів, як на національному, так і глобальному рівнях. З урахуванням викладених вище чинників, основне правило при уточненні обраного варіанту Стратегії ЗПБ полягає в тому, що якщо ризик виявиться неприпустимим, а зменшити його негативні наслідки в межах обраної стратегії не вдається, стратегія має бути переглянута.

### ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

1. Стратегія ЗПБ має відображати прогностичні оцінки розвитку політичної системи, пріоритети забезпечення політичної безпеки, визначати можливі механізми реагування на загрози щодо досягнення національних цілей, а її розробка має розглядатися у контексті організації процесу стратегічного мислення, орієнтованого на пошук оптимального варіанту дій суб'єктів державного управління у сфері політичної безпеки.

2. Принциповою умовою розробки оптимальної Стратегії ЗПБ є врахування результатів системного аналізу чинників, які забезпечують її адекватність реаліям державотворення та акцентування уваги на параметрах, перевищення яких може зруйнувати політичну систему або унеможливити виконання нею основних функцій.

3. Запропонована концептуальна структура процесу і розкрито зміст основних етапів розробки Стратегії ЗПБ, а також зміст і послідовність виконання основних завдань на кожному етапі, яка передбачає комплексний аналіз природи і взаємозв'язку національних цілей у політичній сфері, факторів, які є причинами загроз їх досягнення, необхідних ресурсів держави, поетапну координацію дій розробників стратегії, що в кінцевому підсумку, що дозволяє здійснювати пошук оптимальних рішень на кожному етапі її розробки та знижує ризики недосягнення цілей передбачених стратегією.

4. Національні цілі у політичній сфері є визначальними змінними і спонукають здійснювати пошук дій при розробці Стратегії ЗПБ, виконання яких зумовлює прийнятний рівень політичної безпеки, бо вони не залежать від оцінок факторів, які є причинами загроз і факторів, які визначають можливості держави щодо їх досягнення.

Актуальним науковим завданням є побудова концептуальної моделі, об'єктом якої є технологічний процес розробки Стратегії ЗПБ та його складові.

#### Література:

1. Про основи національної безпеки України / Закон від 19.06.2003 № 964-IV [Електронний ресурс]. Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
2. Орел М.Г. Принципи, підходи та чинники розробки ефективної стратегії забезпечення політичної безпеки України [Електронний ресурс] / М.Г. Орел // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2017. — № 8. — Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1110>

3. Горбулін В.П. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. — К.: НІСД, 2011. — 288 с.

4. Горбулін В.П. Системно-концептуальні стратегії національної безпеки України / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. — К.: ДП "НВЦ "Євроатлантикінформ", 2007. — 592 с.

5. Семенченко А.І. Методологія стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки України: монографія / А.І. Семенченко. — К.: НАДУ, 2008. — 429 с.

6. Ситник Г.П. Принципові основи методології розробки оптимальної стратегії національної безпеки // Управління сучасним містом. — № 4. 2004. — С. 34—48.

7. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України: теорія і практика: монографія / Г.П. Ситник. — К.: НАДУ, 2004. — 408 с.

8. Основи стратегії національної безпеки та оборони держави: підручник / В.Г. Радецький, О.П. Дузь-Крятенко, В.М. Воробйов ін. — К.: НУОУ, 2010. — 592 с.

9. Соболев Г.С. Механізми розробки стратегій забезпечення національної безпеки: автореф. дис... канд. політ. наук.: 23.00.04 / МГУ. — М. — 2000. — 22 с.

10. Моргентгау Х.Дж. Політика и государства: борьба за власть и мир. — Нью-Йорк: 1978.

11. Brown, Michael E. (ed.), The International Sources of Internal Conflict. — Cambridge, MA: MIT Press, 1996.

12. Fischer D. Nonmilitary Aspects of Security: Systems Approach. UNIDIR. Adlershot etc.: Dartmouth, 1993.

13. Haftendorf H., The Security Puzzle: Theory-building and Discipline-building in International Security // Intern. Studies guard. — Beverly Hills. — 1991. — Vol. 35. — № 1.

14. World Outlook 1996: Forecasts of Political and Economic Trends in Over 180 Countries. — London, The Economist Intelligence Unit, 1996.

15. Орел М.Г. Політична безпека як наукова категорія та мета системи державного управління у сфері політичної безпеки / М.Г. Орел // Держава та регіони: Науково-виробничий журнал / [за ред. О.В. Покатаєвої]. — Запоріжжя: КПУ, 2017. — № 2 (58). — С. 11—16. — Серія "Державне управління".

16. Орел М.Г. Концептуальні рамки методології формування сучасної системи забезпечення політичної безпеки // Інвестиції: практика та досвід "Державне управління". — К.: 2017. — № 16. — С. 108—114.

17. Орел М.Г. Ідентифікація загроз політичній безпеці, як наукова проблема та практичне завдання суб'єктів державного управління // Право та державне управління: збірник наукових праць / [за ред. О.В. Покатаєвої]. — Запоріжжя: КПУ, 2017. — № 2 (27). — С. 113—120.

18. Орел М.Г. Теоретичні основи класифікації небезпек політичній безпеці при підготовці державно-управлінських рішень / М.Г. Орел // Sciences of Europe, Praha, 2017. — № 17 (17). — Vol. 2. — С. 91—98.

19. Орел М.Г. Ідентифікація типу дестабілізації політичної системи, як передумова підготовки стратегічних рішень у сфері політичної безпеки [Електронний ресурс] / М.Г. Орел // Державне управління: удосконалення та

розвиток. — 2017. — № 4. — Режим доступу до журналу: <http://www.du.nayka.com.ua>

20. Орел М.Г. Оценивание интенсивности угроз политической безопасности при дестабилизации политической системы / М.Г. Орел // *Austria-science*, Иннсбрук, 2017. — № 6. — С. 13—17.

## References:

1. On the Fundamentals of National Security of Ukraine: The Law of Ukraine, [Online], available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (Accessed 15 august 2017).

2. Orel, M.H. (2017), "Principles, approaches and factors of developing an effective strategy for the ensuring of political security of Ukraine", *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, vol. 8 [Online], available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1110>

3. Horbulin, V.P. and Kachyns'kyj, A.B. (2010), *Stratehichne planuvannia: vyrishennia problem natsional'noi bezpeky* [Strategic planning: solving national security problems], NISD, Kyiv, Ukraine.

4. Horbulin, V.P. and Kachyns'kyj, A.B. (2010), *Stratehichne planuvannia: vyrishennia problem natsional'noi bezpeky* [Strategic planning: solving national security problems], NISD, Kyiv, Ukraine.

5. Semenchenko, A.I. (2008), *Metodolohiia stratehichnoho planuvannia u sferi derzhavnoho upravlinnia zabezpechenniam natsional'noi bezpeky Ukrainy* [Methodology of strategic planning in the sphere of public administration ensuring the national security of Ukraine], NADU, Kyiv, Ukraine.

6. Sytnyk, H.P. (2004), "The basic principles of the methodology for developing an optimal strategy for national security", *Upravlinnia suchasnym mistom*, no. 4, pp. 34—48.

7. Sytnyk, H.P. (2004), *Derzhavne upravlinnia natsional'noiu bezpekoiu Ukrainy (teoriia i praktyka)* [Public administration of national security of Ukraine (Theory and Practice)], NADU, Kyiv, Ukraine.

8. Radets'kyj, V.H. Duz'-Kriatchenko, O.P. and Vorobjov, V.M. (2010), *Osnovy stratehii natsional'noi bezpeky ta oborony derzhavy* [Fundamentals of the National Security and Defense Strategy], NUOU, Kyiv, Ukraine.

9. Sobolev, H.S. (2000), "Mechanisms for developing national security strategies", Abstract of Ph.D. dissertation, politic science, MHU, Moscow.

10. Morgentau, X.Dzh. (1978), *Politika i gosudarstva: bor'ba za vlast' i mir* [Politics and the state: the struggle for power and peace], New York, USA.

11. Brown, Michael E. (1996), *The International Sources of Internal Conflict*, 2nd ed, MIT Press, Cambridge, United Kingdom.

12. Fischer, D. (1993), *Nonmilitary Aspects of Security: Systems Approach*. UNIDIR, Dartmouth, United Kingdom.

13. Haftendorf, H. (1991), "The Security Puzzle: Theory-building and Discipline-building in International Security", *Intern. Studies guard*, Beverly Hills, vol. 35, № 1.

14. *World Outlook 1996 (1996)*, *Forecasts of Political and Economic Trends in Over 180 Countries*, The Economist Intelligence, Unit London, United Kingdom.

15. Orel, M.H. (2017), "Political security as a category and the purpose of the system of governance in the sphere of political security", *Derzhava ta rehiony*. Serii:

*Derzhavne upravlinnia: Naukovo-vyrobnychuj zhurnal*, no. 2 (58), pp. 11—16.

16. Orel, M.H. (2017), "Conceptual framework of the methodology of forming a modern system of political security", *Investytsii: praktyka ta dosvid*. Serii: *Derzhavne upravlinnia*, no. 16, pp. 108—114.

17. Orel, M.H. (2017), "Identification of threats to political security as a scientific problem and practical task of the subjects of public administration", *Pravo ta derzhavne upravlinnia: zbirnyk naukovykh prats'*, no. 2 (27).

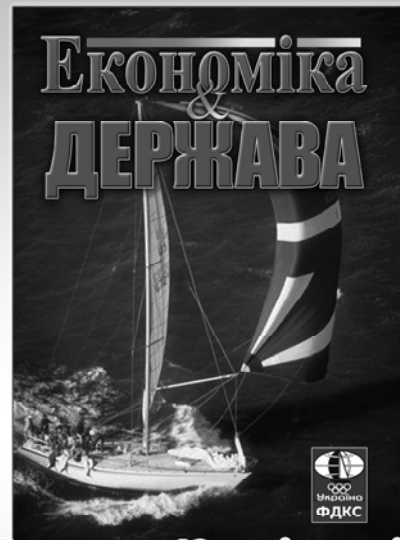
18. Orel, M.H. (2017), "Theoretical basis for the classification of threats to political security in the preparation of public-management decisions", *Sciences of Europe*, vol. 2, pp. 91—98.

19. Orel, M.H. (2017), "Identification of destabilization type's of the political system for preparation strategic decisions in the sphere of political security", *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, vol. 4 [Online], available at: <http://www.du.nayka.com.ua>

20. Orel, M.H. (2017), "Estimation of intensity of threats of political security during destabilization of political system", *Austria-science*, no. 6, pp. 13—17.

*Стаття надійшла до редакції 15.12.2017 р.*

## Науково-практичний журнал «ЕКОНОМІКА ТА ДЕРЖАВА»



Передплатний індекс: 01751

**Виходить 12 разів на рік**

**Журнал включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з ЕКОНОМІКИ**

**[www.economy.in.ua](http://www.economy.in.ua)**

**e-mail: [economy\\_2008@ukr.net](mailto:economy_2008@ukr.net)**

**тел.: (044) 223-26-28**

**(044) 458-10-73**