

**ФІЛОСОФІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА
ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ**

Ситник Г. П.,

*доктор наук з державного управління, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
Президент ГО “Академія національної безпеки”*

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ
БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

У статті обґрунтовано актуальні напрями підвищення ефективності системи забезпечення національної безпеки України. Це наукове завдання в статті вирішується на основі комплексного аналізу результатів досліджень і публікацій, присвячених характеристикам зовнішнього та внутрішнього середовища формування життєво важливих національних інтересів України та умов їх реалізації, зокрема невизначеностей та суперечностей, які породжують загрози національній і міжнародній безпеці.

Ключові слова: *система забезпечення національної безпеки, національні інтереси, ключові невизначеності міжнародного середовища.*

The topical directions of increasing of the national safety system efficiency are founded at the article. The author solved this scientific task on the basis of complex analysis of the results of recent investigations and publications devoted to the issues of the external and internal environment of important national interests forming in Ukraine, the conditions of their realization, the problems which brought the threats to national safety.

Key words: *national safety system, national interests, key uncertainties of international environment.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими завданнями теорії і практики державного управління у сфері національної безпеки. Загальновідомо, що обґрунтування напрямів і способів розв'язання комплексної проблеми забезпечення національної безпеки постійно перебуває в центрі уваги провідних країн світу та є наріжним каменем їх внутрішньої та зовнішньої політики. Але особливої актуальності розв'язання згаданої проблеми набуло сьогодні, має місце висока динамічність розвитку світових подій і глибокі зрушення, що відбуваються у всіх сферах життєдіяльності на світовій арені. Інтенсивно змінюється співвідношення сил. На рівень міжнародної та національної безпеки все більший вплив здійснюють наслідки глобалізації. Політичні та соціально-економічні потрясіння національного та глобального масштабів формують принципово нові завдання перед національними системами державного управління щодо забезпечення реалізації національних інтересів.

Реальний стан щодо забезпечення національної безпеки залежить від деякої комбінації змінних у трикутнику, який утворюють: сукупність національних інтересів – сукупність чинників, які породжують небезпеки щодо їх реалізації – сукупність чинників, які визначають політичні, економічні, воєнні, інформаційні та інші можливості (спроможності) держави щодо реагування на вказані загрози.

Системний аналіз умов життєдіяльності держави, які визначають структуру, та значення елементів вказаних сукупностей є надзвичайно складною проблемою. Як правило, до її розв'язання залучається вся інтелектуальна міць нації, а створення відповідних умов для підтримки бажаного рівня захищеності національних інтересів, забезпечення цілісності об'єктивно диференційованого суспільства та нейтралізації небезпек здатності держави відстоювати вказані інтереси, завжди оголошується як найвищий пріоритет державної політики. Є всі підстави стверджувати, що системи забезпечення національної безпеки є ефективні, коли має місце дотримання передусім таких умов:

несуперечливість нормативної бази побудови та функціонування вказаної системи;

постійна увага до наукового обґрунтування системної реорганізації управлінських структур, сил і засобів сектору безпеки;

підготовка та укомплектування сектору безпеки професіоналами високого рівня;

всебічне (матеріальне, фінансове тощо) забезпечення сектору безпеки;

безпервне вдосконалення методології визначення та затвердження на нормативному рівні сукупності національних інтересів та цілей, комплексної оцінки загроз та можливостей щодо їх реалізації;

визначення на перспективу (середньострокову та довгострокову) та постійне уточнення пріоритетів державної політики національної безпеки;

вдосконалення процедур пошуку множини альтернативних управлінських рішень та прийняття найбільш оптимальних у контексті реалізації національних інтересів.

В Україні були спроби побудувати ефективну систему забезпечення національної безпеки, але цей процес, на жаль, не супроводжувався дотриманням перерахованих умов. Занурення країни в економічну, політичну, гуманітарну та соціальну кризу, реальні загрози втрати територіальної цілісності, політичного та економічного суверенітету, неадекватність дій, розгубленість та деморалізованість значної частини органів влади перед лицем цих загроз свідчить: Україні не вдалося створити ефективні механізми реагування на загрози національній безпеці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми, дозволяє стверджувати, що сьогодні розвиток держав та міждержавних відносин відбувається у вкрай нестабільному й дедалі більш агресивному глобальному середовищі, якому притаманні ключові невизначеності. Вказані невизначеності можна сформулювати у вигляді таких запитань [1-7]:

чи зможе глобалізація “підтягнути” відстаючі економіки і чи вдасться зменшити катастрофічний розрив між багатими та бідними країнами?;

чи не відбудеться “згорання” нових демократій під тиском різних обставин, зокрема необхідності забезпечити

контроль і стримування фінансово-економічних глобальних криз та дедалі більшого впливу релігійних чинників на територіальну цілісність?;

якою мірою країни, де відбувається невинне старіння корінного населення, зможуть пристосуватися до інтеграції в національне середовище мігрантів?;

чи кинуть інші країни більш відкритий виклик пануванню США і чи не призведе це до підриву міжнародної стабільності?;

як впливатиме на світову економіку політична нестабільність у країнах-виробниках та транзитерах енергоресурсів?;

збільшаться чи зменшиться кількість держав, які володіють ядерною зброєю, і яка ймовірність зростання доступності для терористів біологічної, хімічної та ядерної зброї?

Крім того, за оцінками експертів ООН, насувається глобальна екологічна криза, оскільки в найближчі 20 років майже вичерпаються екологічні ресурси планети [8]. Її наслідки для безпеки людства будуть більш загрозливі, ніж нинішня фінансово-економічна депресія. Але відкритим залишається питання: чи зможе світова спільнота адекватно підготуватися до катастрофічного погіршенню навколишнього середовища? Світ також стоїть на порозі продовольчої кризи, оскільки досить швидко кількість голодуючих може досягти 1 млрд. осіб [9].

Таким чином, якщо екологічні, соціальні, політичні, економічні, культурні системи кардинально не будуть гармонізовані, то соціальна нерівність стане головною причиною напруженості і безладдя, які можуть охопити величезні за площею та народонаселенням країни та регіони.

Водночас проблеми, породжені бідністю та низькою якістю державного управління, стануть живильним ґрунтом для пікового зростання тероризму, організованої злочинності, вимушених і важко контрольованих масових міграцій населення, пандемій. При цьому поява нової пандемії вселенського масштабу на фоні інтенсивної урбанізації та масової міграції населення – лише питання часу. Не підлягає сумніву, що якщо епідемії виникнуть у мегаполісах країн зі

неефективною системою охорони здоров'я, вони швидко набудуть поширення по всьому світу.

Оскільки в найближче десятиріччя держави залишаться основною одиницею світового порядку, то це висуває підвищені вимоги щодо спроможності органів державної влади і в цілому системи забезпечення національної безпеки (СЗНБ) щодо виявлення, попередження та нейтралізації загроз у політичній, економічній та інших сферах життєдіяльності суспільства і держави. Але економічна глобалізація та поширення інформаційних технологій вже сьогодні призводить до створення віртуальних груп суспільства та його елітарних верств, які зосереджують увагу на задоволенні власних корпоративних інтересів, а не на вирішенні загальнонаціональних проблем забезпечення безпеки. Це не тільки роз'єднує суспільство, а й знижує здатність держав до ефективного управління у сфері національної безпеки.

Вищевказані чинники, а також неефективні уряди, відсталі економіки, етнічний та релігійний екстремізм, переоцінка історичної та духовної спадщини, яка часто призводить до війни "історичних пам'яток", вже сьогодні часто збігаються, створюючи ідеальні негативні умови для внутрішніх конфліктів у різних регіонах, які загрожують перерости в регіональні.

Крім того, більшість сучасних збройних конфліктів набувають форм, відмінних від традиційних воєнних дій за участю чітко визначених протиборчих сторін. Серед них, зокрема, такі, як гуманітарні інтервенції та операції зі знищення баз і таборів терористів. Тому існуючі принципи використання воєнної сили все більше ставляться під сумнів міжнародною спільнотою. Норми міжнародного права, які пов'язані із забезпеченням територіальної цілісності держав, Женевська конвенція, яка регламентує ведення війн, були розроблені до виникнення сучасних загроз національній та міжнародній безпеці і часто не сприяють стримуванню, обмеженню масштабів і жорстокості конфліктів.

Формулювання цілей статті. Метою дослідження є визначення актуальних питань щодо підвищення ефективності державного реагування на загрози національній безпеці України в сучасних умовах державотворення й, з огляду на тенденції

розвитку середовища формування життєво важливих національних інтересів та умов щодо їх реалізації, обґрунтування шляхів вирішення вказаних питань.

Виклад основного матеріалу дослідження. Передусім варто зазначити, що вищезазначений перелік невизначеностей та суперечностей глобального характеру, які мають стійку динаміку негативного впливу на національну та міжнародну безпеку, не є вичерпним. Відтак вкрай актуальним є вдосконалення систем моніторингу їх впливу на реалізацію національних інтересів та стратегічну стабільність. А для України, з огляду на відносно незначний і суперечливий історичний досвід державотворення, принципово важливим є вирішення цього завдання в контексті створення системи забезпечення національної безпекою (СЗНБ), яка була б адекватною протидії загрозам життєво важливим національним інтересам. Передусім указана система за своєю організаційно-функціональною та ресурсною спроможністю має гарантувати суверенітет, територіальну цілісність, добробут та фізичну безпеку громадян.

Досліджуючи проблеми, пов'язані з підвищенням ефективності СЗНБ, варто враховувати, що найбільш імовірно на стан і перспективи реалізації життєво важливих національних інтересів України досить тривалий час будуть справляти негативний вплив не тільки вищезазначені чинники глобального характеру. Не менш визначальну роль будуть відігравати такі взаємопов'язані фактори, так би мовити, “національного характеру” [14] як:

відсутність суспільного консенсусу з ключових питань державного будівництва;

некомпетентність та корумпованість бюрократичного апарату;

економічні диспропорції у розвитку регіонів України та політичні спекуляції навколо наявних соціокультурних відмінностей, які посилюють тенденції міжрегіонального відчуження, а отже, формують реальну загрозу цілісності українського суспільства та держави;

конфліктність та неузгодженість у діях органів державної влади в процесі стратегічного планування забезпечення

національної безпеки і, як наслідок, неадекватні загрози національній безпеці державно-управлінські впливи з боку органів державної влади;

відсутність продуманої і прозорої кадрової політики, внаслідок чого при доборі кадрів керуються не професіоналізмом фахівців, а їх партійною належністю, що передусім вкрай негативно впливає на спроможність національного сектору безпеки щодо його реагування на виклики та загрози державі;

спекулятивне використання політичними лідерами наявних конфліктних тем, що призводить до поглиблення суперечностей і розколу держави;

очікування серед населення погіршення соціально-економічного стану, зокрема через нерозв'язані проблеми у взаємовідносинах України з Російською Федерацією;

необґрунтовані заяви або коментарі деяких керівників органів державної влади, політичних лідерів щодо передчуття “надзвичайного стану”, “колапсу державного управління” тощо, які пересіченими громадянами та міжнародною спільнотою часто інтерпретуються як неспроможність вищого керівництва держави впливати на поточну ситуацію в державі;

відсутність системності в роботі органів державної влади щодо виконання прийнятих рішень у сфері національної безпеки;

незадовільні темпи структурної перебудови національної економіки, її підготовки до функціонування в умовах жорсткої конкуренції;

зростання ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, погіршення екологічного стану водних ресурсів;

наявність правового нігілізму, зростання недовіри громадян до органів влади через неналежне виконання чинного законодавства, корупцію та хабарництво;

загрозливі масштаби зростання неканонічних церков;

слабкість українських інституцій в питаннях пошуку консенсусу, необхідного для окреслення шляхів подальшого розвитку;

невирішеність більшості проблем державного будівництва і суспільного розвитку починаючи від способу управління країною і закінчуючи геополітичною орієнтацією;

втрата колишніх регулятивних механізмів у різних сферах суспільного життя та значних ресурсів, виникнення нових проблем, зокрема притуплення солідарної суспільної поведінки;

недостатній рівень розвитку громадянського суспільства, що дає змогу функціонувати органам державної влади без надійного контролю з його боку;

втручання у внутрішні справи України з боку інших держав;

незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону;

небезпека підміни національних інтересів корпоративно-приватними інтересами бізнесових або політичних угруповань при розв'язанні проблеми подолання політичної та енергетичної залежності країни.

Безумовно, нейтралізація або зниження негативного впливу цих чинників на реалізацію національних інтересів значною мірою залежить від ефективності системи забезпечення національної безпеки (СЗНБ). Саме тому пріоритетним завдання державної політики є розбудова більш ефективної системи управління національною безпекою [10]. В роботі [11] окреслені дві взаємопов'язані складові формування вказаної системи.

Перша передбачає організаційно-правове й ресурсне забезпечення загальнодержавного механізму скоординованих дій Президента України та гілок державної влади, спрямованих на розробку та реалізацію державної політики національної безпеки. Друга складова передбачає організаційно-правове й ресурсне забезпечення структур (сил і засобів), які спеціально створюються для виконання завдань забезпечення національної безпеки й сукупно визначаються як сектор безпеки держави (збройні сили, правоохоронні органи тощо).

При цьому варто погодитися з дослідниками, які стверджують, що забезпечення централізації управління вказаними структурами є ключовим питанням [5; 11], бо є необхідною передумовою раціонального використання

фінансових, матеріальних та інших ресурсів, які суспільство може виділити для створення та належного функціонування сектору безпеки, і, зрештою, набуття СЗНБ спроможності адекватно реагувати на загрози національним інтересам.

На жаль, за роки незалежності України повною мірою цього так і не вдалося досягти. Більше того недосконалість системи управління в СЗНБ набула системного характеру, оскільки в Україні її формування здійснювались з орієнтацією на президентську форму правління, а перехід у 2006 р. до парламентсько-президентської моделі не супроводжувався відповідним коригуванням нормативно-правових актів, що регламентують функціонування вказаної системи. Вітчизняний та міжнародний досвід переконливо свідчить, що у такому випадку силові структури неминуче втягуються в політичне протистояння, питання їх ресурсного забезпечення належним чином не вирішуються, а їх реформування є безсистемним, вкрай неефективною є кадрова політика тощо.

На наш погляд, передумовою успішного розв'язання цієї проблеми є:

чітке розмежування трьох взаємопов'язаних складових управління у сфері національної безпеки: політичної (стратегічне планування і прийняття рішень щодо застосування сил та засобів сектору безпеки), адміністративної (фінансове і ресурсне забезпечення) і оперативної (створення ієрархії командування і повсякденного управління силами та засобами сектору безпеки);

централізація функцій політичного керівництва в СЗНБ, а саме її безумовне замикання на главу держави (ознакою централізованого управління є право глави держави призначати і звільняти керівників силових структур [12]);

забезпечення максимально ефективного використання сил і засобів сектору безпеки в різних умовах (мирний час, кризові ситуації, війна) шляхом централізації функцій політичного управління, уніфікації адміністративного управління та належної координації оперативного управління в СЗНБ.

Недотримання вказаних передумов при формуванні СЗНБ унеможливує розробку та впровадження ефективної політики національної безпеки, належну взаємодію між силовими

інститутами, оскільки навіть на стратегічному рівні управління особи, які приймають рішення, не мають повної та достовірної інформації про діяльність сектору безпеки.

Очевидно, що питання забезпечення централізації політичного управління, уніфікація адміністративного управління та належна координація оперативного управління мають вирішуватись одночасно. Оскільки згідно з Конституцією України основи національної безпеки визначаються законами, то необхідно на законодавчому рівні більш детально конкретизувати положення Конституції стосовно створення та функціонування СЗНБ (чинний Закон України “Про основи національної безпеки України” [13] не виконує вказаної функції, зокрема, в ньому відсутні навіть визначення таких ключових дефініцій, як “система забезпечення національної безпеки”, “система управління національною безпекою”, “сектор безпеки”, їх структура та функції).

У європейських країнах узгоджені оцінки щодо загроз національній безпеці формуються шляхом створення централізованих інформаційних потоків, які дають змогу підвищити якість прийняття відповідних рішень на стратегічному рівні управління та координацію діяльності державних інституцій щодо їх практичного втілення в життя [11]. Однією з форм інформаційної інтеграції є створення центрів оцінки загроз (ситуативних центрів, центрів антикризового реагування тощо). Їх головною функцією є моніторинг ситуації на основі інформації з усіх джерел, які має держава, оцінка на її основі рівня загрози, відповідно до якого мають діяти всі інститути державної влади. Тому одним із ключових напрямів підвищення ефективності СЗНБ є активізація діяльності структур, що створюються для експертно-аналітичної та консультативно-дорадчої діяльності, а також координації діяльності щодо імплементації політики національної безпеки, та набуття ними нових змістових якостей.

Ефективність управління в СЗНБ, досягається, крім відповідного реформування сектору безпеки та належного ресурсного забезпечення, підвищенням рівня професіоналізму та відповідальності посадовців в усіх його ланках. Саме тому реалізація стратегічних завдань державної політики

національної безпеки, потребує відповідного інтелектуально-кадрового забезпечення, а серед пріоритетних напрямів її реалізації є реформування і розвиток систем освіти та підготовка кадрів для органів державної влади.

На жаль, аналіз кадрової політики у сфері державного управління показує, що в Україні разом зі зміною політичного керівництва не вдається досягти незалежності апарату управління. Це цілком стосується й сектору безпеки, який з точки зору його складових включає державні інститути, наділені повноваженнями застосовувати силу, видавати накази щодо її застосування або загрожувати її застосуванням (військові, міліція, прикордонна служба, розвідувальні органи тощо). Вже стало майже традицією: зміна керівного складу складової сектору безпеки невідворотно призводить до “тотального перевантаження” значної частини апарату (як правило, це відбувається під гаслами чергового реформування). Звичайно, такі кадрові зміни породжують тимчасовість у роботі апарату, призводить до поширення безвідповідальності серед службовців, “вимивають інституційну пам’ять”, яка становить фундамент державного управління.

Та, мабуть, найбільш складним питанням є те, що у політичній, економічній, інтелектуальній еліті України до цього часу відсутнє чітке стратегічне і консолідоване бачення сутнісного розуміння процесів, які відбуваються в Україні та навколо неї, а відтак на передньому плані зосереджено головним чином оперативно-тактичне управління, а стратегічне управління ігнорується як таке.

Унаслідок цього при переході від радянської економічної моделі до ринково-капіталістичної відбулося значне зниження індустріального та науково-технологічного потенціалу країни. Було розпочато, але так і не завершено низку реформ. Не відбудована система соціального захисту і гарантій, що відповідає ринковим умовам. Не створені надійні політичні умови для забезпечення сталого розвитку суспільства. Україна все ще стоїть на порозі системних змін.

Ситуація ускладнюється тим, що впродовж багатьох років чинна влада, як правило, знаходиться під потужними і безпервними вогнем “незалежних” ЗМІ, які фактично

перетворилися у бойові сокири, які використовуються для делегітимізації та дискредитації влади. Не менш потужним є й тиск з боку не менш “незалежних” експертів, аналітиків, політологів, соціологів тощо, які працюють в різноманітних неурядових громадських організаціях (різноманітних соціологічних та аналітичних Центрах, Школах, Фондах, Інститутах тощо), які фінансуються відкрито і впродовж багатьох років незалежності України з бюджету іноземних країн. Відтак де-факто вони є агентами впливу цих держав у контексті просування їх національних інтересів на теренах України.

Таким чином комплексний аналіз проблеми підвищення ефективності державного реагування на загрози національним інтересам зумовлює необхідність розгляду як внутрішнього контексту забезпечення національної безпеки України, так і геостратегічного.

Геостратегічний аспект (як геополітичний, так і гео економічний) вкрай важливий для України тому, що ні один народ не боровся так тяжко за свою незалежність, як українці. Тому важливою є відповідь на питання: в якому середовищі безпеки ми змушені діяти і які загрози життєво важливим інтересам України?

Сьогодні держави світу умовно поділяють на три групи.

Багаті та успішні держави, що стали прямим втіленням західних ліберальних проектів. Сюди входить близько 30 держав (так званий “золотий мільярд”). Це країни, які утворюють ареал постійного оновлення та невпинного просування західних інтересів: економічних, воєнних, технологічних, культурних тощо (США, країни Західної Європи, США, Канада та ін.). Просування цих інтересів у глобальному вимірі камуфлюється риторикою щодо необхідності захисту безпеки (міжнародної, регіональної, національної тощо), які розглядаються крізь призму дотримання демократичних прав і свобод людини, як загальнолюдських цінностей. При цьому “запровадження” демократичних прав і свобод може передбачати й збройне втручання, агресію чи активно підтримувані ззовні державні перевороти.

Держави “середнього” рівня розвитку (загальна кількість близько 60). Їх особливістю є фрагментарне використання націєбезпечної риторики та усвідомлення владою нездатності системного забезпечення національної безпеки. Як наслідок – активна взаємодія з державами “золотого мільярду” з безпекових питань з метою, наприклад, інтегруватися в НАТО, свідомо жертвуючи частиною власного політичного та економічного суверенітету.

Держави, що розвиваються (близько 100 країн). Серед них, зокрема, колишні колонії, напівколонії, постраданські країни, що й зараз перебувають у полі активного впливу провідних політичних акторів. Їх відрізняють недосконалість політичних систем, примітивний рівень політичної культури, слабкість економіки, різношерсність політичної еліти тощо. Очевидно, що говорити про національну безпеку цих країн, а тим більше про ефективні національні системи її забезпечення не варто.

Відтак побудувати механізми системного або фрагментарного забезпечення національної безпеки спроможні менше половини держав світу.

Що ж до України, то вона належить до групи країн, де тільки відбувається становлення культури національної безпеки. Її відрізняє складність та неоднозначність процесу національної саморефлексії як з позицій національної безпеки, так і впливу провідних світових акторів (США, Російська Федерація, країни-члени ЄС). Тому впродовж років її незалежності, принципи та напрямки забезпечення безпечного розвитку української спільноти різними політичними елітами та соціальними групами сприймаються по-різному. Внаслідок цього мають місце “кримський”, “галицький”, “донецький”, “київський” тощо підходи як до розуміння національних інтересів, так і національної безпеки України в цілому. Справедливим є й те, що впродовж останніх двадцяти років для України була досить сприятлива зовнішньополітична ситуація. Основні політичні актори були зайняті іншими справами. Водночас економічний ресурс, що дістався у спадщину Україні після розпаду СРСР дозволяв більш-менш забезпечували політичний та економічний суверенітет.

Але після 2010 року провідні актори, передусім США та Російська Федерація, почали досить жорстко змушувати Україну прямувати у руслі їх національних інтересів. Іншими словами - їх базових уявлень про майбутній світоустрій. Як правило, дипломатичною мовою це подається як необхідність проводити Україною більш послідовну (однозначну) політику. Тобто традиційна багатовекторна українська політика почала викликати у них все більшу роздратованість.

Стало також очевидним – економічний ресурс, що дістався у спадщину Україні було бездарно використано, розграбовано й він фактично вичерпався. Внаслідок цього виникла реальна загроза втрати політичного та економічного суверенітету. Яскравим підтвердженням цього стало безцеремонне втручання іноземних держав у внутрішні справи країни. Воно не тільки продемонстрували загрозу втрати політичного та економічного суверенітету де-факто, а й породили реальну загрозу територіальної цілісності країни.

З іншого боку сьогодні цілком очевидним є факт відсутності дієвих міжнародних механізмів забезпечення міжнародного миру та регіональної стабільності, бо порушення міжнародного права неодноразово відмічалися з боку РФ, США, Великої Британії та інших провідних країн світу. Це означає, що визначений на законодавчому рівні позаблоковий статус України та відсутність дієвих міжнародних механізмів забезпечення міжнародного миру та регіональної стабільності не надає їй воєнно-політичних можливостей ефективно протистояти агресії з боку інших держав. З огляду ж на геополітичне розташування України, гостру і неприкрити зацікавленість з боку провідних міжнародних гравців щодо використання її потенціалу в інтересах їх зовнішньої політики, українське питання трансформувалося з найбільшої проблеми Європи в статус глобальної проблеми.

Необхідно також визнати, що сьогодні опора України на власні Збройні Сили, боєготовність яких постійно знижується впродовж всіх років незалежності, значною мірою є утопією. В силу геополітичного положення, зовнішню воєнну безпеку Україна може гарантувати лише вступом до одного з військово-політичних блоків. Проте за сучасних умов протистояння між

США та Російською Федерацією це неможливо. У разі такого кроку України перспективи різкої дестабілізації міжнародної та європейської безпеки є досить очевидними. Наслідком цього може стати підрив міжнародного миру та стабільності.

Водночас є й причини теоретико-методологічного характеру, не врахування яких в практиці забезпечення національної безпеки України не дозволили їй побудувати ефективні механізми державного реагування на загрози національній безпеці.

По-перше, в сучасних умовах пошук оптимальних рішень з питань безпеки необхідно здійснювати у деякому багатомірному просторі, де все активніше проявляють себе не тільки провідні актори, а й інші суб'єкти міжнародних відносин та важко передбачувані наслідки суспільно-політичних та соціально-економічних процесів національного та регіонального рівня, активізованих глобалізацією. Це призводить до гострих дебатів серед науковців та практиків про найбільш ефективну концептуальну основу формування механізмів забезпеченню міжнародної та національної безпеки (реалізм, конструктивізм, лібералізм, позаблоковість тощо). Тобто сьогодні ж розробка ефективних стратегій, спрямованих на забезпечення як міжнародної, так і національної безпеки перетворилася у більш складну науково-методогічну проблему.

По-друге, інтенсифікація процесів глобалізації породила низку додаткових проблем стратегічного порядку у контексті забезпечення міжнародного миру, глобальної стабільності та національної безпеки. Так, має місце більш очевидний антагонізм несумісних між собою цінностей. Наприклад, пара цінностей “свобода і рівність”, трансформуються в дилему: “відкрите” чи “закрите” суспільство. Остання в свою чергу, може бути сформульована наступним чином: або за абсолютну цінність визнати пріоритет прав і свобод індивіду (у такому випадку забезпечення безпеки стає другорядним завданням, навіть коли є реальна загроза втрати державності!), або ж такою цінністю визнати “рівність” і, так би мовити, “поділити все по справедливості”. Але історія надає багато прикладів, що в останньому випадку неминучим є обмеження прав і свободи індивіду у всіх сферах суспільного життя.

По-третє, глобальною проблемою сучасності постала необхідність переосмислення та переоцінки ролі й відповідальності держави у сучасному світі крізь призму її можливостей і механізмів по забезпеченню стійкого і безпечного суспільного розвитку. Так, незважаючи та постійні дискурси щодо пріоритету прав і свобод, що здобутки будь-якої національної культури є рівноцінним виміром цінностей людської цивілізації, аналіз керівних документів з питань безпеки провідних країн світу та результати їх практичного втілення у життя в останнє десятиріччя свідчить: досягнення стратегічних політичних цілей, як правило, досягається, як і раніше шляхом розв'язування локальних війн і конфліктів, внутрішніх підривних дій, політичного, інформаційного, економічного тиску проти тих чи інших країн.

По-четверте, все очевиднішою є необхідність застосування принципів і підходів системно-синергетичного аналізу, які знайшли своє відображення у цивілізаційній парадигмі дослідження суспільних процесів, бо їх застосування дозволяє врахувати з системних позицій низку факторів, які здійснюють вплив на безпечний розвиток соціальної системи. Серед них, зокрема:

необхідність вибору стратегії розвитку, за якої досягається гармонія економічних, політичних, соціальних та культурних взаємовідносин на місцевому, регіональному, загальнодержавному та міжнародному рівнях;

суперечливість змін загальнолюдських, національних, групових, особистісних інтересів та ціннісних орієнтацій, а відтак – не достатня прогнозованість і визначеність суспільно-політичних та соціально-економічних трансформацій, бо зміна будь-якої підсистеми соціального організму, часто викликає спонтанну зміну багатьох його підсистем;

економічна глобалізація та розвиток інформаційних технологій, які призводять до поширення віртуальних груп за інтересами й ускладнюють здатність держав до ефективного управління, на яке здійснює все більший тиск масова, часто низькопробна й ворожа до національних здобутків культура;

взаємодія держав з актуальних питань безпеки сьогодні відбуваються не тільки по “вертикалі”, на якій вони об’єктивно

диференційовані з точки зору їх ієрархічної нерівності, а й по “горизонталі”, що дає змогу більш ґрунтовно відобразити різні аспекти забезпечення міжнародної та національної безпеки.

Звичайно, для різних країн світу оцінки вказаних факторів, які здійснюють вплив на безпечний розвиток соціальної системи, мають різне звучання та виміри. Тому сукупність, пріоритетність проблем, можливості, шляхи та перспективи їх розв’язання у контексті забезпечення безпеки можуть суттєво розрізнятися.

Такою, наприклад, є проблема вибору ціннісно-ідеологічних засад державного будівництва та тісно пов’язана з нею причинно-наслідковими зв’язками інституалізація соціально-політичних інститутів. Ця проблема, як правило, породжує низку дискусій стосовно оптимальної моделі системи державного управління, ступеня його централізації (децентралізації) або оптимального співвідношення державного суверенітету і державної безпеки, у контексті дотримання прав і свобод людини тощо.

В кінцевому підсумку дискусії трансформуються у коливання суспільної думки та політичної еліти з широкого кола питань, починаючи з оцінки історичного минулого й закінчуючи уявленнями про обриси майбутнього, яке б гарантувало національну, регіональну безпеку чи міжнародну безпеку. При цьому не менш важливим проблемним питанням, відповідь на яке має життєве значення для безпеки суспільства та держави, є й вибір оптимального варіанту стосовно світоглядно-політичної домінанти основи політики національної безпеки.

По-п’яте, важливим кроком подальшої систематизації знань про формування ефективних механізмів державного реагування на загрози національній безпеці є усвідомлення та врахування того, що відбулися кардинальні зміни пріоритетів у структурі виробництва. Визначальним стає не власність на засоби виробництва, а власність на духовні і, насамперед, інтелектуальні здобутки людства, знання, інформацію, відкриття, наукомісткі технології. З огляду на це в розвинених країнах інвестиції в людину, освіту, науку тощо є пріоритетними. Звідси більш бережне ставлення до індивіду, особистості, а вже перші кроки на шляху глобалізації показали

необхідність і більш якісного управління суспільними процесами. Тому інституалізація соціально-політичних інститутів сьогодні є визначальним чинником для зростання можливості кожної особи змінити своє становище на краще у різних його вимірах (політичному, економічному тощо).

По-шосте, механізми державного реагування на загрози національній безпеці є досить складними політико-правовими та організаційно-технічними системами. Зокрема, до них входять суб'єкти безпеки, інструменти влади, норми чинного національного законодавства. Оскільки роль ідей у розвитку будь-якого етносу є досить значною, то поточні зміни у сподіваннях людей, їх погляди, ідеї здійснюють вплив на обриси майбутнього, а відтак творять майбутнє суспільного організму. Тому при формуванні вказаних механізмів виникає необхідність врахування феномену суспільної свідомості, яка належить до емерджентних властивостей суспільства й відіграє ключову роль в усіх суспільних процесах.

По-сьоме, при формуванні механізмів державного реагування на загрози національній безпеці принципово важливим є врахування результатів філософсько-політологічного та правового аналізу процесу забезпечення безпеки, а також досліджень нормативно – ціннісної суті феномену безпеки.

Філософсько-політологічний аналіз дозволяє розглянути процес забезпечення безпеки як суспільне явище, яке спрямоване на захист і підтримку державної влади та пов'язане з інтересами життєдіяльності великих соціальних спільнот. Правовий аналіз цінний з'ясуванням особливостей та меж можливого правового регулювання діяльності суб'єктів і об'єктів безпеки, які обумовлені існуючими правовими нормами, а дослідження нормативно – ціннісної суті феномену безпеки дозволяють визначити етичні норми-обмеження, що можуть впливати на вибір сил, засобів, способів забезпечення безпеки.

Зокрема, у тріаді “безпеки людини – безпека суспільства – державна безпека” їх співвідношення може бути різним. Воно залежить від характеру, спрямованості, інтенсивності загрози національній безпеці. Очевидно, за умов війни або внутрішнього

суспільно-політичного конфлікту, який має тенденцію до переростання у збройний, пріоритет має належати державній безпеці, бо на перший план висуваються завдання збереження цілісності, суверенітету та конституційного ладу. Тому ці завдання всі країни визначають як життєво важливі національні інтереси й відповідно здійснюють підготовку сил і засобів сектору безпеки.

Водночас міжнародна практика свідчить, що можлива й трансформація цих завдань у контексті таких дискурсів, як демократія, лібералізм та права людини, що зумовлює необхідність уточнення етичних норм-обмежень, що можуть впливати на вибір сил, засобів, способів, характер та межі діяльності й взаємовідносин суб'єктів і об'єктів безпеки.

Але у кінцевому підсумку, інституалізація механізмів державного реагування на загрози національній безпеці не повинна відбуватися з акцентом виключно на права і свободи людини, як на абсолютну цінність. Намагання протиставляти одна одній безпеку держави, безпеку суспільства та безпеку особи як і абсолютизація однієї із них призводить до небажаних наслідків. Так, надання пріоритету державній безпеці призводить до тоталітаризму, а в разі абсолютизації безпеки особи – до хаосу й громадянського конфлікту, який, як правило, призводить не тільки до втрати державності та безпеки суспільства, а в кінцевому рахунку і до втрати безпеки людини.

Провідні вітчизняні науковці неодноразово акцентували увагу на необхідності врахування вищевказаних чинників у практиці забезпечення національної безпеки України. Але їх голос не був почутий. Це стало також однією із визначальних причин того, що Україна сьогодні – критично слабка держава. Найважливіші симптоми вказаної слабкості очевидні: дисфункціональність її інститутів, тотальна корупція, нестримний популізм, імітаційність української політики, масове недотримання прав і свобод людини, нездатність до послідовного проведення зовнішньополітичного курсу, і, звичайно ж, безапелюсна перемога олігархії.

Указані обставини справляють суттєвий вплив як на розробку політики національної безпеки, так і на формування та функціонування СЗНБ. Перед Україною сьогодні постала

альтернатива: або кардинально буде оновлена її політична, адміністративна та соціально-економічна система і таким чином буде забезпечена конкурентоспроможність держави, у тому числі й її СЗНБ, або країна може опинитися на периферії світових процесів. Це зумовлює необхідність передусім суттєвого поліпшення якості та структури професійної підготовки управлінських кадрів для СЗНБ, підвищення професіоналізму і компетенції державних службовців, гнучкості та різноманітності їх професійної підготовки.

Для фахівців, які здійснюють з експертно-аналітичну, консультативно-дорадчу та організаційно-розпорядчу діяльність у сфері забезпечення національної безпеки, потрібні глибоке розуміння процесів, що відбуваються в суспільстві, знання основ теорії національної безпеки та державного управління, проблем, пов'язаних з науково-технічним прогресом і його соціальними наслідками, уміння оперативно приймати управлінські рішення, у тому числі в умовах невизначеності та браку часу з урахуванням численних, часто суперечливих чинників.

При цьому складність і неординарність завдань, що стоять перед управлінськими структурами сектору безпеки, постійно підвищують рівень вимог не тільки до професіоналізму, компетентності, ділової ефективності державного службовця, його вміння здійснювати стратегічний аналіз та стратегічне планування, що пов'язані з розробкою та впровадженням державної політики, спрямованої на виявлення та реагування на загрози національній безпеці передусім на стратегічному рівні державного управління, а й до його моральної позиції, почуття обов'язку та відповідальності за долю країни.

Висновки дослідження і перспективи подальших розвідок. З огляду на вищевикладене українська політика забезпечення національної безпеки повинна суттєво змінитися, а першочерговими завданнями, які лежать у площині підвищення ефективності державного управління у цій сфері мають стати.

1. Розробка та реалізація стратегій розвитку України в умовах, коли такі чинники, як динамічність світових процесів, наростання глобальних загроз, внутрішні суперечності, політична та ринкова трансформація, необхідність забезпечення

належного обсягу та якості соціальних послуг тощо діють одночасно.

2. Побудова СЗНБ, яка здатна постійно трансформувати характер своїх дій, з випередженням адаптуючись до сучасних вимог, що неможливо без удосконалення систем моніторингу впливу на реалізацію національних інтересів викликів та загроз національній безпеці.

3. Розробка нової редакції Закону України “Про основи національної безпеки України”, в якому уточнити не тільки концептуальні підходи до забезпечення національної безпеки, а й визначити правові основи для реформування та функціонування СЗНБ, передусім щодо забезпечення єдиного керівництво силами і засобами сектору безпеки, чіткого розмежування політичної, адміністративної та оперативної складових вказаного керівництва.

4. Набуття нових змістових якостей структурами, що створюються для експертно-аналітичної та консультативно-дорадчої підтримки Президента України, а також координації роботи щодо імплементації політики національної безпеки.

5. Стабілізація суспільно-політичної та економічної ситуації на принципах: демократизму; прозорості дій влади; публічності розробки та прийняття державно-управлінських рішень; забезпечення корелятивної залежності в тріаді: модернізація держави – згуртування нації – конкурентоспроможність держави.

6. Створення практично заново системи стратегічного планування й координації діяльності складових сектору безпеки та оптимізація системи документів стратегічного планування, які мають передбачати конкретні та всебічно забезпечені заходи щодо розвитку вказаного сектору.

7. Чітке розмежування політичних, адміністративних та військових посад, що забезпечить їх відносну автономність та якість кадрових призначеннях, а при реформуванні сектору безпеки пріоритет розвитку систем попередження й оцінки загроз, механізмів їх нейтралізації на ранній стадії, створенню сил швидкого реагування.

8. Наповнення реальним змістом системи громадянського демократичного цивільного контролю за сектором безпеки за

рахунок інституційного та кадрового вдосконалення парламентського контролю.

9. Створення мережі ситуаційних та антикризових центрів, як інструменту інформаційно-аналітичного і експертного супроводження діяльності Президента України щодо забезпечення національної безпеки (актуальність вирішення цього питання в Україні посилюється відсутністю єдиного інформаційного простору, неоднорідністю розвитку регіонів країни, неготовністю керівників на місцях до дій в умовах надзвичайних (нестандартних, кризових) ситуацій).

10. Належне інтелектуально-кадрове забезпечення СЗНБ фахівцями, здатними розуміти сутність процесів, що відбуваються в суспільстві та в міжнародному середовищі, (фахівцями, які володіють основами теорії національної безпеки й державного управління, умінням оперативно приймати управлінські рішення в умовах невизначеності, браку часу та необхідності виконання системного аналізу досить суперечливих процесів і тенденцій, які здійснюють вплив на безпеку України).

Перспективним напрямом дослідження в подальшому вбачається вдосконалення методології моніторингу загроз національним інтересам та теоретико-методологічних засад стратегічного планування в СЗНБ, а також процедур вироблення рекомендацій органам державної влади щодо адекватних відповідей на виклики та загрози національним інтересам.

Список використаної літератури

1. Россия и мир в 2020 году : доклад Нац. разведыват. совета США “Контурсы мирового будущего”. – М. : Европа, – 2005. – 222 с.

2. *Шевцов А. І.* Майбутнє людства необхідно спланувати: глобальні загрози і довгострокова стратегія розвитку / А. І. Шевцов // Стратег. пріоритети. – 2007. – № 1(2). – С. 187-193.

3. *Шульце Петер В.* Угрозы европейской безопасности и возвращение России как значимой фигуры европейской и международной политики / Петер В. Шульце. // Вестн. аналит. – 2008. – № 1(31). – С. 34-46.

4. Современные глобальные проблемы мировой политики : учеб. пособие для студентов вузов / под ред. М. М. Лебедевой. – М. : Аспект Пресс, 2009. - 256 с.

5. Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи. Біла книга державної політики / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2008. – С. 97-122.

6. Системно-концептуальні засади стратегії національної безпеки України монографія / В. П. Горбулін, акад. НАН України, д-ра техн. наук, проф., А. Б. Качинський, д-ра техн. наук, проф. – К. : ДП “НВЦ” Євроатлантикінформ”, 2007. - 592 с.

7. *Шерр Дж.* Региональная безопасность и диктат предельного срока / Дж. Шерр // Зеркало недели. – 2007. – № 46 (675). – 1-7 дек.

8. 2030 рік загрожує екологічною кризою. – Режим доступу : <http://www.gazeta.lviv.ua/articles/2008/10/31/35600/>

9. Миру угрожают новые кризисы. – Режим доступу : <http://mycityua.com/news/world/2008/10/30/075737.html>

10. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 12 лют. 2006 р. № 105/2006. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

11. Україна в 2008 році : щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за заг. ред.. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2008. – С. 663-673.

12. *Iain Cameron, Olivier Dutheillet de Lamothe, Jan Helgesen, Ian Leigh, Franz Matscher, Valery Zorkin.* Report on the Democratic Oversight of the Security Services / European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Study no. 388 / 2006, CDL-AD(2007)016, Strasbourg, 11 June 2007. – P. 135, 136.

13. Закон України про основи національної безпеки України. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

14. *Ситник Г. П.* Національна безпека України: теорія і практика : монографія / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук / за заг. ред. Г. П. Ситника. - Хмельницький ; К. : Кондор, 2007. – 616 с.