

УДК 351.746.1:363.1

Р. Б. Примуш,
кандидат наук державного управління, докторант

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ОБЛАСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

R. Primush,
PhD in Public Administration, doctoral candidate

METHODOLOGICAL FUNDAMENTAL CONCEPTS OF STATE POLICY IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY

У статті проведено дослідження методології процесу державної політики у сфері національної безпеки. З'ясовані завдання, що обумовлені значною кількістю аспектів та визначені функції держави, які забезпечують рішення завдань національної безпеки України. Реалізація державної політики забезпечення національної безпеки, що ґрунтується на досягненні стратегічних національних пріоритетів, має супроводжуватися підвищенням ефективності державного регулювання. Як визначає Стратегія національної безпеки України, це диктує необхідність удосконалення процедур та інструментів стратегічного планування, оптимізації системи забезпечення національної безпеки держави та забезпечення стійкості економіки, соціальної сфери, науково-технічного та науково-технологічного потенціалу країни, її інформаційних ресурсів, підвищення конкурентоспроможності.

Вирішення такого роду завдань потребує розвитку науково-методологічних та теоретичних засад стратегічного планування як найважливішої складової частини загальної теорії національної безпеки, розробки нових заходів щодо забезпечення стабільності громадянського суспільства, протидії технологіям створення кризових ситуацій у фінансово-економічній та суспільно-політичній сферах, а також підвищення можливостей системи забезпечення національної безпеки України адекватно реагувати на нові виклики та загрози.

При розгляді питання про оцінку ефективності державної політики в області забезпечення національної безпеки, слідує виходити з того, що сама методологія цієї політики, яка повинна забезпечити послідовний перехід від імперативу безпеки, побудованого на принципі захищеності особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз, до політики забезпечення їх безпеки на основі стійкого соціально-економічного розвитку, пов'язаного з прагматичною стратегією попередження небезпек і загроз, сформована доки лише частково. Багато в чому це пов'язано з тим, що дослідженням проблем національної безпеки серйозна увага в Україні стала приділятися лише останніми роками. Довгий час завдання забезпечення національної безпеки розглядалися виключно з точки зору задіявання силової компоненти і переважно в контексті протидії зовнішнім загрозам.

Сучасна наука розглядає усю сферу забезпечення національної безпеки як складну комплексну систему, що включає ряд взаємозв'язаних підсистем: «людина — громадянське суспільство — державна влада — міжнародне співтовариство». В той же час питання взаємодії і взаємовпливу цих підсистем в умовах нових викликів і загроз, а також зміни елементів і зв'язків у

світовій політичній системі вимагають детальнішого аналізу.

The article examines the methodology of the state policy process in the field of national security. The tasks caused by a significant number of aspects and the functions of the state that provide solutions to the problems of national security of Ukraine were clarified.

The implementation of state policy on national security, based on the achievement of strategic national priorities, should be accompanied by increased efficiency of state regulation. According to the National Security Strategy of Ukraine, this dictates the need to improve procedures and tools of strategic planning, optimize the national security system and ensure the stability of the economy, social sphere, scientific, technical and scientific-technological potential of the country, its information resources and competitiveness.

Solving such problems requires the development of scientific, methodological and theoretical foundations of strategic planning as an important part of the general theory of national security, development of new measures to ensure the stability of civil society, countering crisis management technologies in financial, economic and socio-political spheres and also increasing the capacity of the national security system of Ukraine to adequately respond to new challenges and threats.

In addition, the stability of the national security system is significantly increased by the uncertainty factor, as the traditional boundaries between external and internal dangers, threats and challenges are blurred - almost all of them are interconnected. Analysis of the foreign policy situation shows that the formation of a new polycentric system of world order is accompanied by growing instability and deepening contradictions related to the revision of traditional spheres of influence, struggle for resources, markets and control over strategic communications, the emergence of new cross-border tensions.

Considering the effectiveness of public policy in the field of national security, it follows that the methodology of this policy, which should ensure a consistent transition from the security imperative, built on the principle of protection of the individual, society and state from external and internal threats to policies to ensure their security on the basis of sustainable socio-economic development, associated with a pragmatic strategy to prevent dangers and threats, formed so far only in part. This is largely due to the fact that the study of national security issues in Ukraine has received serious attention only in recent years. For a long time, the task of ensuring national security was considered solely in terms of using the power component and mainly in the context of countering external threats.

Modern science considers the whole field of national security as a complex integrated system that includes a number of interconnected subsystems: 'man - civil society - state power - the international community.' At the same time, the issues of interaction and interaction of these subsystems in the face of new challenges and threats and also changes in elements and relationships in the world political system require more detailed analysis.

Ключові слова: державна політика, державне регулювання, державне стратегічне планування, національна безпека, механізми формування державної політики.

Key words: state policy, state regulation, state strategic planning, national security, mechanisms of state policy formation.

Постановка проблеми. Прогресивний розвиток України в умовах сьогодення залежить насамперед від здійснення ефективної політики у сфері захисту національних інтересів та територіальної цілісності. Так, велике значення має безпека держави, яка дає можливість попередити та нейтралізувати будь-які загрози знищення інтересів громадян, їх майна, а також життя та здоров'я.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання методології формування державного управління у сфері національної безпеки у ті чи іншій мірі досліджували В. Беглиця, С. Белай, Т. Бельська, О. Борисенко, В.

Горбулін, А. Дегтяр, С. Домбровська, О. Євсюков, А. Зленко, Т. Іванова, О. Іляш, О. Крюков, Я. Малик, В. Настюк, Н. Нижник, Є. Романенко, Г. Ситник та ін.

Метою статті є аналіз методологічної основи державної політики в сфері національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Базовими цінностями існування будь-якої держави є забезпечення безпеки та процвітання її громадян. Йдеться про довгострокову перспективу – сталий розвиток суспільства, його добробут, збереження суверенітету та територіальної цілісності. З калейдоскопічним минулим, небезпечним сьогоденням та невідомим майбутнім Україна в очікуванні наступного десятиліття.

Розвиток теорії і методології стратегічного планування доцільно здійснювати на основі розгляду концептуальних основ державної політики в області забезпечення національної безпеки, маючи на увазі, передусім, визначення предмета дослідження, тобто того круга явищ, які ховаються за багатозначними термінами, використовуваними для характеристики проблем національної безпеки.

Слід зазначити, що дане в Стратегії національної безпеки України визначення національної безпеки не вільне від ряду теоретико-методологічних і логічних вад. Можна погодитися з думкою ряду дослідників, що це визначення потребує коригування з метою його адаптації до нових умов соціально економічного розвитку країни і її участі в міжнародній конкуренції. Так, поняття «Національна безпека» визначається як «стан захищеності особи, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, яка дозволяє забезпечити конституційні права, свободи, гідну якість і рівень життя громадян, суверенітет, територіальну цілісність і стійкий розвиток України, оборону і безпеку держави».

З точки зору нормативно-правового осмислення цього терміну в пропонованій конструкції виникають питання, в чому полягають цінності і інтереси особи, суспільства і держави, оскільки Конституція України в якості вищої цінності розглядає людину, її права і свободи. В той же час така вища цінність, як безпека країни Конституцією України не розглядається [3].

З науково-теоретичної точки зору розширення будь-якого поняття повинне спиратися на його внутрішній зміст і оцінку того, що необхідно зробити для повнішої і якіснішої реалізації ключової функції, що визначає смисловий зміст цього поняття. Для національної безпеки як складної багатофакторної системи такою ключовою функцією є створення умов для ефективної реалізації стратегічних національних пріоритетів. В зв'язку з цим вимагає перегляду сам підхід до об'єкту і суб'єкта національної безпеки. При формулюванні об'єкту національної безпеки слід виходити з того, що він повинен представляти з себе об'єднану загальною логікою суспільно-політичну, економічну і соціальну систему, покликану сприяти реалізації стратегічних національних пріоритетів. Отже, суб'єктом національної безпеки повинна стати держава, що забезпечує безпеку цієї соціально-територіальної, економічної і суспільно-політичної системи.

Наслідуючи вказану вище логіку, стан національної безпеки в науково-практичному плані можна розцінювати як похідну від цілей і завдань, які ставить перед собою держава в конкретній внутрішній і міжнародній обстановці. Розглядаючи далі методологічні аспекти розвитку державної політики у сфері забезпечення національної безпеки, слід виділити ще три принципово різні функції, які, злиті воедино, забезпечують рішення завдань національної безпеки України: охоронну, виконавчу і мобілізуючу функції держави.

Охоронна функція спрямована на усі види попередження і мінімізації реальних і потенційних загроз національної безпеки в поточних внутрішніх і зовнішніх умовах і на середньострокову перспективу. Вона повинна виконуватися державними відомствами, але не надмірно перевантажувати державу зобов'язаннями і функціями у сфері регламентації і протидії усім видам зовнішніх і внутрішніх загроз.

Виконавча функція державної політики забезпечення національної безпеки націлена на практичну протидію загрозам і небезпекам, що проявилися в різних сферах життя, але що ще не перейшло в ту стадію, на якій боротьба з ними починає вимагати заходів економічного, правового, військового характеру, погоджених дій органів влади різних рівнів. В зв'язку з цим виконавча функція має бути розширена за рахунок проблематики вдосконалення життєдіяльності населення України, раніше усього запобігання природним і техногенним надзвичайним ситуаціям [2].

Актуальність цієї пропозиції продиктована тим, що нині в умовах наростання загроз національної безпеки і викликів економічному розвитку України інституціонально така політика не оформлена, відповідальність за неї «розмита» між державними органами виконавчої влади. Комплексний підхід забезпечення безпеки життєдіяльності населення на принципах цивільного надзвичайного реагування, у тому числі в кризових і інших ситуаціях, а також на основі застосування механізмів страхових ризиків в Україні, також не вироблений. При цьому питання створення комплексних систем забезпечення безпеки життєдіяльності населення, у тому числі що включає страхову компоненту, не ставиться і не вирішується. Усе це тільки підкреслює актуальність завдання формування державної політики України у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності.

Мобілізуюча функція має бути спрямована на вироблення основних компонентів імунітету суспільства і держави від загроз національної безпеки, здатності самостійно, оперативно і адекватно реагувати на такі загрози на усіх етапах їх еволюції з моменту зародження до усунення або локалізації. Зараз в Україні мобілізуюча функція представлена лише інститутом цивільної оборони, тоді як в сучасних і перспективних зовнішніх умовах цілями і завданнями її функціонування повинні стати передусім підготовка економіки, фінансів і суспільства до життя і

роботи в обстановці інтенсивного військово-економічного протиборства.

Разом з цим представляється доцільним запропонувати два різні підходи до конкретизації поняття «безпека». У рамках методології першого підходу об'єктом дослідження є кризові ситуації (ті або інші стани небезпеки), а у рамках другого — розгорнуті варіанти соціально економічного розвитку, які характеризуються відсутністю відповідних кризових ситуацій.

Перший підхід ґрунтується на тому, що «безпека» — це стан, який визначається в логіці через поняття небезпека і/або загроза. При цьому переважає завдання виявлення і аналізу актуальності окремих аспектів безпеки, а поняття «безпека» уточнюється через побудову явного переліку загроз, які в логіці «від осоружного» визначають конкретний зміст поняття «Безпечного розвитку». Приймаючи такий методологічний підхід, необхідно враховувати, що адекватним способом визначення поняття «безпека» є інвентаризація реальних і потенційних загроз, побудова сценаріїв їх можливої практичної реалізації. При цьому саме сценарії реалізації антикризової політики і (чи) відповідної превентивної політики демпфування негативних наслідків можливих загроз можна розглядати як варіанти політики забезпечення національної безпеки. У цьому варіанті оцінка стану національної безпеки вимірюється як похідна від побудованих динамічних рядів загроз, що мають гранично допустимі (мінімальні або максимальні) значення, тобто як деяка порогова величина, по одну сторону якої знаходиться область більшого або меншого благополуччя, а по іншу — область кризового розвитку.

Другий підхід витікає з переконань «позитивізму», як одного з найважливіших напрямів в політичній філософії і політичній теорії, що становлять основу теорії міжнародних відносин упродовж більше ста років. На думку класика позитивізму, французького філософа О. Конта, усе справжнє («позитивне») знання може бути отримане лише як результат функціонування окремих наук. В зв'язку з цим він розглядає можливості прямого, безпосереднього «позитивного конструювання» концепції безпечного розвитку і що відповідає їй системно несуперечливого розгорнутого сценарію соціально-економічного розвитку. [5].

У рамках другого підходу поняття «безпека» конкретизується в процесі побудови деякої концепції «мінімального благополуччя» (чи гранично допустимого неблагополуччя). Основні елементи цієї концепції мають бути зафіксовані при розробці політики безпеки, інакше можна зіткнутися з істотними проблемами при використанні системи параметрів безпеки і/або інтерпретації отримуваних результатів.

Отже, завдання позитивістського визначення безпеки еквівалентне завданню виділення одного з потенційно допустимих «компромісних» сценаріїв соціально-економічного розвитку в якості «компромісного за критеріями безпеки». При цьому підході, враховуючи, що мета досягається на основі різних компромісів підсумків соціально-економічного розвитку, що досягаються, роль суб'єктивних чинників вибору може виявитися вирішальною.

Подібна залежність від суб'єктивних чинників процедури формування «сценарію безпечного розвитку», так само як і процедури інвентаризації потенційних загроз і побудови в логіці «від осоружного» сценаріїв розвитку, є принциповою методологічною проблемою аналізу різних аспектів безпеки, у тому числі економічній безпеці [1].

На відміну від позитивізму XIX століття, орієнтованого на систематизацію спеціального наукового знання, неопозитивізм займався переважно розробкою методів аналізу. Це пізніша фаза позитивізму, що спирається також, як і «класична» версія, на ідею об'єктивного існування реальності, спостережуваної людиною «з боку». Логічний позитивізм відкинув науковість припису і описів, так чи інакше пов'язаних з цінностями, розширив підходи позитивізму, доводячи, що логічні висновки, а також теорії — це також валидні засоби досягнення надійного знання, проте за однієї важливої умови, що вони можуть бути виражені кількісно.

Після визначення предмета дослідження у сфері забезпечення національної безпеки встає нове завдання — вивчення суті і змісту терміну «національна безпека». Найбільш ефективними методами дослідження проблем забезпечення національної безпеки є системний, порівняльний і структурно-функціональний підходи, синергетичний (системно-синергетичний) і діалектичний методи аналізу, а також методологія геополітичного аналізу.

Системний підхід забезпечує можливість усебічного розгляду механізму забезпечення національної безпеки в умовах загроз, що складаються, і небезпек. При цьому піддаються усебічному вивченню зовнішні і внутрішні обурюючі дії, що виникають в процесі життєдіяльності держави. Застосування методології системного аналізу дозволяє визначити роль і місце забезпечення національної безпеки в реалізації завдань зовнішньої і внутрішньої політики держави.

Порівняльний (компаративний) підхід дає можливість більш глибоко пізнати істотні зміни, які сталися як в природі держави і її потенційних можливостях у сфері безпеки, так і в побудові системи захисту її національних інтересів. Цей підхід дуже важливий для формування механізму побудови системи забезпечення національної безпеки України з урахуванням загальних закономірностей зарубіжного досвіду.

Структурно-функціональний підхід базується на розкладанні досліджуваного об'єкту на складові частини і виявленні функціональних залежностей між ними. Він припускає оцінку результатів функціонування тих або інших державних утворень (інститутів) і елементів системи забезпечення національної безпеки. Особливе значення може придбавати цей підхід при аналізі місця і функціональної ролі національної безпеки у формуванні і реалізації зовнішньої і внутрішньої політики України. На його основі може бути ґрунтовніше вивчена сфера державної безпеки і визначений її предмет. Цей підхід дозволяє також розкрити необхідність існування спеціальної системи забезпечення національної безпеки у зв'язку з масштабністю і багатогранністю завдань на цьому напрямі.

Синергетичний (системно-синергетичний) підхід дозволяє в процесі дослідження тримати в центрі уваги проблему забезпечення стійкого, динамічного і безпечного функціонування держави за допомогою механізму самоорганізації в умовах дії дестабілізуючих чинників.

При цьому аналізу піддаються не стільки зовнішні дії на життєдіяльність держави, скільки його здатність до ускладненого відтворення в процесі розвитку. У рамках цього підходу з'являються ресурси моделювання синергетичного потенціалу держави, виявлення його можливостей зберігати стійкість в умовах різкого наростання деструктивних явищ і нерівноважних станів, а також синхронізувати діяльність державних інститутів (у тому числі що забезпечують державну безпеку) на основі погодженого ухвалення політичних рішень.

Діалектичний підхід дає найбільший результат при вивченні явищ конфліктного характеру, що, поза сумнівом, є важливим для розуміння проблем діяльності у сфері забезпечення національної безпеки. Як відомо, соціально-політичні кризи і конфлікти є поживним середовищем і джерелом загроз. Крім того, аналіз громадських протиріч, що дають імпульс розвитку суспільства і держави, і соціально-класових конфліктів як джерел саморуху, дає можливість глибшого пізнання механізму змін самої держави і його захисної компоненти.

Геополітичний аналіз робить акцент на залежності між політичними процесами і географічним положенням народів і держав. На перший план виходять теоретичні і практичні питання, які торкаються міжнародної і національної безпеки держав, а також регіональної безпеки. Методологія геополітичного аналізу має чималі інструментальні можливості при вивченні політичної взаємодії по лінії «центр — периферія» у рамках великої державної освіти [4].

Глобалізація як об'єктивний загальносвітовий структурний процес, формуючи нову спільність держав і народів, створює ситуацію, в якій взаємозалежність не гарантує рівного статусу і навіть рівної безпеки усім країнам. Більше того, вона веде до загальної уразливості, до такого положення, при якому традиційний зв'язок між державним суверенітетом і державною безпекою розривається. При цьому фундаментальні зміни в сутнісних основах української держави і стану її реального потенціалу викликані: а) переходом від тоталітарної до демократичної моделі державної організації; б) новим етапом розвитку України після розпаду СРСР і принципово новим міжнародним станом.

Висновки. Таким чином, вказані вище методологічні основи дослідження проблем забезпечення національної безпеки дозволяють більше предметно розглядати специфіку і різні аспекти цього складного феномену, у тому числі в частині визначення функціональних і ресурсних можливостей сучасної держави по захисту традиційних українських цінностей і рішенням завдань забезпечення національної безпеки.

Список використаних джерел.

1. Домбровська С. М. Механізми забезпечення державної соціальної безпеки в Україні / С. М. Домбровська // Наукові праці: Науково-методичний журнал. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. – Вип. 242. Т. 254. – С. 28–32.
2. Євсюков О. П. Науково-теоретичні визначення сутності та змісту безпеки держави / О. П. Євсюков // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. – 2017. – Вип. 2 (7). – С. 22–28.
3. Нижник Н., Машков О. Системний підхід в організації державного управління. Київ, 1998. 160 с
4. Романов І. В. Державне управління сектором безпеки і оборони: теорія, практика, стратегія : монографія / І. В. Романов, О. А. Ільшов, Ф. В. Саганюк. – К. : ННДЦ ОТ і ВБ України, 2007. – 218 с.
5. Ситник Г. П. Державне управління національною безпекою України (теорія і практика) : монографія / Г. П. Ситник. – К. : НАДУ, 2004. – 408 с.

References.

1. Dombrovska, S. M. (2015), "Mechanisms for ensuring state social security in Ukraine", *Naukovi pratsi: Naukovo-metodychnyi zhurnal. Derzhavne upravlinnia*, issue 242, vol. 254, pp. 28–32.
2. Yevsiukov, O. P. (2017), "Scientific and theoretical definitions of the essence and content of state security", *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seriya: Derzhavne upravlinnia*, vol. 2 (7), pp. 22–28.
3. Nyzhnyk, N. and Mashkov, O. (1998), *Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia* [System approach in the organization of public administration], Kyiv, Ukraine, P. 160.
4. Romanov, I. V. Piashov, O. A. and Sahaniuk, F. V. (2007), *Derzhavne upravlinnia sektorom bezpeky i oborony: teoriia, praktyka, stratehiia: monohrafiia* [Public administration of the security and defense sector: theory, practice, strategy: monograph], NNDTs OT i VB Ukrainy, Kyiv, Ukraine, P. 218.
5. Sytnyk, H. P. (2004), *Derzhavne upravlinnia natsionalnoiu bezpekoiu Ukrainy (teoriia i praktyka): monohrafiia* [State management of national security of Ukraine (theory and practice): monograph], NADU, Kyiv, Ukraine, P. 408.

Стаття надійшла до редакції 19.08.2018 р.