

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-47

УДК 352 (477): 322

*Примуш Р.Б., к. держ. упр., докторант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0002-2408-6780*

*Primush R., PhD in Public Administration, doctoral student National  
University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv*

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

## METHODOLOGICAL FUNDAMENTAL CONCEPTS OF MECHA- NISMS OF NATIONAL SECURITY FORMATION

*В статті проаналізовано методологічні основи механізмів формування національної безпеки, розглянуто актуальні питання розвитку даної проблеми, та її обговорення як на державному рівні, так і на рівні громадських організацій та об'єднань. Визначено, що механізми формування національної безпеки передбачають зміцнення демократії, верховенства права, розробку дієвої правової системи, її відповідність публічним і приватним інтересам, ефективне вирішення завдань перехідного періоду, а також, що важливо, формування відкритого суспільства та створення умов для його безпечного й сталого розвитку. Науковий аналіз цих процесів й явищ найбільш предметно відображає роль і значення людини та держави як активних соціально-політичних суб'єктів, а також розширює методологічні можливості загальної теорії інституційного розвитку суспільства та міждисциплінарних наук.*

*Як висновок, констатовано, що в загальному контексті одним із пріоритетних завдань механізмів формування національної безпеки є вдосконалення процесу державного управління у сфері національної безпеки, його нормативно-правового регулювання в напрямку забезпечення інституційного розвитку.*

**Ключові слова:** державне управління, механізми, національна безпека, виклики, загрози, публічні інституції.

*The article analyzes the methodological fundamental concepts of mechanisms for the formation of national security, considers current issues of development of this problem, and its discussion both at the state level and at the level of public organizations and associations. It is determined that the mechanisms of national security include strengthening democracy, rule of law, developing an effective legal system, its compliance with public and private interests, effective solution of transition problems, and, importantly, the formation of an open society and creating conditions for its safe and sustainable development. Scientific analysis of these processes and phenomena most objectively re-*

*flects the role and importance of man and the state as active socio-political actors and also expands the methodological capabilities of the general theory of institutional development of society and interdisciplinary sciences.*

*In conclusion, it is stated that in the general context one of the priority tasks of the mechanisms of national security is to improve the process of public administration in the field of national security, its legal regulation in the direction of institutional development.*

**Keywords:** *state administration, mechanisms, national security, risks, threats, public authorities.*

**Постановка проблеми.** Політика національної безпеки, або ж доктрина національної безпеки, - це основа того, як країна гарантує безпеку держави і його громадян. Політика національної безпеки формально описує розуміння країною керівних принципів, цінностей, інтересів, цілей, стратегічної ситуації, загроз, ризиків і викликів в розрізі захисту і забезпечення національної безпеки. Політика національної безпеки зазвичай ґрунтується на конституції, базових документах і законодавстві країни. Політика роз'яснює дії і обов'язки державних інститутів в забезпеченні безпеки і верховенства права.

Згідно з визначенням Спеціальної групи ООН з реформування сфери безпеки, політика національної безпеки задає напрям забезпечення країною потреб безпеки народу і держави. Політика виражає погляди уряду і інших інститутів, а також потреби і уявлення людей і має форму документу з політики національної безпеки. Деякі країни мають не один документ політики національної безпеки, а декілька політичних документів, таких, як Біла книга з питань оборони, виступи лідерів і інші відповідні документи. Політика національної безпеки повинна включати або передбачати розробку стратегії національної безпеки і оборони. Останні визначають конкретні методи виконання завдань безпеки і оборони, поставлених політикою національної безпеки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Досліджувана проблема у вітчизняній науці стала предметом спеціальної уваги відносно нещодавно. Проте, вже накопичений досить великий масив досліджень і публікацій, що розкривають різні аспекти теми, а саме при написанні наукової статті було використано наступні наукові джерела [1; 3-6; 7-8].

**Постановка завдання.** Мета і завдання дослідження – дослідити методологічні основи механізмів формування національної безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Як відмічає Спеціальна група ООН з реформування сектора безпеки, політика національної безпеки, в якій розглядається її ефективність і підзвітність, важлива для легітимності ін-

ститутів безпеки і захисту громадян і їх прав. Політика національної безпеки тісно пов'язана з реформуванням сфери безпеки; вона визначає стратегічні основи здійснення і керівництва реформуванням сфери безпеки. Оскільки політика національної безпеки заснована на базових правових документах держави, розвиток політики національної безпеки також дає можливість переглянути і поліпшити цю правову базу.

Документи з питань політики національної безпеки призначені для конкретної країни. Проте, можна знайти і загальні риси. Політика національної безпеки, як правило, зачіпає, принаймні, три основні теми [2]:

- 1) роль держави в міжнародній системі;
- 2) уявлення про міжнародні виклики і можливості;
- 3) обов'язки виконавців при розгляді цих викликів і можливостей.

Перший елемент визначає бачення державою міжнародної системи і ролі, яку держава грає в цій системі. Другий елемент оцінює існуючі і майбутні загрози і можливості (внутрішні і зовнішні). Третій елемент описує функції і обов'язки кожного виконавця.

Документи з питань політики національної безпеки взагалі не дають конкретних рішень відносно загроз або проблем безпеки. Вони повинні розглядатися в наступних стратегічних документах і на наступних етапах управління : планування безпеки і оборони, розробка програм і їх виконання.

У рамках формування добросовісності і ефективного управління в секторі оборони і безпеки слід дотримуватися наступних принципів при розробці ефективної і демократичної політики національної безпеки:

- комплексний підхід до проблем, суб'єктів і заходів у сфері безпеки - кращий метод охопити максимально широке коло питань безпеки і оборони;
- для легітимної і ефективної політики національної безпеки важливе значення мають обговорення і консенсус;
- треба розглядати широке коло загроз, включаючи соціально-економічні загрози, стихійні лиха, тероризм і тому подібне;
- потрібна ретельна оцінка наявних на даний момент засобів;
- важливе значення мають прозорість, моніторинг і підзвітність процесів і суб'єктів;
- у мінливих умовах важливі гнучкість і готовність;
- політика національної безпеки повинна враховувати міжнародну ситуацію, учасників, стандарти і правила;
- необхідно дотримуватися міжнародного права [1].

Загальний процес розробки політики національної безпеки повинен включати широке коло учасників. Хоча етапи розробки і твердження відбуваються на найвищих східцях влади, на етапах оцінки, дослідження і формулювання потрібні знання і участь усіх зацікавлених сторін - від громадських організацій, науковців, що здійснюють функції нагляду, військовослужбовців і співробітників служб безпеки на усіх рівнях, які виконують і першими відчують вимоги і наслідки політики національної безпеки, до уряду, міністерств і парламенту, чия роль в контролі над усім цим процесом надзвичайно важлива.

Політика національної безпеки, заснована на принципах належного УСБ, забезпечує міцну основу для безпеки держави і населення. Однією з найбільш важливих переваг політики національної безпеки може бути загальне бачення безпеки, яке створюється в результаті розробки такої політики. Наявність загального бачення безпеки, сформульованого в політиці національної безпеки, сприяє узгодженості в ухваленні рішень і допомагає розставити пріоритети серед різних інтересів і цілей.

Політика національної безпеки служить п'яти основним цілям в контексті належного управління сектором безпеки (УСБ) [3]:

- Визначає усеосяжне бачення національної безпеки, що відповідає різним потребам людей. Політика національної безпеки вимагає ретельного аналізу усіх загроз безпеки держави і населення, заснованого на вкладі усіх державних суб'єктів, що мають відношення до безпеки, а також недержавних суб'єктів, таких як групи громадянського суспільства, а в ідеалі також міжнародних суб'єктів. Політика національної безпеки дає можливість вирішувати проблеми внутрішньої і зовнішньої безпеки на єдиному форумі.

- Надає керівництво з ефективною реалізацією політики. Політика національної безпеки дозволяє різним суб'єктам реагувати на політичні заходи і оперативні рішення відповідно до основного бачення коротко-строкових і довгострокових цілей. Таким чином, політика національної безпеки підвищує ефективність сектора безпеки за рахунок оптимізації вкладу усіх суб'єктів безпеки за допомогою централізованого процесу розробки політики: це особливо важливо, коли загрози вимагають реакції з боку широкого кола суб'єктів усередині і поза сектором безпеки.

- Підвищує ефективність і підзвітність сектора безпеки. Політика національної безпеки дозволяє краще використати ресурси відповідно до загальних цінностей і цілей, уникаючи при цьому дублювання і зводячи до мінімуму невідповідності. Це вимагає, щоб витрати на безпеку були реалістичними і стійкими, а також збалансовані з іншими національними пріоритетами. Політика національної безпеки також підвищує

підзвітність, надаючи чіткий орієнтир, за яким можна виміряти результативність.

Досягає внутрішнього консенсусу відносно забезпечення безпеки. Консультативний процес розробки політики національної безпеки сприяє національному діалогу і співпраці між різними професійними, громадськими, політичними групами і секторальними групами, і таке обговорення може сприяти досягненню консенсусу по основних цінностях забезпечення державної безпеки, управління і нагляду. Такі прозорі і засновані на широкій участі підходи можуть підвищити довіру суспільства до забезпечення державної безпеки [4].

- Підвищує регіональну і міжнародну довіру і співпрацю. Послідовна, прозора і загальнодоступна політика національної безпеки повідомляє регіональних і міжнародних партнерів про цінності, проблеми і наміри держави в області безпеки і оборони і часто визначає конкретні наміри відносно регіональної або міжнародної співпраці: це відкрите спілкування може запобігти конфліктам і полегшити міжнародну співпрацю.

Не існує універсальних схем для формулювання політики національної безпеки, і кожна політика повинна відбивати свій власний специфічний контекст, але в цілому політика національної безпеки формується з чотирьох окремих етапів:

- ініціація;
- консультації і підготовка проектів;
- узгодження і оформлення; твердження і поширення.

Процес розробки політики національної безпеки може бути ініційований виконавчою владою після ухвалення політичного рішення або може бути результатом юридичної вимоги або результатом аналізу попереднього політичного циклу. Процес може відбуватися регулярно кожні декілька років або час від часу, якщо це буде прийнято необхідним нинішнім урядом або продиктовано законом. Хороша практика при плануванні нової політики національної безпеки розпочинати з техніко-економічного обґрунтування, щоб погоджувати об'єм і методологію процесу формування політики, виділити людські і фінансові ресурси і підвищити обізнаність громадськості.

Виконавча влада зазвичай призначає спеціальний комітет або доручає існуючому органу проводити консультації з планування та / або скласти проект політики національної безпеки. Спеціалізовані консультативні органи з питань безпеки, такі як парламентські комітети або ради національної безпеки, можуть грати цю роль, оскільки вони отримують вигоду з досвіду, інституціональної підтримки і мандату, орієнтованого на безпеку, але можуть також притягуватися незалежні неурядові експер-

ти. Комітет може бути відповідальним за проведення консультацій і оцінку потреб, замовлення довідкових документів і зовнішніх експертних досліджень з відповідних тем, а також з написання і розгляду послідовних проектів і узгодження відгуків для створення остаточної версії політики. Призначення технічно компетентного і представницького редакційного комітету на ранній стадії прискорює процес.

Широкі консультації допомагають зробити політику національної безпеки інклюзивної і легітимної, а також можуть сприяти її реалізації.

Політика національної безпеки зміцнюється, коли в її розробці беруть участь :

- суб'єкти державної безпеки, такі як міністерства оборони і внутрішніх справ, розвідувальні органи, представники збройних сил, парламентські комітети і органи фінансового менеджменту;

- міністерства, традиційно не пов'язані з сектором безпеки, такі як міністерства закордонних справ, розвитку, економіки, сільського господарства, транспорту, охорони здоров'я і імміграції;

- неурядові суб'єкти, такі як опозиційні політичні партії, засоби масової інформації, жіночі групи, організації громадянського суспільства, наукові круги і незалежні технічні експерти;

- громадськість, оскільки консультації підвищують легітимність процесу і політики і роблять політику безпеки, що більше відповідає реальним потребам,

- розширення консультацій за межі виборних представників також дозволяє враховувати вклад недостатньо представлених груп, таких як гендерні, етнічні або релігійні меншини.

Процес узгодження - це завершальна частина процесу розробки, що об'єднує усі матеріали попередніх проектів і консультацій для розробки і розгляду остаточного проекту політики національної безпеки. Інклюзивні консультації можуть виявити безліч різних поглядів на національну безпеку, і роль редакційного комітету полягає в тому, щоб синтезувати ці різні погляди в послідовний підхід до забезпечення державної безпеки для усіх чоловіків, жінок, дівчаток і хлопчиків, а також держави. Це може бути досягнуто шляхом поширення початкових проектів політики в процесі консультацій і розробки або усередині організації, або публічно, або шляхом поєднання того і іншого. Двохетапний підхід також може допомогти погоджувати різні погляди в політику національної безпеки : по-перше, широкі і інклюзивні громадські консультації генерують пропозиції, що не зобов'язують, з політики національної безпеки, а потім урядовий редакційний комітет може використати ці пропозиції при розробці і допрацьовує власний проект.

У політиці національної безпеки слід враховувати широкий спектр загроз, визнаючи той факт, що загрози можуть виходити з багатьох сторін і що різні групи населення по-різному випробовують загрози, наприклад, залежно від статі, етнічної приналежності, релігії, соціально-економічного статусу або місця проживання. Типові приклади включають міждержавні і внутрішні конфлікти, тероризм і транснаціональну злочинність, а також економічні і соціальні загрози державі і суспільству, такі як насильство за гендерною, расовою або релігійною ознакою, високий рівень озброєного насильства або економічна нестабільність. Рівень загроз повинен постійно контролюватися певною групою, відповідальною за оцінку реалізації політики національної безпеки [5].

Розробка політики національної безпеки включає конфіденційну інформацію, яка може зробити державу уразливою, і з цієї причини в процесі розробки може знадобитися деяка секретність. Проте зовнішні і внутрішні результати зміцнення довіри при реалізації політики національної безпеки залежать від відкритого і публічного спілкування і прозорого процесу формулювання. Деякі держави намагаються урівноважити відповідні побоювання, використовуючи розпливчаті формулювання (так звану стратегічну двозначність) або складаючи як секретні, так і публічні версії своєї політики національної безпеки, але ці підходи можуть підривати легітимність і ефект зміцнення довіри як від процесу формулювання політики, так і від самої політики, яка вийшла в результаті. Альтернативний підхід полягає в тому, щоб зробити політику національної безпеки предметом публічних дебатів про спільні цілі і цінності безпеки, залишивши деталі реалізації на розсуд підпорядкованих стратегій або інших механізмів планування, де доречна операційна секретність.

Політика національної безпеки вимагає великих витрат людських і фінансових ресурсів і часто вимагає стратегічних змін в секторі безпеки, реалізація яких в короткостроковій перспективі може виявитися контрпродуктивною. Занадто частий перегляд політики національної безпеки обмежує ресурси і ефективність сектора безпеки, але періодичні огляди потрібні, особливо коли міняється стратегічна обстановка або якщо поточна політика безпеки вважається неадекватною. Кращий спосіб надійно визначити, коли доречний аналіз політики національної безпеки - це включити постійний моніторинг в реалізацію політики національної безпеки. Балансування публічних дебатів з думкою експертів. Публічні дебати підвищують легітимність політики національної безпеки, а також допомагають зробити її відповідальною різноманітним потребам. Проте думки громадськості повинні доповнюватися незалежним експертним аналізом і технічною компетентністю як в секторі безпеки, так і за його

межами. Якщо громадські дебати з питань безпеки стануть суперечливими, існує ризик того, що консенсус і легітимність політики будуть підірвані уявленнями про те, що порядок денний контролюють конкретні політичні або секторальні інтереси [6].

**Висновки.** Таким чином, прозорість процесу формулювання і усеосяжна комунікаційна стратегія можуть сприяти створенню атмосфери дебатів і консенсусу, які допоможуть збалансувати ці побоювання. Урівноваження процесів формулювання і реалізації політики : хоча політика національної безпеки за визначенням має бути амбітною і викладати широке бачення національної безпеки, політика матиме значення тільки у тому випадку, якщо вона буде надалі реалізована. Це означає, що процес розробки повинен враховувати майбутні можливості для забезпечення реалізації. Це може зажадати включення пункту про необхідність подальшої розробки стратегії національної безпеки або плану з реалізації загального бачення, викладеного в політиці. В процесі розробки слід також враховувати, скільки деталей потрібно на етапі розробки політики і які важелі дії мають бути залишені для тих, хто прагнучиме реалізувати її за допомогою розробки секторальних стратегій і планів. Зусилля із забезпечення взаємодії з тими, хто зрештою проводитиме політику в життя також важливі при формулюванні політики.

### Список використаних джерел:

1. 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.
2. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/catalog>.
3. Нижник Н. Национальная безопасность: концептуальные основания и феноменологическая характеристика [Электронный ресурс] / Н. Нижник. – СПб, 1991. – Режим доступа: [http://window.edu.ru/resource/162/59162/files/ass\\_part\\_1.pdf](http://window.edu.ru/resource/162/59162/files/ass_part_1.pdf).
4. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України: моногр./ Г.П. Ситник. – К.: вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.
5. Крук С. І. Поняття та сутність механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України / С. І. Крук // Держава та регіони, 2018. – № 4. – С. 87–90.
6. Теоретичні основи національної безпеки України : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів / О. Дзьобань, О. Соснін. – К. : Освіта України, 2009. – 384 с.

7. Помаза-Пономаренко А.Л. «Національна безпека», [in:] Законодавство України: монографія. Х.: НУЦЗУ. 2018. 168 с.

8. Akimova L., Litvinova I., Ilchenko H., Pomaza-Ponomarenko A. The negative impact of corruption on the economic security of states. Scientific journal «International Journal of Management». 2020. № 11 (5). P. 1058-1071.

### References:

1. Yevsyukov O.P. "Scientific and theoretical definitions of the essence and content of state security". *Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine. Series: Public Administration [Visnyk Natsional'noho universytetu tsyvil'noho zakhystu Ukrayiny. Seriya: Derzhavne upravlinnya]*. 2 (7) (2017): 22–28. Print.

2. The only web-portal of the executive authorities of Ukraine [Yedynyy veb-portal orhaniv vykonavchoyi vlady Ukrayiny]. Access mode: <https://www.kmu.gov.ua/ua/catalog>.

3. Nizhnik N. National security: conceptual foundations and phenomenological characteristics [Natsyonal'naya bezopasnost': kontseptual'nye osnovaniya y fenomenolohycheskaya kharakterystyka]. St. Petersburg, 1991. Access mode: [http://window.edu.ru/resource/162/59162/files/ass\\_part\\_1.pdf](http://window.edu.ru/resource/162/59162/files/ass_part_1.pdf).

4. Sitnik G.P. State management of national security of Ukraine [Derzhavne upravlinnya natsional'noyu bezpekoyu Ukrayiny]. Monograph. Kyiv: NADU, 2004. 408 p. Print.

5. Kruk S.I. "The concept and essence of mechanisms of public administration in the field of national security of Ukraine". *State and Regions [Derzhava ta rehiony]*. 4 (2018): 87-90. Print.

6. Dzioban O., Sosnin O. Theoretical foundations of national security of Ukraine: textbook. way. for students. higher textbook institutions [Teoretychni osnovy natsional'noyi bezpeky Ukrayiny : navch. posib. dlya stud. vyshch. navch. zakladiv]. Kyiv: Osvita Ukrainy. (2009 384 p. Print.

7. Pomaza-Ponomarenko A.L. "National Security", [in:] Legislation of Ukraine: a monograph. Kharkiv: NUCZU. 2018. 168 p. Print.

8. Akimova L., Litvinova I., Ilchenko H., Pomaza-Ponomarenko A. "The negative impact of corruption on the economic security of states". Scientific journal «International Journal of Management». 2020. № 11 (5). P. 1058-1071. Print.