

УДК 342.742(477)

В. ЛАГОДІНА, *магістр державного управління,*
головний консультант Комітету Верховної Ради України
з питань національної безпеки і оборони

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА ЯК ЗМІСТ І МЕТА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Анотація. Про основні засади державної політики у сфері національної безпеки.

Проблема досягнення усталеної безпеки стояла перед народами у всі часи й не є новою. Актуальність безпеки постала одночасно з виникненням держави. Вона до цього часу залишається найважливішою функцією кожної держави. Теоретико-методичні основи вирішення цього питання весь час перебувають на стадії свого вдосконалення в результаті складної структури національної безпеки як системного явища й високої динаміки її ускладнення.

Актуальність проблеми національної безпеки України визначається історичним феноменом: розвиток міждержавних стосунків супроводжується зростанням кількості воєнних конфліктів, техногенних і природних катастроф, матеріальних витрат і людських втрат. У зв'язку з цим вихідна ідея полягає у тому, що захист національних інтересів як основи національної безпеки України необхідно розглядати в ракурсі історичної взаємодії народів. Лише в процесі взаємодії держав, національних і соціальних груп визначається і досягається бажаний рівень захисту національних інтересів від прихованих загроз та очевидних небезпек.

Метою цього дослідження є аналіз процесів, що відбуваються в різних сферах суспільного життя, для формування виваженої державної політики у сфері національної безпеки та розробка механізмів її реалізації. Результати такого аналізу закладають надійну основу для прийняття оптимальних управлінських рішень у сфері національної безпеки.

Правова база, що регулює відносини у сфері національної безпеки, розроблена на основі Конституції України з урахуванням глибоких змін, що відбуваються в країні і у світі [1].

Основні засади державної політики України, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності суспільства, визначає прийнятий 19 червня 2003 року Закон України “Про основи національної безпеки України”. Існування, самозбереження і прогресивний розвиток України як суверенної держави залежить від здійснення такої цілеспрямованої політики щодо захисту її національних інтересів.

За визначенням, яке дається у Законі, національна безпека – це така захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам України. Закон визначає пріоритети національних інтересів, об'єкти національної безпеки та суб'єкти, які зобов'язані її забезпечувати, основні напрями державної політики, повноваження та основні функції державних органів у сфері безпеки.

Відповідно до цього Закону розробляються і затверджуються Президентом України Стратегія національної безпеки України і Воєнна доктрина України, доктрини, концепції, стратегії і програми, якими визначаються цільові настанови та керівні принципи воєнного будівництва, а також напрями діяльності органів державної влади в конкретній обстановці з метою своєчасного виявлення, відвернення і нейтралізації реальних і потенційних загроз національним інтересам України [3].

Нову Воєнну доктрину України затверджено Указом Президента України від 15 червня 2004 року. Воєнна доктрина України має оборонний характер. Україна не вважає жодну державу своїм воєнним противником. Разом з тим вона вважатиме потенційним воєнним противником державу або групу держав, послідовна недружня політика яких загрожуватиме безпеці України. Україна не має територіальних претензій до інших держав і не визнає таких претензій до неї з боку будь-якої держави.

На відміну від попередньої Воєнної доктрини, що була затверджена Постановою Верховної Ради України від 19 жовтня 1993 року, нова Воєнна доктрина не містить посилення на намір України стати нейтральною, позаблоковою державою, як це було передбачено Декларацією про державний суверенітет України, прийнятою Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 року, на яку зроблено посилення в Акті проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, схваленому на Всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 року [3].

Базовими у сфері національної безпеки і оборони є також закони України “Про оборону України”, “Про організацію оборонного планування”, “Про правовий режим воєнного стану”, “Про правовий режим надзвичайного стану”, “Про Раду національної безпеки і оборони України”, “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави”.

З прийняттям цих законів чітко визначене правове поле, в якому мають діяти всі складові Воєнної організації держави, всі державні органи, здійснюючи визначені Конституцією України функції у сфері національної безпеки і оборони, в тому числі в умовах воєнного і надзвичайного стану [3].

Невід’ємною функцією кожної держави як суспільного утворення є створення важеної, реально здійсненої, принципово правдивої, ефективно консолідуючої політики національної безпеки, яка покликана гарантувати для всіх її регіонів сприятливі умови для життя і продуктивної діяльності її громадян, державних інституцій, захищати життєво важливі інтереси людей, суспільства й держави в цілому від зовнішніх та внутрішніх загроз. Національна безпека України є необхідною умовою збереження та примноження духовних і матеріальних цінностей українського народу [4].

Перекручене, неадекватне сприйняття загроз національній безпеці державними та військовими діячами часто-густо було причиною багатьох зіткнень, воєн, територіальних втрат, соціальних незадовольень та ін. Водночас, неадекватне сприйняття загроз національній безпеці України найчастіше має на меті збереження або захоплення влади, захист корпоративних інтересів, що теж завдає шкоди національній безпеці держави та суспільства в цілому [5].

Без вироблення цілісної державної політики у сфері національної безпеки України та забезпечення її реалізації неможливе вирішення проблем державотворення, створення ефективного механізму соціального захисту населення, стабілізації політичних процесів.

Із здобуттям незалежності Україна стала відкритим суспільством, у державі утверджуються принципи демократії, основи громадянського суспільства, плюралізм думок, іде пошук інтегративної ідеології, встановлюються нові економічні та інші зв’язки з кра-

їнами світу, затверджується процес приватизації в галузі промисловості, сільського господарства та інших напрямках.

Керівники всіх державних інституцій України повинні усвідомити важливість здійснюваної державної політики України щодо забезпечення її національної безпеки.

Національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах [3].

Держава ніколи не досягає всіх цілей і не втілює в життя всі національні інтереси й цінності – це неможливо. Це одна з причин, чому політику можна розглядати як сукупність дій по досягненню максимуму можливого в конкретній політичній ситуації або досягненню максимуму можливого з усього спектра бажаного. Заради цього політику дуже часто доводиться жертвувати одними цілями й інтересами заради досягнення інших, більш важливих. А для цього необхідні чіткі пріоритети, тобто чітка ієрархія національних інтересів, цілей за їх важливістю і пріоритетністю. Ці пріоритети надалі стають основою розробки відповідних стратегій різного рівня.

Оптимізація державотворення і трансформаційних процесів у суспільстві неможлива без чіткої стратегії забезпечення національної безпеки на перспективу. Ця стратегія повинна вироблятися компетентними управлінцями – професіоналами та науковцями з прогностичною метою підготовки до подолання будь-яких небезпек.

Україна, на жаль, ніколи не мала стратегії національної безпеки, як і чіткої геополітичної стратегії. Про такі стратегії сьогодні можна говорити переважно у перспективі. Розробка таких стратегій різного рівня є життєвою необхідністю для України, якщо вона хоче перетворитися з об'єкта геополітичних ігор великих держав у суб'єкт геополітики, тобто в самостійного гравця, який сам визначає свої цілі і діє на світовій арені (звісно, з урахуванням як власних можливостей, так і параметрів навколишнього середовища). Це цілком відповідає геополітичному потенціалу і можливостям України як однієї з найбільших європейських країн. [5]

На виконання Закону України “Про основи національної безпеки України” робочою групою, яка була створена у лютому 2006 року розпорядженням Президента України, був розроблений проект Стратегії національної безпеки України. На підставі аналізу масштабів сучасних загроз і викликів як зовнішніх, так і внутрішніх, насамперед національним інтересам, розробниками документа зроблено спробу визначити стратегічні цілі державної політики щодо національної безпеки України, основні її завдання та механізми реалізації.

Проектом Стратегії визначена незворотність курсу України на побудову правової, демократичної, соціальної, конкурентноспроможної держави, що вимагає удосконалення як правових механізмів, так і чітких, скоординованих зусиль усіх гілок державної влади, державних інституцій, громадськості та кожного громадянина. Важливим чинником успішної реалізації Стратегії є наукове забезпечення процесу виконання визначених у проекті документа завдань, ефективно та продуктивно використання інтелектуального потенціалу держави.

Питання розробки і затвердження Стратегії національної безпеки в нинішніх умовах є не лише потребою, а й нагальною необхідністю, оскільки питання забезпечення національної безпеки є визначальним на сучасному етапі державного будівництва.

Основу Стратегії національної безпеки України має складати національна ідея, тобто, життєві орієнтири, що стали надбанням свідомості багатьох розвинутих держав, –

державність, єдина політична нація, духовність, демократія, добробут. У зв'язку з цим ієрархії пріоритетів державної політики у сфері національної безпеки пропонується надати наступну структуру:

- по-перше, консолідація суспільства і забезпечення національної єдності, що на сьогоднішній день є найбільш важливим завданням і потребує формування суспільно-політичних механізмів щодо улагодження дій усіх гілок державної влади, політичних та громадських сил;
- по-друге, удосконалення системи державного управління, що потребує об'єднання зусиль органів державної влади у формуванні та реалізації внутрішньої та зовнішньої політики держави, стратегічного планування, створення дієвих механізмів постійного моніторингу за тенденціями стану та розвитку внутрішнього та міжнародного безпекового середовища з метою своєчасного корегування пріоритетів безпекової політики;
- по-третє, забезпечення безпечних умов та високих соціальних стандартів рівня життя громадян і, у зв'язку з цим, покращення демографічної ситуації в державі;
- по-четверте, формування сприятливого середовища для сталого економічного розвитку та формування конкурентноспроможної економіки що, у свою чергу, є запорукою у вирішенні нагальних суспільно-економічних, екологічних та усіх інших питань. Одним із найактуальніших із цих питань є питання забезпечення енергетичної безпеки України;
- по-п'яте, реформування правоохоронної, судової та безпекової систем, правової бази їх функціонування в інтересах ефективної протидії існуючим та ймовірним викликам і загрозам;
- по-шосте, формування навколо України міжнародного безпекового середовища через активну участь України у підтриманні міжнародного миру та безпеки, розвиток взаємовигідних двох- та багатосторонніх відносин, стратегічного партнерства на основі прагматизму та відкритості що, у свою чергу, не виключає можливості європейської та євроатлантичної інтеграції України.

У визначенні інституційного забезпечення реалізації Стратегії ключова роль у здійсненні координації діяльності органів державної виконавчої влади має належати Раді національної безпеки і оборони України. Посилення ролі Ради у вирішенні питань збалансування інтересів усіх гілок державної влади, досягнення консенсусу в українській владній системі є доцільним на етапі внесення змін до Конституції України.

Стратегію національної безпеки України, що має визначати систему управлінських рішень на стратегічному рівні, які повинні бути спрямовані на досягнення національних цілей, доцільно розробити на середньо- або довгостроковий період державного будівництва і розвитку українського суспільства, вона має бути гнучким для постійного корегування і для використання. Разом з Воєнною доктриною Стратегія має стати політико-правовою основою повсякденної діяльності органів державної влади щодо забезпечення національної безпеки, а також для розробки галузевих стратегій, програм, планів, в яких національні цілі мають бути деталізовані до конкретних завдань. У Стратегії мають знайти своє відображення положення такого важливого документа загальнодержавного політичного рівня, як Універсал національної єдності, укладеного між Президентом України, Прем'єр-міністром України, Головою Верховної Ради України та лідерами фракцій політичних партій парламенту 3 серпня 2006 року. Таким чином, після відповідного доопрацювання Стратегія має стати основою для розробки нормативно-правових документів і підготовки країни та її безпекових структур до реагування на найбільш вірогідні загрози національній безпеці України.

Проект Стратегії національної безпеки України було надіслано Президенту України з пропозицією невідкладно доручити відповідним органам державної влади, провідним науковим установам, науково-дослідним та аналітичним центрам України доопрацювати проект Стратегії та в короткий строк затвердити її.

Специфіка політичних засад щодо національної безпеки України на даний час полягає ще і в тому, що йдеться про безпеку в умовах перехідного суспільства, тому і установки системи національної безпеки, що зорієнтовані на збереження стабільності, часто вступають у протиріччя з динамікою суспільно-політичного життя та специфічними умовами, що склалися історично на даному етапі ринкових реформ.

Безпека будь-якої країни втілює в собі всі сфери життєдіяльності й розвитку людини, суспільства, держави і природи. Її складовими виступають інформаційна, інтелектуальна, політична, воєнна, економічна, екологічна та інші види безпек. Місце і роль та пріоритет кожної з них визначаються обставинами, що реально складаються на певний період часу всередині держави і довкола неї.

Бачення зрозумілого, всебічного і справедливого підходу до управління глобальною безпекою ще ніколи не було таким актуальним, як в останнє десятиліття. Проблеми, пов'язані з таким підходом, рідко коли висвітлювалися настільки чітко і так близько бралися до серця широким загалом. Одна з проблем – це необхідність створення правочинної системи глобального управління, якою можуть користуватися наддержави, трансдержавні та традиційні державні суб'єкти і яка, водночас, може їх стримувати. Ще однією проблемою є широта і різноманітність сучасного визначення безпеки, яке охоплює не лише конфлікти та озброєння, а захист від тероризму, злочинності, хвороб, стихійного лиха та екологічних катастроф, припинення постачань і надання життєво важливих послуг; крім того, від таких соціально-економічних явищ, як бідність, вигнання, а також скорочення населення та перенаселення [6].

Отже, міжнародна ситуація ще не досягла такого стану стабільності та безпеки, щоб не викликати занепокоєності щодо необхідності зміцнення національної безпеки України. У цих умовах зміцнення її національної безпеки необхідно розглядати як одну з головних передумов подальшого розвитку України як незалежного та повноправного члена світового співтовариства. При цьому потрібно враховувати, що змінюються звичні погляди на проблеми війни і миру, шляхи та способи забезпечення національних інтересів держави, поступово складаються принципово нові умови забезпечення міжнародної безпеки. Тому існування України як суверенної і стабільної держави, її самозбереження, прогресивний розвиток та безпека неможливі без розробки і впровадження цілеспрямованої системної політики захисту національних інтересів від зовнішніх та внутрішніх загроз.

Україна як незалежна держава має усвідомити себе в геополітичному контексті і в контексті розвитку світової цивілізації, визначити свої геополітичні інтереси з урахуванням складної системи інтересів різних країн та сучасного розкладу сил – економічних, політичних, військових, духовних. Особливо це стосується близького оточення України.

В українському суспільстві і дотепер побутують досить радикальні позиції щодо визначення зовнішньополітичних пріоритетів. В цій ситуації не варто обмежувати участь України у світових процесах лише вибором проросійської або прозахідної орієнтації. В обох випадках ми стикаємося із значними проблемами, що ґрунтуються на необхідності спершу достатньо розвинути внутрішній потенціал нашої країни, а тоді вже розвивати паритетні стосунки із “сильними світу”, що базуються на спільних, корпоративних інтересах, а не на необхідності лише підтримувати ту чи іншу зі сторін.

Українська політична практика засвідчує, що технологія реалізації доктрин, стратегій, концепцій і програм державної політики у сфері національної безпеки об’єктивно має інтегрувати в себе всі компоненти політичної активності держави і базуватися на ґрунтовних теоретичних засадах та історичному досвіді.

Пошук надійних теоретичних засад організації системи стратегічного планування у сфері національної безпеки вимагає розглядати цю галузь управління з точки зору застосування політико-правових методів та інструментів діяльності держави, побудованих на базових принципах і спрямованих на досягнення належного забезпечення національної безпеки.

Окремим питанням є визначення пріоритетності цілей державної політики. Як правило, історична практика розглядає поточний стан як ключовий для правильного формулювання цілей стратегії. Держава ніколи не прагне однієї політичної мети, а характерна для України об’єктивна багатовекторність зовнішньої політики була історично обумовлена. Кілька років тому такий підхід був виправданим намаганнями налагодити контакти з більшістю країн і міжнародних організацій, тобто переважно екстенсивною лінією зовнішньої активності України, характерною для початкового етапу її становлення як незалежної держави.

Світовий досвід свідчить, що найефективніші політико-правові інструменти практичної розробки й реалізації системної державної політики ґрунтуються на демократичній системі організації влади. Демократично обрані парламент, Президент, органи місцевого самоврядування, відповідні процедури формування Уряду та їхньої спільної роботи закладають підвалини системної діяльності всіх гілок влади як відображення і реалізації інтересів та політичних позицій усіх прошарків населення. Удосконалення виборчої системи України є однією з найважливіших національних цілей, тому що її якість є необхідною умовою реалізації принципів системності та комплексності політики держави у сфері національної безпеки.

Важливим завданням у державотворчих процесах залишається подальше опанування органами виконавчої влади комплексним підходом до планування, передусім на його стратегічному рівні, підвищення його питомої ваги.

Створення відповідних структур є необхідною, але недостатньою для цього умовою. Не менше значення має підготовка фахівців зі стратегічним мисленням, таких, які володіли б необхідними знаннями й навичками комплексного планування. Наполеглива робота щодо формування методик, підготовки фахівців з комплексного планування має бути підґрунтям роботи органів державного управління всіх рівнів, передусім – стратегічного.

Формування й втілення в життя стратегії національної безпеки, усвідомлення політичним керівництвом держави ролі, можливостей та місця України в регіональному і глобальному геополітичному просторі – це життєво важливий, визначальний чинник історичного і політичного майбутнього нашої держави.

Безперечно, це потребує розробки відносно стабільної, несуперечливої та самоузгодженої системи національних інтересів, пріоритетів і цілей. Але в умовах, коли національна ідея лише формується, а національна ментальність розколота безліччю протиріч – екологічних, політичних, територіальних, етнічних, соціальних, релігійних, згаданий комплекс національних інтересів, пріоритетів і цілей міг би сприяти консолідації суспільства довкола загальнолюдських екзистенційних цінностей, зокрема таких, як “виживання”, “добробут”, “рівноправність”, “свобода”, “розвиток”, “справедливість”. Вони є зрозумілими і прийнятними для кожної людини [2].

Національні інтереси і співвіднесені з ними цінності, цільові настанови мають складати основу інтегральної стратегії національної безпеки, ефективну інтеграцію яких повинні забезпечити спільні зусилля виконавчої та законодавчої гілок влади.

Принцип пріоритетності в системі національних інтересів означає їх повну зорієнтованість на певні пріоритети на кожному етапі розвитку країни. В нинішніх умовах таким вищим пріоритетом – метою всього державного будівництва і розвитку країни – є захист демократичних прав громадян і підвищення добробуту і якості їх життя.

Ні одна держава не може покладатись на доброчинність інших держав і перекладати на них проблеми захисту своїх національних інтересів. Максимальна самодостатність і опора на власні сили та джерела саморозвитку є одночасно і складовою частиною національних інтересів України, і принципом стратегії національної безпеки.

В історичній перспективі конкурентна боротьба країн за реалізацію їх національних інтересів загостриться. Завдання полягає в тому, щоб перевести цю боротьбу в русло прийнятних компромісів і взаємовигідного міжнародного співробітництва. Таке співробітництво є органічною складовою національних інтересів і стратегії національної безпеки України.

Аналіз основних напрямів стратегій і пріоритетів партнерів України на світовій арені дозволяє перейти до визначення геополітичних і зовнішньополітичних пріоритетів нашої держави.

Суттю стратегічного партнерства є наявність такої міждержавної взаємодії, яка дозволить державам-партнерам, об'єднавши спільні зусилля, досягнути життєво важливих цілей на взаємовигідних умовах. Стратегічна взаємодія – комплексна, вона охоплює кілька важливих сфер співробітництва та має довгостроковий характер. Надійність стратегічного партнерства визначається взаємною готовністю сторін враховувати інтереси одна одної, наявністю дійових механізмів реалізації співробітництва, дисциплінованістю партнерських відносин.

Все це вимагає від керівників органів державної влади нових ідей та рішень, створення та запровадження ефективних організаційних структур і механізмів для забезпечення національної безпеки України. Тому актуальним є вивчення основ національної безпеки України фахівцями державного управління, а також реалізація системного підходу при вирішенні проблем її забезпечення з боку керівників усіх ланок управління.

На підставі викладеного вище, можна зробити висновок, що у досить складній динамічній геополітичній та економічній ситуації Україна, виходячи із власних національних інтересів, потребує ефективного державного управління щодо забезпечення національної безпеки, значних зусиль і постійної уваги з боку керівників усіх рівнів, державних службовців, науковців, кожного громадянина.

Використана література

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV.
2. Лагодіна В.О. Проблеми екологічної безпеки в регіональній політиці уряду України // Зб. наук. пр. Української академії державного управління при Президенті України; За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2. – Ч. I. – 380 с.
3. Правові основи військового будівництва та військово-цивільних відносин: Збірник законодавчих актів з питань національної безпеки і оборони / Ред. рада: Г.К. Крючков (голова), Б.П. Андрусюк, В.П. Горбулін та ін. – К.: Парламентське вид-во, 2005. – 832 с.

4. Пірен М.І. Політичні засади національної безпеки в системі регіонального управління // Зб. наук. пр. Української академії державного управління при Президентові України; За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2. – Ч. І. – 380 с.

5. Шахов В.А., Лагодіна В.О. Українська еліта про стратегію національної безпеки на перспективу // Українська еліта та її роль в державотворенні: Зб. наук. пр. УАДУ при Президентові України / За заг. ред. В.М. Князева, М.І. Пірен (за матеріалами виступів учасників конференції “Українська еліта та її роль в державотворенні”). – К., 2000. – 206 с.

6. Щорічник СППРІ 2005: Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека / Пер. з англ. /Стокгольм. міжнародний ін-т дослідження миру; Укр. центр екон. і політ. досліджень ім. О. Разумкова – К.: Заповіт, 2006. – 744 с.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~