

DOI 10.52363/2414-5866-2023-2-28

УДК 351.9:351.86

Горелій С.С., аспірант за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування, Хмельницький університет управління та права ім. Л. Юзькова, м. Хмельницький, ORCID: 0009-0003-6814-1977

Goreliy S., postgraduate student in the specialty 281 Public management and administration, Khmelnytskyi University of Management and Law named after L. Yuzkov, Khmelnytskyi

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНО-СТРАТЕГІЧНІ АСПЕКТИ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

INSTITUTIONAL AND STRATEGIC ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY

Констатовано, що у системі державного управління, як і в системі менеджменту організацій, прийнято виділяти стратегічний та тактичний рівні. У цьому аспекті, саме стратегічний рівень є, на думку переважної більшості вчених та урядовців, визначальним, адже саме він задає рамки та спрямованість дій на рівні тактичного аспекту. І якщо тактичні помилки досить легко усунути, то помилки стратегічні можуть мати фатальні наслідки, а більш інституційні утворення – держави чи регіони, можуть опинитися у величезній кризі, вихід із якої може вимагати надзвичайно великих ресурсів.

Зроблено висновок, що політика національної безпеки має бути спрямована на забезпечення геополітичних інтересів, незалежності, політичної стабільності, прогресивного соціально-економічного розвитку. При цьому у сфері внутрішньої політики головною передумовою досягнення захищеності національних інтересів має бути об'єднання нації для вирішення духовних, культурних та матеріальних завдань на ґрунті загальної стабільності та згоди в державі, ненасильницького вирішення внутрішніх суспільних конфліктів, а у зовнішній – планування та здійснення зовнішньополітичних акцій під кутом зору забезпечення національних інтересів. В цілому ж при розробці та реалізації політики державного управління національною безпекою головна увага має бути зосереджена на стратегічному плануванні, яке має характеризуватись жорстким прагматизмом та точним розрахунком у напрямі реалізації національних інтересів, насамперед тих, що визначають пріоритети державного будівництва. Аргументовано показано, що наукове обґрунтування та супровід зазначеної політики має бути у центрі постійної уваги вітчизняних учених, адже проблема забезпечення національної безпеки є багато-

плановою та комплексною, у рішеннях, що приймаються в даному напрямку, слід враховувати: наслідки їх реалізації як сьогодні, так і в майбутньому; взаємодію із вже ухваленими рішеннями, так і з тими, які мають бути ухвалені найближчим часом; готовність суспільства до сприйняття та підтримки рішень, що приймаються і, безумовно, можливості їх реального ресурсного забезпечення.

Ключові слова: стратегування, національна безпека, публічний сектор, організаційний механізм, стратегія, механізми публічного управління.

It was established that in the system of state administration, as well as in the management system of organizations, it is customary to distinguish strategic and tactical levels. In this aspect, it is the strategic level that is, according to the vast majority of scientists and government officials, decisive, because it sets the framework and direction of actions at the level of the tactical aspect. And if tactical mistakes are quite easy to eliminate, then strategic mistakes can have fatal consequences, and more institutional entities - states or regions - can find themselves in a huge crisis, the way out of which can require extremely large resources.

It was concluded that national security policy should be aimed at ensuring geopolitical interests, independence, political stability, and progressive socio-economic development. At the same time, in the field of internal politics, the main prerequisite for achieving the protection of national interests should be the unification of the nation to solve spiritual, cultural and material tasks on the basis of general stability and harmony in the state, non-violent resolution of internal social conflicts, and in the external sphere – the planning and implementation of foreign policy actions from the point of view of ensuring national interests. In general, when developing and implementing the policy of state management of national security, the main attention should be focused on strategic planning, which should be characterized by strict pragmatism and accurate calculation in the direction of realizing national interests, primarily those that determine the priorities of state building. Argumentatively, it is shown that the scientific justification and support of the specified policy should be in the center of constant attention of domestic scientists, because the problem of ensuring national security is multifaceted and complex, in the decisions made in this direction, the following should be taken into account: the consequences of their implementation both today and in the future; interaction with already adopted decisions, as well as with those to be adopted in the near future; society's readiness to accept and support the decisions made and, of course, the possibility of their real resource provision.

Keywords: strategizing, national security, public sector, organizational mechanism, strategy, public management mechanisms.

Постановка проблеми. У системі державного управління, як і в системі менеджменту організацій, прийнято виділяти стратегічний та тактичний рівні. У цьому аспекті, саме стратегічний рівень є, на думку переважної більшості вчених та урядовців, визначальним, адже саме він задає рамки та спрямованість дій на рівні тактичного аспекту. І якщо тактичні помилки досить легко усунути, то помилки стратегічні можуть мати фатальні наслідки, а

більш інституційні утворення – держави чи регіони, можуть опинитися у величезній кризі, вихід із якої може вимагати надзвичайно великих ресурсів.

У зв'язку з цим, стратегічний рівень у реалізації державної політики є визначальним та найважливішим. Це вимагає його чіткого інституційного закріплення у документах стратегічного управління (стратегіях, концепціях, програмах, доктринах тощо). Важлива вимога до цих документів – їхня логічність і несуперечність, узгодженість та злагодженість, але незважаючи на очевидність цих вимог, на практиці, на жаль, вони не завжди дотримуються, що вимагає великого комплексного теоретико-прикладного обґрунтування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика аналізу та розгляду стратегій та механізмів публічного управління у сфері національної безпеки завжди привертала увагу вітчизняних та закордонних науковців, що знайшло своє відображення у працях: Т. Пойстера та Г.Стрейба [1], які розглядали теоретико-методологічну базу стратегічного підходу у державно-управлінському секторі в цілому; Дж. Брісона, Ф. Бері – комплексні методики стратегій у сфері оборонного сектору [2], Д. Атанасевича та Д. Алексіса – особливості розробки стратегій на рівні регіональному чи окремих органів публічного сектору [3], Е. Каймаза, Ф. Акюнба – дослідження ролі, змісту та завдань стратегічного управління в процесі визначення траєкторії розвитку окремих держав [4], але чимало досліджень все ще перебувають на етапі становлення, що свідчить про незавершеність формування наукової думки та усталених постулатів, а відтак, їх подальше осмислення набуває особливої актуальності.

Постановка цілей статті. Метою дослідження є поглиблення дослідження сутності та характеристики інституціонально-стратегічних аспектів механізмів публічного управління в сфері національної безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як відомо, у кожній країні стратегічним документом, що регламентує процеси забезпечення національної безпеки є Стратегія національної безпеки, яка була прийнята й в Україні. Безумовно, зазначена Стратегія – рамковий документ, що визначається її досить загальним характером, а також тим, що предметне поле національної безпеки є досить широким, воно охоплює безліч різноманітних питань та напрямків, які, в рамках ієрархічної логіки організації управління «стратегія – тактика», надалі мають бути розкриті та детально представлені у документах та рішеннях тактичного рівня.

Відповідно до загальнонаукових уявлень сутнісного розуміння, національна безпека може бути визначена як стан захищеності особистості, суспільства та держави від внутрішніх та зовнішніх загроз, при якому забезпечуються реалізація конституційних прав і свобод громадян України, гідні

якість та рівень їхнього життя, суверенітет, незалежність, державна та територіальна цілісність, стійкий соціально-економічний розвиток.

В той же час, можна виділити такі ключові аспекти видових характеристик національної безпеки як воєнна безпека (оборонна), громадська безпека, інформаційна безпека, екологічна безпека, економічна безпека, транспортна безпека, енергетична безпека, безпека особистості. Здавалося б, спектр видів безпеки, досить широкий, що дозволяє сподіватися на комплексне охоплення реалізованої державної політики всіх проблем, викликів і загроз, що є в цій сфері.

У тексті вітчизняної Стратегії також розглянуто напрями забезпечення національної безпеки у розрізі національних інтересів, які не мають повної структурної відповідності наведеному вище переліку. Досить часто у науці явно не виділяється окремо воєнна безпека, а її сутність розмежовується через оборонну безпеку та визначається як стан захищеності життєво-важливих інтересів особистості, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх військових загроз, пов'язаних із застосуванням військової сили або загрозою її застосування, що характеризується відсутністю військової загрози або здатністю протистояти їй [5, с. 17]. Таке трактування є суперечливим і за своєю суттю – тавтологічним, адже воєнна безпека, а також інші види як державна, громадська та безпека особистості, визначені як однорівневі категорії.

Державна та громадська безпека, це – захист конституційного ладу, суверенітету, державної та територіальної цілісності України, основних прав і свобод людини та громадянина, збереження політичної та соціальної стабільності в суспільстві, захист населення та територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, натомість такий науковий виклад теж носить дискусійний характер, оскільки не містить жодного розмежування державної та громадської безпеки, вони розглядаються як єдине ціле, що викликає нерозуміння – навіщо вони розгалужено представлені у всіх відомчих нормативних актах [6, с. 200]. На нашу думку, слід дати їм або повне змістовне трактування окремо, або об'єднати в один вид безпеки, наприклад, назвавши цю категорію «суспільно-державна безпека» чи якимось інакше. У той самий час, як здається, об'єднання національної та громадської безпеки в один вид недостатньо коректно, адже розрізняються їх об'єкти. У першому випадку, об'єктом виступає держава у вигляді сукупності органів влади та управління, а також організацій, що перебувають у їх віданні, а в другому – суспільство, представлене соціальною структурою (страти, класи, демографічні, професійні, етнічні та інші групи, громадські інститути).

Інформаційну безпеку у нормативних актах та відомчих документах теж явно не виділено. Екологічна безпека у тексті Стратегії у тісному зв'язку з раціональним природокористуванням, тобто з окремим напрямом господарської діяльності. Цей напрямок визначається як збереження та відновлен-

ня природних систем, забезпечення якості довкілля, необхідного для життя людини та сталого розвитку економіки; ліквідація екологічних збитків від господарської діяльності в умовах зростаючої економічної активності та глобальних змін клімату. З позицій сучасної економічної науки, а також міжнародно визнаної Концепції сталого розвитку, рекомендованої ООН як основи для реалізації національної політики в країнах світу, спільний розгляд екологічних та господарських питань, звичайно, може бути виправданим.

Проблематиці сталого розвитку в соціально-економічній системі та забезпеченню зеленого економічного зростання присвячено безліч досліджень та прикладних розробок. Але у цьому випадку виникає невинуватене «перетинання» екологічної безпеки з предметним полем економічної безпеки, що, з позицій суто класифікаційних, недостатньо коректно, адже провокує безліч нових питань про співвідношення зазначених категорій [7, с. 97].

Окрім того, у Стратегії визначено лише національну безпеку у сфері економічного зростання, що може бути представлено як розвиток економіки країни, забезпечення економічної безпеки та створення умов для розвитку особистості, переходу економіки на новий рівень технологічного розвитку, входження до країн-лідерів за обсягом валового внутрішнього продукту та успішного протистояння впливу внутрішніх та зовнішніх загроз, натомість важко відзначити й енергетичну безпеку як окремий інститут. Аналогічна ситуація й з безпекою особистості, яка немає чіткого трактування та пояснення, а розкривається за допомогою ряду інших категорій та понять, при цьому вводиться ряд інших категорій, які мають до неї, на думку авторів, досить-таки безпосереднє відношення в галузі якості життя, яке розуміється як розвиток людського потенціалу, задоволення матеріальних, соціальних та духовних потреб громадян, зниження рівня соціальної та майнової нерівності населення насамперед за рахунок зростання його доходів.

Крім того, на загальнонауковому рівні виділено таку галузь забезпечення національної безпеки, як стратегічна стабільність та рівноправне стратегічне партнерство. Вона має на увазі створення стабільної та стійкої системи міжнародних відносин, що спирається на міжнародне право на принципах рівноправності, взаємної поваги, невтручання у внутрішні справи держав, взаємовигідного співробітництва, політичного врегулювання глобальних та регіональних кризових ситуацій.

Окреслене дозволяє зробити висновок, що, виходячи з результатів проведеного аналізу, можна вказати на недосконалість інституційного забезпечення державної політики, що реалізується у сфері національної безпеки. Це стосується і ситуації в цілому, і окремих функціональних сфер її забезпечення (зокрема, на прикладі окремих складових національної безпеки). На думку переважної більшості авторів, сучасна стратегія вимагає серйозної переробки із залученням широкого кола фахівців, насамперед – кваліфікованих управ-

лінців, адже у існуючому вигляді такі положення не можуть бути фундаментом для реалізації послідовної та несуперечливої державної політики у сфері забезпечення безпеки.

Водночас прогнозування короткострокових кризових ситуацій (політичний прогноз) сприяє кращому розумінню того, якою має бути поведінка суб'єктів забезпечення національної безпеки у довгостроковій перспективі. Це означає, що стратегічний прогноз державної політики національної безпеки залежить від політичної кон'юнктури. Тому стратегічному прогнозу має бути властивий високий рівень адаптивності, а прогнозування має включати аналіз ризиків невідповідності результатів прогнозу. Досить складні соціально-політичні процеси останніх років спровокували появу численних політичних коментарів та прогнозів щодо підсумків реформ, міжнародних відносин. Але водночас, на думку представників експертного співтовариства спостерігається ситуація, коли багато прогнозів не підтверджуються практично, а публічні політичні рішення часом приймаються інтуїтивно, не враховуючи можливих наслідків, особливо в аспектах інституційних методик забезпечення національної безпеки, коли до аналітиків відносять себе виборчі політтехнологи, журналісти та інші суб'єкти, через некомпетентність яких дискредитується суть аналізу та прогнозування у сфері забезпечення національної безпеки [8, с. 53]. Це свідчить, що політичний аналіз та прогнозування у сфері національної безпеки перебувають на стадії становлення, їм притаманні труднощі, пов'язані з методологічною базою аналітичних досліджень, і вони не стали невід'ємним елементом державної політики у цій сфері. Тому формування стандартів якісного політичного аналізу та прогнозування для розробки та реалізації адекватної стратегії прийняття політичних рішень у сфері національної безпеки набуває особливої актуальності.

Водночас політичний аналіз та прогнозування у сфері національної безпеки успішно розвиватиметься тоді, коли буде сформовано відповідний попит на аналітичну продукцію [9, с. 404]. Для майбутньої держави набагато актуальніша проблема стратегічного планування на основі довгострокового прогнозування, а не лише пропозиції щодо поточних управлінських рішень, їхньої якості та оперативності. У сфері національної безпеки важливі не так висновки та рекомендації аналітиків-експертів, які прораховують варіанти розвитку ситуації, скільки розробка середньо- та довгострокових стратегій розвитку можливих варіантів. Отже, сукупність національних інтересів є основним об'єктивним чинником, що спонукає до розробки відповідної політики національної безпеки. Зміст національних інтересів та їх пріоритетність визначають, якою має бути політика держави, щоб її цілісність, стабільність та добробут громадян були надійно захищені. Тому саме національні інтереси зумовлюють стратегічне наповнення державної політики, оскільки вони породжують намір, а останні – цілі національної політики, зокрема, фундаментальні пріоритети будівництва та розвитку державності.

Водночас нашій державі необхідно не допустити ситуацію, коли політичні рішення у сфері національної безпеки приймаються не на основі даних аналітичних досліджень, а для обслуговування інтересів політичних еліт, коли зазначені інтереси формуються та реалізуються не завдяки експертному знанню та політичній аналітиці, а іноді навіть всупереч їм [10, с. 13]. Слід також враховувати, що зміна структури системи національних інтересів, як і загроз для їх реалізації, неминуче призведе до зміни самої політики національної безпеки. Це може створити деяку напруженість та непослідовність не тільки при зверненні принципів та стратегічних напрямів політики та, власне, при її розробці, а й у процесі здійснення. Головна причина полягає в обмеженості ресурсів, які можуть бути спрямовані на вирішення тих чи інших проблем, тобто у виборі та «ціні» інструментів політики, за допомогою яких передбачається досягнення її цілей, а відтак і виникнення дискусій навколо вибору пріоритетів спрямування зазначених ресурсів. Будь-яка держава не в змозі одночасно охопити весь комплекс проблемних питань у сфері національної безпеки та розпочати їх вирішення. Існують досить очевидні обмеження на кошти та ресурси, які є у його розпорядженні, способи їх застосування. Звідси випливає необхідність визначення пріоритетних національних інтересів та цілей, які мають бути уточнені у процесі розробки політики національної безпеки, особливо в контексті інституційно-стратегічних аспектів.

Висновки. Таким чином, за будь-яких умов політика національної безпеки насамперед має бути спрямована на забезпечення геополітичних інтересів, незалежності, політичної стабільності, прогресивного соціально-економічного розвитку. При цьому у сфері внутрішньої політики головною передумовою досягнення захищеності національних інтересів має бути об'єднання нації для вирішення духовних, культурних та матеріальних завдань на ґрунті загальної стабільності та згоди в державі, ненасильницького вирішення внутрішніх суспільних конфліктів, а у зовнішній – планування та здійснення зовнішньополітичних акцій під кутом зору забезпечення національних інтересів. В цілому ж при розробці та реалізації політики державного управління національною безпекою головна увага має бути зосереджена на стратегічному плануванні, яке має характеризуватись жорстким прагматизмом та точним розрахунком у напрямі реалізації національних інтересів, насамперед тих, що визначають пріоритети державного будівництва.

Наукове обґрунтування та супровід зазначеної політики має бути у центрі постійної уваги вітчизняних учених, адже проблема забезпечення національної безпеки є багатоплановою та комплексною, у рішеннях, що приймаються в даному напрямку, слід враховувати: наслідки їх реалізації як сьогодні, так і в майбутньому; взаємодію із вже ухваленими рішеннями, так і з тими, які мають бути ухвалені найближчим часом; готовність суспільства

до сприйняття та підтримки рішень, що приймаються і, безумовно, можливості їх реального ресурсного забезпечення. Особливе занепокоєння має спричинити незбалансованість у соціальній практиці інтересів різних людей, соціальних груп, суспільства, держави, що є досить складною проблемою та має знайти всебічне відображення при розробці політики національної безпеки. Одночасно не меншу загрозу для безпечного розвитку суспільства та загалом для національної безпеки держави становить відверте та неприховане бажання тієї чи іншої частини населення не узгоджувати свої особисті інтереси з суспільними та державними потребами, що вимагає широкого спектру та векторів застосування інституційно-стратегічних аспектів.

Список використаних джерел:

1. Poister T. H., Streib G. D. Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, and Processes. *Public Productivity & Management Review*. 1999. Vol. 22, No. 3 (Mar., 1999), pp. 308-325. <https://doi.org/10.2307/3380706>
2. Bryson J., Berry F., Yang K. The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions. *The American Review of Public Administration*, 2010. 40(5): 495-521.
3. Atanasijevic J., Aleksic D., Stimac V. The role of economic planning in public sector: Principles, evidence and lessons for Serbia in the context of EU integration. *Ekonomika preduzeca*, 2015. 63(12):145-153.
4. Caymaza E., Akyonb F., Erenelc F. An exploratory research on strategic planning in public institutions: Turkish prime ministry disaster and emergency management presidency case. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 2013, 99, 189-195.
5. Касич А.О., Харченко Т.О. Стратегічний менеджмент суб'єктів публічної сфери. *Економіка та держава*. 2017. №2. С. 16-18.
6. Пухкал О. Г. Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні. Київ : Київ. ун-т, 2010. 287 с.
7. Копанчук В. О. Нормативно-правове забезпечення державної політики національної безпеки та громадського порядку України. *Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. 2017. № 12. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1610>.
8. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): підручник. Київ : НАДУ, 2012. 344 с.
9. Богданович В.Ю. Теоретичні основи, методи й технології забезпечення національної безпеки України. Київ : Наук. вид. відділ НАСБ України, 2012. 548 с.
10. Горбулін В.П. Засади національної безпеки України. Київ : Інтертехнологія, 2009. 272 с.

References:

1. Poister T. H., Streib G. D. Strategic Management in the Public Sector: Concepts, Models, and Processes. *Public Productivity & Management Review* 22 (3) (1999): 308-325. Web. 15 Sept. 2023 <<https://doi.org/10.2307/3380706>>.
2. Bryson J., Berry F., Yang K. The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions. *The American Review of Public Administration*, 2010. 40(5): 495-521. Print.
3. Atanasijevic J., Aleksic D., Stimac V. The role of economic planning in public sector: Principles, evidence and lessons for Serbia in the context of EU integration. *Ekonomika preduzeca*, 2015. 63(12):145-153. Print.
4. Caymaza E., Akyonb F., Erenelc F. An exploratory research on strategic planning in public institutions: Turkish prime ministry disaster and emergency management presidency case. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 99 (2013): 189-195. Print.
5. Kasych, A.O., Kharchenko, T.O. «Strategic management of public sector entities [Stratehichnyj menedzhment sub'yektiv publichnoyi sfery]». *Ekonomika ta derzhava* 2 (2017): 16-18. Print.
6. Pukhkal O. H. Modernization of state administration in the context of the development of civil society in Ukraine [Modernizatsiya derzhavnoho upravlinnya v konteksti rozvytku hromadyans'koho suspil'stva v Ukrayini]. Kyiv, 2010. Print.
7. Kopanchuk V. O. «Regulatory and legal support of the state policy of national security and public order of Ukraine [Normatyvno-pravove zabezpechennya derzhavnoyi polityky natsional'noyi bezpeky ta hromads'koho por-yadku Ukrayiny]». *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok* 12 (2017). Web. 15 Sept. 2023 <<http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1610>>.
8. Sytnyk, H.P. State management in the field of national security (conceptual and organizational and legal foundations) [Derzhavne upravlinnya u sferi nacional'noyi bezpeky (konceptual'ni ta orhanizacijno-pravovi zasady)]. Kyiv, 2012. Print.
9. Bohdanovych, V.Yu. Theoretical foundations, methods and technologies of ensuring national security of Ukraine [Teoretychni osnovy, metody j texnologiyi zabezpechennya nacional'noyi bezpeky Ukrayiny]. Kyiv, 2012. Print.
10. Horbulin, V.P. Principles of national security of Ukraine [Zasady nacional'noyi bezpeky Ukrayiny]. Kyiv, 2009. Print.