



МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Г.П. Ситник*

ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНИМ ІНТЕРЕСАМ У КОНТЕКСТІ ДОСТАТНОСТІ ПОТЕНЦІАЛУ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Одним із ключових завдань у сфері забезпечення національної безпеки є прогнозування розвитку ситуації, пов'язаної із реалізацією того чи іншого національного інтересу. При цьому розробляючи комплекс заходів по забезпеченню національної безпеки, необхідно мати на увазі досить широкий спектр небезпек та здійснювати ретельний аналіз тенденцій їх розвитку.

Загальновідомо, що та чи інша небезпека має бути усунена адекватними заходами. З огляду на це важливо ідентифікувати загрозу національним інтересам як потенційну чи як реальну. Саме від цього залежить перелік та змістове наповнення відповідних заходів, спрямованих на зменшення негативного впливу загроз на реалізацію національних інтересів. Вказані заходи значною мірою залежать від потенціалу (можливостей) системи забезпечення національної безпеки (далі — СЗНБ). Проте сьогодні не існує методів оцінки загроз, в основі яких лежали б кількісні оцінки співвідношення рівня загроз та потенціалу вказаної системи, незважаючи на очевидний вплив останнього на вказаний рівень.

Можна допустити, що якщо очікувані втрати України в деякій i -тій сфері її національної безпеки перевищують величину максимально-допустимих для неї втрат, або коли вказані втрати держави, яка є джерелом загроз національним інтересам України, в аналогічній сфері її національної безпеки, не досягають критично-мінімальної величини недопустимих для цієї держави втрат, внаслідок проведених Україною контрзаходів, то така ситуація має бути оцінена як наявність *потенційної* загрози національним інтересам України у сфері, яка розглядається. Формалізовано це можна записати у вигляді співвідношення:

$$\begin{aligned}
 &U_{o,i}(t) > U_{pd,i}(t) \\
 &\text{або} \\
 &A_{o,i}(t) < A_{nd,i}(t)
 \end{aligned}
 \tag{1}$$

© Ситник Г.П., 2005

* завідувач кафедри національної безпеки Національної академії державного управління при Президентіві України, доктор наук з державного управління, професор



де: $U_{o,i}(t)$ — очікувані (прогнозовані) збитки (рівень втрат) України в i -тій сфері її національної безпеки на момент часу t ;

$U_{pd,i}(t)$ — величина максимально-допустимих для України збитків (рівень максимально-допустимих втрат) в i -тій сфері її національної безпеки на момент часу t ;

$A_{o,i}(t)$ — очікувані (прогнозовані) збитки (рівень втрат) в i -тій сфері національної безпеки держави — джерела загроз національним інтересам України, в разі проведення останньою контрзаходів на момент часу t ;

$And,i(t)$ — критично-мінімальна величина недопустимих збитків (рівень критично-мінімальних недопустимих втрат) в i -тій сфері національної безпеки держави — джерела загроз національним інтересам України, в разі проведення останньою контрзаходів на момент часу t .

Якщо потенційну загрозу в i -тій сфері національної безпеки неможливо компенсувати наявним потенціалом СЗНБ шляхом його перерозподілу між сферами національної безпеки, або шляхом залучення додаткових ресурсів із наявного у розпорядженні держави загального потенціалу, і тим самим забезпечити:

$$A_{o,i}(t) > And,i(t), \quad (2),$$

то можна стверджувати про переростання потенційної загрози національній безпеці України у реальну загрозу.

Це принципово новий підхід щодо оцінки (ідентифікації) загроз життєво важливим національним інтересам як потенційних, чи як реальних.

Аналіз співвідношення (1) дозволяє також загрози життєво важливим національним інтересам України розподілити на дві групи:

- сукупність загроз, які трансформуються у ризики понести збитки (втрати) в тій чи іншій сфері національної безпеки, більші ніж максимально-допустимі для України, із-за нездатності СЗНБ виконати необхідний комплекс задач оборонного характеру на момент часу t (перша група загроз);

- сукупність загроз, які трансформуються у ризики нанесення Україною збитків (втрат) державі-джерелу загроз національним інтересам, нижчих ніж критично-мінімальна величина недопустимих збитків (втрат) в тій чи іншій сфері національної безпеки вказаної держави із-за нездатності СЗНБ України виконати необхідний комплекс задач наступального характеру на момент часу t (друга група загроз).

Очевидно, що величина вказаних ризиків залежить від потенціалу СЗНБ, який може бути спрямовано на протидію загрозам як першої, так і другої групи. Тому певною мірою достатності потенціалу цієї системи на момент часу t , в i -тій сфері для протидії загрозам національним інтересам, які ми віднесли до першої групи, пропонується визначати за формулою:

$$Y1i(t) = U_{pd,i}(t) / U_{o,i}(t) \quad (3)$$

Щодо міри достатності вказаного потенціалу на момент часу t , в i -тій сфері для протидії загрозам національним інтересам, які ми віднесли до другої групи, то її пропонується визначати за формулою:

$$Y2i(t) = A_{o,i}(t) / And,i(t) \quad (4)$$

Очевидно також, що коли значення $Y1i(t)$ та $Y2i(t)$ більші ніж одиниця, в i -тій сфері національної безпеки, то наявного потенціалу СЗНБ для протидії загрозам національним інтересам



першої та другої групи на момент часу t достатньо.

З іншого боку, якщо має місце $Y1i(t) > 1$, то таку ситуацію можна розглядати як необхідну умову, а якщо має місце $Y2i(t) > 1$ — як достатню умову забезпечення національної безпеки в i -тій сфері на момент часу t .

У зв'язку з цим необхідно зробити принципове застереження. Досягнення тільки необхідної умови забезпечення національної безпеки, свідчить лише про достатність потенціалу СЗНБ в i -тій сфері на момент часу t для вирішення задач оборонного порядку. Вказаного потенціалу, як це впливає із аналізу формули (3):

по-перше, недостатньо для гарантування національної безпеки в i -тій сфері, оскільки серед загроз національним інтересам з часом все більше можуть переважати реальні загрози;

по-друге, держава не в змозі проводити активну (наступальну) політику у відношенні до держави — джерела загроз національним інтересам в i -тій сфері, з метою зниження рівня реальних загроз національним інтересам, аж до переведення їх у категорію потенційних загроз.

Тому в інтересах забезпечення національної безпеки в i -тій сфері дуже важливим є також досягнення достатньої умови, тобто, ситуації, коли $Y2i(t) > 1$.

Безумовно, конкретні значення $Ao,i(t)$, та $And,i(t)$ залежать від багатьох факторів. (політичний режим, особливості історичного розвитку, економічний та військовий потенціал тощо). Водночас сьогодні є всі підстави стверджувати, що в умовах посилення глобалізаційних тенденцій та взаємозалежності народногосподарських комплексів країн, зростання рівня урбанізації, а отже і все більшої залежності умов життєдіяльності населення від нормального функціонування систем енерго- та водопостачання, транспортної, соціальної інфраструктури, в умовах зростаючого рівня загрози порушення екологічної рівноваги в разі руйнування об'єктів хімічної та фармацевтичної промисловості, атомних електростанцій, гідроспоруд та інших в ході бойових дій, більшість розвинених країн об'єктивно вимушені зменшувати критично-мінімальну величину недопустимих втрат як у різних сферах національної безпеки, так і в цілому для держави.

Це є важливим стримуючим фактором на шляху агресивної політики у військовій сфері, підтвердженням чого є, зокрема, скорочення чисельності збройних сил та основних видів традиційних озброєнь провідними країнами світу, прагнення вдосконалити високоточні та високотехнологічні системи озброєння і управління, у тому числі в контексті осмислення ходу та наслідків останніх війн і збройних конфліктів¹.

Деякі дослідники, зокрема, М. Михалка, Р. Коен, Е. Золінген² стверджують, що вказаний процес більш властивий демократичним країнам, де більшої уваги приділяється безпеці особи й громадянина, ніж в тоталітарних країнах. Вважається, що це одна із причин, чому демократичні країни, як правило, не воюють одна з одною. Так, Е. Золінген³ підкреслює, що демократія здійснює миротворчий вплив на взаємовідносини між державами з демократичною структурою влади у зв'язку з інституційними протипадами, прозорістю політичних процесів, відносною чутливістю демократичних державних систем до людської і матеріальної вартості війни

¹ Кокошин А.А. Стратегическое управление: Теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России: Моногр. — М.: МГИМО, 2003. — 528 с.; Барвиненко В.В., Мушков Ю.И. О достаточности сил и средств для обеспечения военной безопасности страны // Военная мысль. — 2003. — № 5. — С. 39-42; Клименко А.Ф. Глобализация и ее влияние на военную политику и военную стратегию // Военная мысль. — 2002. — № 5. — С. 2-15; СІПРІ 2002: Щорічник: Озброєння, роззброєння та міжнародна безпека: Пер. з англ. / Стокгольм. міжнар. ін-т дослідж. миру; Укр. центр екон. і політ. дослід. ім. О. Разумкова; редкол. укр. вид.: А. Гриценко (головний редактор) та ін. — К.: Заповіт, 2002. — 800 с.

² Золінген Э. Демократия, экономические реформы и региональное сотрудничество // Теоретическая политика. — 1996. — январь. — № 8. — С. 81-84; Козн Р., Михалка М. Безопасность на базе сотрудничества: новые перспективы международного порядка: Моногр. Гармиш-Партенкирхен (Германия): Изд-во Европ. центра по изуч. вопр. безопасности им. Джорджа К. Маршалла, 2001. — 91 с.

³ Золінген Э. Указ. соч. — С. 81-84.



Певною мірою так воно і є, але варто погодитися і з Джеймс Лі Рей⁴, що демократія сама по собі не є універсальним миротворчим фактором. Виконаний аналіз показує, що застосування сили, у тому числі й військової, західними демократіями цілком можливе, але за умови: по-перше, наявності широкої підтримки суспільства; по-друге, за наявності значної переваги військово-технічної складової власної СЗНБ над супротивником. При цьому це має бути перевага, яка *гарантує неможливість* суттєвого опору супротивника і, як наслідок, завдання ним збитків, які перевищують критично мінімальну величину недопустимих збитків (втрат) для “демократичної” країни, (матеріальних, людських тощо) у тій чи іншій сфері її національної безпеки.

Справедливим є і те, що в економічній, інформаційній, політичній та в інших сферах національної безпеки значення силового аргументу, навпаки, має тенденцію до зростання. Тобто, вектор зусиль в боротьбі за реалізацію та певною мірою домінування власних національних інтересів зміщується в площину політичного, економічного та інформаційного протистояння.

У воєнній сфері достатність сил і засобів для забезпечення воєнної безпеки традиційно розглядається або з позицій досягнення паритету з імовірним противником (це, зокрема, проявляється при порівнянні воєнних потенціалів: за чисельністю особового складу, кількістю танків, бойових літаків тощо), або з позицій досягнення рівності відносних втрат, які воюючі сторони можуть нанести один одному в ході бойових дій.

Проте такі підходи застаріли, а отримані на їх основі оцінки достатності збройних сил, мають сенс, коли противники орієнтовно однакові по військовій та економічній могутності, оскільки більш слабші у воєнному чи економічному відношенні, у такому випадку вимушені відмовлятися від спроб досягнення та підтримання паритету з більш сильними потенційними противниками. Сказане повною мірою стосується й України, бо мало знайдеться фахівців, які б серйозно стверджували про можливість досягнення вказаного паритету, наприклад, між Україною та Російською Федерацією.

Аналіз розв'язання проблеми оцінки сил і засобів у сфері забезпечення обороноздатності держави іншими дослідниками⁵ дозволяє стверджувати, що вона до цього часу остаточно не розв'язана.

Наприклад, для оцінки сукупної могутності держави, вибирається 20-25 інтегральних показників, які характеризують силу держави, суспільства і збройних сил, а потім розраховують середньозважені значення вказаних показників. Результати розрахунків дозволяють визначитись у питанні щодо рівня сукупної могутності держави у порівнянні з іншими державами в світі чи регіоні на той чи інший момент часу та певною мірою прогнозувати зміни співвідношення сил між ними⁶.

Але практична користь від таких розрахунків при розробці, наприклад, Стратегії національної безпеки може бути тільки у тому випадку, коли противники орієнтовно однакові по військовій та економічній могутності, оскільки значно слабшим у цьому відношенні не залишається нічого, як відмовитися від захисту своїх національних інтересів. Тому, при оцінці достатності потенціалу СЗНБ, окрім визначення та аналізу показників $Y_1(t)$ та $Y_2(t)$ пропонується використовувати підхід, названий нами “методом відносної оцінки потенціалів”. Певною мірою ця ідея базується на пропозиціях В.В. Барвиненка та Ю.І. Мушкова⁷,

⁴ Джеймс Лі Рей. Демократический путь к миру // Демократический журнал. — 1997. — № 2. — Т. 8. — С. 49-64.

⁵ Кокошин А.А. Стратегическое управление: Теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России: Моногр. — М.: МГИМО, 2003. — 528 с.; Общая теория национальной безопасности: Учебн. / Под общ. ред. А.А. Прохожаева. — М.: Изд-во РАГС, 2002. — 320 с.; Возжеников А.В. Национальная безопасность (теория, политика, стратегия): Моногр. — М.: НПО Модуль, 2000. — 240 с.; Быстров Н. Методика оценки могущества государства // Зарубежное военное обозрение. — 1981. — № 7. — С. 12-15; Цыгичко В.Н. О категории “соотношение сил” в потенциальных военных конфликтах // Военная мысль. — 2002. — № 3. — С. 54-63.

⁶ Общая теория национальной безопасности: Учебн. / Под общ. ред. А.А. Прохожаева. — М.: Изд-во РАГС, 2002. — 320 с.

⁷ Барвиненко В.В., Мушков Ю.И. О достаточности сил и средств для обеспечения военной безопасности страны // Военная мысль. — 2003. — № 5. — С. 39-42.



запропонованих ними для оцінки достатності сил і засобів щодо забезпечення воєнної безпеки держави.

Суть “методу відносної оцінки потенціалів” полягає в наступному:

- оцінка достатності потенціалу СЗНБ розглядається як функція від оцінки загроз національним інтересам, яка визначається, виходячи із статус-кво, який склався на момент часу t між Україною та країною, яка вбачається, як джерело загроз;

- для оцінки достатності потенціалу СЗНБ використовуються показник $Y1i(t)$, як функція прогнозованих та максимально-допустимих збитків для України в i -тій сфері національної безпеки на момент часу t та показник $Y2i(t)$, як функція прогнозованих та критично-мінімальних недопустимих збитків в i -сфері національної безпеки держави — джерела загроз національним інтересам України, в разі проведення останнього контрзаходів на момент часу t (див. (3) та (4)).

Момент часу t розглядається, як початок відліку часу, $t=0$ і, відповідно, початок моніторингу динаміки змін показників $Y1i(t)$ та $Y2i(t)$.

Такий підхід, очевидно, суттєво спрощує ситуацію, проте дозволяє допустити, що загроза життєво важливим національним інтересам (в економічній, політичній, воєнній чи інших сферах) виникне в той час, коли зміниться статус-кво у співвідношенні потенціалів СЗНБ України та будь-якої держави, національні інтереси якої не співпадають (повністю або частково) з національними інтересами України. Окрім того цей підхід, більшою мірою враховує сучасні підходи щодо забезпечення національної та міжнародної безпеки, ніж підходи, які дозволяють констатувати факт, на якому місці знаходиться держава за своєю сукупною міццю чи потенціалом у світовій чи регіональній ієрархії.

Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки є управління суспільними відносинами, де при розробці та впровадженні державної політики особливе місце належить так званим силовим структурам. Але й тут управлінські впливи матеріалізується людьми, які об'єднані в організаційні структури та мають у своєму розпорядженні ресурси, які можуть бути використані для забезпечення національної безпеки у тій чи іншій сфері.

При цьому в кожній із них можна виділити основні чотири функції: прогнозування, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація потенційних і реальних загроз національним інтересам, які потребують використання певної частки наявного та притаманного для цієї сфери потенціалу. Принципово важливим є те, що співвідношення між вказаними функціями за обсягами робіт і, відповідно, необхідним потенціалом (матеріальним, фінансовим тощо) для їх здійснення різне і залежить як від сфери національної безпеки, так і від елемента системи забезпечення національної безпеки. Різними та досить специфічними є і показники, за допомогою яких можна визначати кількісно величину потенціалу в кожній сфері національної безпеки та його якісну характеристику. Все це, безумовно, ускладнює задачу визначення достатності потенціалу вказаної системи.

Так, хоча і досить умовно, в економічній сфері вказаний потенціал більшою мірою визначається і може бути оцінений за допомогою фінансово-економічних показників, у воєнній сфері — бойовими можливостями та якісним і кількісним станом основних систем озброєнь і бойової техніки, а можливості (потенціал) спецслужб — інтелектуальними можливостями її співробітників та їх матеріально-технічним оснащенням.

З іншого боку, функціональні сфери національної безпеки також тісно взаємопов'язані. Тому можна стверджувати, що ефективне використання в разі необхідності наявного потенціалу СЗНБ в одній із її сфер здійснює певний вплив на величину потенціалу в інших сферах, що рівнозначно деякому зменшенню або збільшенню можливих збитків (втрат) у цих сферах. Очевидно, аналогічний ефект можна очікувати від застосування Україною вказаного потенціалу і щодо держави, яка розглядається як ймовірне джерело загроз національним інтересам України.

Наприклад, аналітична, розвідувальна чи інша прогностична інформація, отримана



Службою безпеки України корисна для Міністерства оборони України, Міністерства фінансів та інших міністерств і може сприяти зменшенню їх можливих збитків (втрат) при виконанні завдань, які на них покладаються щодо забезпечення національної безпеки. Тобто, вказана інформація може здійснювати суттєвий вплив на розробку та впровадження органами державної влади внутрішньої чи зовнішньої політики та практичних кроків щодо захисту життєво важливих національних інтересів у тих сферах національної безпеки, за стан справ у яких вони несуть першочергову відповідальність.

Але можливе і збільшення потенційних втрат (збитків), тобто, зменшення потенціалу в тій чи іншій сфері національної безпеки, як наслідок зменшення потенціалу в іншій сфері. Так, зменшення потенціалу Воєнної організації держави, наприклад, внаслідок зниження бойових можливостей її збройних сил майже завжди призводить до тих чи інших збитків (втрат) в економічній та політичній сферах (передусім у зовнішній), а зменшення потенціалу в економічній сфері неминує призводити до збитків у політичній і військовій сферах.

Таким чином, можна стверджувати про наявність певних резервів потенціалу сфери національної безпеки, яка розглядається, як за рахунок взаємозалежності, так і за рахунок взаємозамінності хоча б деякою часткою потенціалу із інших сфер національної безпеки. Це справедливо практично до всіх складових потенціалу (матеріальних, фінансових, інтелектуальних та інших) будь-якої сфери національної безпеки.

З цього приводу цікавою є думка В.Н. Цигичко⁸, який розглядаючи категорію “співвідношення сил” в потенційних військових конфліктах та пропонуючи свою концептуальну модель регіональних конфліктів, цілком справедливо зазначає, що оцінка “співвідношення сил” в тому чи іншому гіпотетичному регіональному конфлікті завжди буде мати виключно специфічний, частковий характер, оскільки суттєво залежить не тільки від військового потенціалу, складу та якості озброєнь і військової техніки воюючих сторін, а й від політичних, економічних, соціокультурних та інших факторів.

Водночас запропоновані підходи щодо оцінки дефіциту потенціалу системи забезпечення національної безпеки, ідентифікації загроз національним інтересам як потенційних чи реальних в залежності від величини вказаного потенціалу створюють додаткові умови щодо розв’язання проблеми підвищення ефективності державного управління та значною мірою дозволяють врахувати тенденції геополітичних та гео економічних змін у сучасному світі.

Практична реалізація вказаних умов, очевидно, передбачає визначення величини максимально-допустимих втрат України в тій чи іншій сфері забезпечення національної безпеки (економічній, політичній та інших), що має бути предметом окремого наукового дослідження.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою національної безпеки
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 11 від 29 березня 2005 року)*



⁸ Цыгичко В.Н. О категории “соотношение сил” в потенциальных военных конфликтах // Военная мысль. — 2002. — № 3. — С. 54-63.