

В. В. БАЗИЧЕНКО

аспірантка кафедри державного управління  
Херсонський національний технічний університет  
ORCID: 0009-0004-1370-6093

## СУЧАСНИЙ СТАН ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Стаття присвячена розробці методології побудови системи публічного управління, яка б найбільш адекватно відповідала умовам функціонування системи забезпечення національної безпеки. Показано основні функціональні системи забезпечення національної безпеки, їх призначення. Сфери діяльності держави безпосередньо трансформуються у сфери (напрямки) публічного управління. Одним з важливих напрямків публічного управління є забезпечення національної безпеки. Наведено поняття публічне управління в сфері національної безпеки, її зміст та принципи, а також основні цілі досягнення її ефективності. Наголошується, що важливою ознакою публічного управління забезпеченням національної безпеки є те, що воно є категорією стратегічного публічного управління, що зорієнтоване на перспективу, концептуальний задум щодо вдосконалення системи управління. Найбільш складний вид стратегічного управління називається «стратегічним управлінням у реальному масштабі часу» і пов'язується, як правило, з вирішенням стратегічних завдань, що виникають раптово. По суті організація має одночасно паралельно займатися уточненням стратегії і вирішенням стратегічних завдань, що виникають. Саме система публічного управління забезпеченням національної безпеки є такою. Ця система стратегічного публічного управління перебуває на стадії становлення, тому ще не визначені остаточно її складові. Удосконалення основ публічної політики забезпечення національної безпеки, обґрунтування її цілей, принципів та пріоритетних напрямів, механізмів досягнення визначених цілей неможливо без моделювання процесів прийняття управлінських рішень у цій сфері. Моделювання дає змогу також прогнозувати можливі негативні наслідки управлінських рішень, що приймаються у різних сферах життєдіяльності держави.

**Ключові слова:** національна безпека, система забезпечення національної безпеки, публічне управління, публічне управління забезпеченням національної безпеки, стратегічне планування.

V. V. BAZYCHENKO

Postgraduate Students at the Department of Public Administration  
Kherson National Technical University  
ORCID: 0009-0004-1370-6093

## CURRENT STATE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY

The article is devoted to the development of a methodology for building a public administration system that would most adequately correspond to the conditions of functioning of the system ensuring national security. The main functional subsystems of the national security system and their purpose are shown. The spheres of state activity are directly transformed into spheres (directions) of public administration. One of the important areas of public administration is ensuring national security. The concept of public policy of ensuring national security (PPZNB), its content and principles, as well as the main goals of achieving its effectiveness are presented. It is emphasized that an important feature of public management of ensuring national security is that it is a category of strategic public management that is perspective-oriented, a conceptual plan for improving the management system. The most complex type of strategic management is called «strategic management on a real-time scale» and is usually associated with solving strategic tasks that arise suddenly. In fact, the organization should simultaneously be engaged in clarifying the strategy and solving emerging strategic tasks. It is the system of public management of ensuring national security that is such. This system of strategic public management is at the stage of formation, therefore its components have not yet been definitively determined.

Improving the foundations of the public policy of ensuring national security, substantiating its goals, principles and priority areas, mechanisms for achieving the specified goals is impossible without modeling the processes of management decision-making in this area. Modeling also makes it possible to predict the possible negative consequences of management decisions made in various spheres of the state's life.

**Key words:** national security, national security system, public management, public management of national security, strategic planning.

### Постановка проблеми

Сучасний світ стикається з багатьма викликами, які вимагають не стільки захисної реакції, скільки контрзаходів, контратак з метою усунення не самих проблем, а факторів ризику, які ці проблеми викликають. Це особливо актуально для України, яка наразі протистоїть багатьом глобальним викликам національній безпеці, ключовим з яких є російська агресія.

Нинішній розвиток геополітичних відносин у сучасному світі об'єктивується актуальними глобальними проблемами, які прямо чи опосередковано стосуються всіх країн світу. Терористичні загрози, гібридні війни, глобальна пандемія та радикалізація національних меншин – все це загрози сучасній стратегії національної безпеки будь-якої держави. Для України, на жаль, усі перераховані вище ризики є не лише реальними, але й такими, що існують в країні, проти яких виступають як політичні лідери, так і громадянський сектор, громадянське суспільство. Вищезазначене обумовлює необхідність побудови системи національної безпеки, яка дозволила б мінімізувати чи попередити сучасні глобальні виклики.

Вважаємо, що Україні необхідно постійно оновлювати стратегію національної безпеки, комплекс заходів щодо її забезпечення, а також постійно створювати умови для підвищення ефективності організаційно-правового забезпечення всієї системи національної безпеки.

Зміни в системі владних відносин у сучасному світі, зміщення основних геополітичних центрів – усе це призводить до нових обставин і умов, у яких нинішні політичні лідери України повинні реалізувати власну стратегію національної безпеки України, яка не повинна характеризуватися виключно оборонними методами підтримання внутрішньополітичної та соціально-економічної стабільності середовища безпеки в Україні.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Враховуючи важливість питання національної безпеки і оборони, особливо в умовах російської агресії, значна кількість науковців досліджують питання публічного адміністрування у сфері національної безпеки України: Богданович В. Ю., Семенченко А. І., Єжеев М. Ф.; Бойко А. В.; Валіхновський Р.; Глушак О. М.; Горбулін В. П., Качинський А. Б.; Каплан Ю. Б., Ковалівська С. В. Наукові підходи до стратегічного планування: вирішення проблем національної безпеки відображені у працях таких науковців: Горбулін В. П., Качинський А. Б.; Домарев В. В. Система ситуаційного управління: теорія, методологія, рекомендації.

Зауважимо, що питання публічного адміністрування у сфері національної безпеки України окреслені у ряді нормативних актів: Кодекс цивільного захисту України [1, с. 106]; Конституція України [2, с. 65]; Про затвердження Інструкції з проведення аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України [3, с. 91]; Про затвердження нормативно-правових актів з питань надання екстреної медичної допомоги [4, с. 45]; Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України [5, с. 146].

#### **Формування мети дослідження**

Метою статті є узагальнення підходів щодо публічного адміністрування у сфері національної безпеки України, а саме: проаналізувати державне управління у сфері національної безпеки України; окреслити концепцію публічного адміністрування у сфері національної безпеки України в умовах сучасних глобальних викликів.

#### **Викладення основного матеріалу дослідження**

Управління в широкому розумінні представляє собою вплив на еволюцію (розвиток в часі) того чи іншого процесу з метою надання йому бажаних результатів. Для того щоб управляти будь-якою системою, необхідно з'ясувати цілі, завдання, функції і складові цієї системи. Складові системи забезпечення національної безпеки (СЗНБ).

«Профільні» державні органи – це, так звані «силові» міністерства і відомства, які входять до складу Военної організації держави (сектору безпеки) і безпосередньо виконують функції захисту національних інтересів.

Державні органи «загальної компетенції» – виконують, так би мовити, функції забезпечення.

Недержавні органи (недержавний сектор) – органи, які складають основу недержавної системи забезпечення національної безпеки.

З погляду системного підходу, під управлінням розуміють процес цілеспрямованого впливу на об'єкт управління. З погляду суб'єктоб'єктних відносин публічне управління являє собою безперервний процес реалізації відповідних функцій, у зв'язку з чим державне управління можна охарактеризувати як процес планування, організації, мотивації, контролю з метою формулювання і досягнення цілей держави [6, с. 88].

Сфери діяльності держави безпосередньо трансформуються у сфери (напрямки) публічного управління. Однією із головних є публічне управління забезпеченням національної безпеки, в основі якого – публічне управління в сфері національної безпеки, тобто цілеспрямована діяльність політичного керівництва держави та суспільних інститутів з визначення цілей і постановки завдань щодо захисту національних цінностей та інтересів і розробки форм, методів та засобів досягнення цілей, реалізації національних пріоритетів у рамках відповідних аспектів публічної політики (економічної, соціальної, військової, міжнародної освітньої, етніонаціональної, військово-промислової, бюджетно-фінансової, кадрової та ін. Вона включає: виявлення (прогнозування) загроз національним інтересам; визначення стратегічних завдань із захисту національних інтересів і діяльність щодо їх вирішення; удосконалення системи забезпечення національної безпеки, її сил і засобів; створення мобілізаційних ресурсів і визначення порядку їх розгортання [7; 8, с. 139].

Важливою ознакою публічного управління в сфері національної безпеки є те, що воно є категорією стратегічного публічного управління, що зорієнтоване на перспективу; концептуальний задум щодо вдосконалення системи управління [8, с. 170]. Найбільш складний вид стратегічного управління називається «стратегічним

управлінням у реальному масштабі часу» і пов'язується, як правило, з вирішенням стратегічних завдань, що виникають раптово. По суті організація має одночасно паралельно займатися уточненням стратегії і вирішенням стратегічних завдань, що виникають. Саме система публічного управління забезпеченням національної безпеки є такою. Ця система стратегічного публічного управління перебуває на стадії становлення, тому що не визначені остаточно її точні складові [9, с. 13].

Основні принципи публічного управління в сфері національної безпеки полягають в наступному: забезпечення національної безпеки без збитку (шкоди) для безпеки інших країн; інтеграція з міжнародними системами безпеки, дотримання укладених чи визнання міждержавних договорів і угод у сфері безпеки, співробітництво й участь відповідно до них у заходах щодо забезпечення безпеки за межами держави; суворе дотримання національного і міжнародного законодавства; дотримання балансу життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави; пріоритет політичних та інших мирних засобів у врегулюванні виникаючих конфліктів [10, с. 56]. Створення ефективної системи публічного управління в сфері забезпечення національної безпеки вимагає досягнення чотирьох важливих цілей. Першою ціллю є інтеграція окремих організацій та структур у єдину систему забезпечення національної безпеки. Другою ціллю є досягнення інтеграції самої системи забезпечення національної безпеки до решти державних та суспільних організацій, структур та відомств. Третьою ціллю є досягнення інтеграції всередині кожної організації й структурах. Останньою ціллю є інтеграція національної системи публічного управління в сфері національної безпеки до сектору безпеки євроатлантичної та європейської спільноти.

Удосконалення основ публічного управління в сфері національної безпеки, обґрунтування її цілей, принципів та пріоритетних напрямів, механізмів досягнення визначених цілей неможливо без моделювання процесів прийняття управлінських рішень у цієї сфері. Моделювання дає змогу також прогнозувати можливі негативні наслідки управлінських рішень, що приймаються у різних сферах життєдіяльності держави. Для цього необхідно розробити комплексну (системну) модель публічного управління в сфері національної безпеки на сучасному етапі.

Аналіз досвіду рішення подібного класу завдань показує, що системну модель публічного управління доцільно побудувати на наступних принципах [11, с. 32]: невизначеності, його сутність полягає у тому, що під час одночасного застосування спряжених псевдонезалежних макропараметрів для опису стану складної системи (підсистеми), принципово неможливо дати точний опис її дійсного стану (результатів функціонування та систем діяльності за їх досягненнями); відкритості моделі, що дає можливість нарощувати модель додатковими модулями у разі потреби, використовувати єдину базу даних і гарантувати надійний інформаційний захист від різного роду інформаційних впливів; генерації сценаріїв і агрегації ситуації, що дає можливість моделювати альтернативні сценарії розвитку геополітичної та воєннополітичної ситуації в регіоні; фільтрації запропонованих заходів, що дає можливість обґрунтовувати варіанти стратегічних рішень на підставі визначених критеріїв і пріоритетності використання несилових методів вирішення проблем у сфері забезпечення національної безпеки держави; адаптації до реальної ситуації, що дає можливість обґрунтовувати заходи щодо забезпечення національної безпеки держави відповідно реальному рівню, напрямку і масштабу воєнних загроз державі; модульності, що дозволяє замінювати окремі часткові моделі (модулі) більш точними й удосконаленими, а також нарощувати загальну модель; сумісності з системами управління регіональних та глобальних систем безпеки.

У зв'язку з цим до системної моделі публічного управління в сфері національної безпеки України висуваються такі основні вимоги: оперативність прогнозування виникнення та ескалації загроз і реагування на них; прогнозування розвитку ситуації у сфері безпеки, виявлення найбільш критичних сценаріїв розвитку подій; здатність забезпечувати ефективність захисту національних інтересів; можливість будови системи управління забезпеченням національної безпеки в існуючу структуру публічного управління з її вертикальними та горизонтальними зв'язками; забезпечення об'єктивної оцінки ситуації, що розглядається; адаптивність структури до змін публічного апарату, систем колективної безпеки і т. ін.; сумісність з органами управління інших країн і колективними системами безпеки; обґрунтованість можливостей сил і засобів держави для раннього виявлення, попередження, усунення та нейтралізації загроз національній безпеці держави (з оцінками необхідних для цього фінансових і матеріальних ресурсів); обґрунтованість рекомендацій (тобто, що робити) щодо адаптації зовнішньополітичної, воєнної і військово-технічної політики до реальної обстановки, що складається в регіоні на конкретний проміжок часу та на перспективу. Для реалізації визначених принципів та вимог системна модель публічного управління повинна будуватися на методології системного аналізу і синтезу, методах дослідження операцій, аналізу ієрархій, теорії ймовірностей і прогнозування, експертного оцінювання і моделювання і може бути використана вищим воєнно-політичним керівництвом держави в ситуаційних центрах управління при плануванні і здійсненні цілеспрямованої політики по забезпеченню необхідного рівня національної безпеки держави [12, с. 174].

Ефективність функціонування системи повинна досягатися послідовним виконанням заходів на кожному із наступних взаємопов'язаних етапах: повне підпорядкування цілям і пріоритетам публічної політики національної безпеки країни; розробка та реалізація комплексу заходів щодо імплементації Стратегії національної безпеки, Стратегії реформування Воєнної організації України та Стратегій по сферах національної безпеки на всіх рівнях публічної влади; виявлення умов та обмежень, в тому числі ресурсних, за яких буде здійснюватись імплементація

публічної політики національної безпеки; вибір найбільш оптимальних засобів та механізмів для реалізації публічної політики національної безпеки; контроль за виконанням заходів, вибір способів та механізмів щодо надання необхідної допомоги; оцінка результативності проведених заходів, виявлення та діагностика проблем у межах реалізації публічної політики національної безпеки [12, с. 198]. Основними ознаками системи забезпечення національної безпеки, яку ми будемо розглядати як складну є: цілісність – система формується як комплекс підсистем, необхідних і достатніх для реалізації вибраної цільової функції; ієрархічність – система вмонтована у сукупність соціально-політичних систем більш високого порядку і містить, у свою чергу, підсистеми, вбудовані у неї та організовані також за ієрархічними схемами; синергія – у цілому система забезпечення національної безпеки має властивості, що відсутні у її окремих компонентів.

Найбільш складним і важливим етапом створення системи забезпечення національної безпеки в цілому залишається визначення складу (структури) системи публічного управління в сфері національної безпеки України, як найбільш важливої складової, що визначає цілі і засоби та способи досягнення цих цілей (стратегію).

#### Висновки

У статті обґрунтовано методологію побудови системи публічного управління забезпеченням національної безпеки, в основу якої покладено комплексне використання елементів стратегічного планування.

Реалізація вимог щодо підвищення ефективності публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки потребує крім традиційного набору знань про процеси, що протікають в системі забезпечення національної безпеки, розробки нових технологій управління та реагування на дію різного роду деструктивних факторів та явищ.

Удосконалення основ публічного управління в сфері національної безпеки, обґрунтування її цілей, принципів та пріоритетних напрямів, механізмів досягнення визначених цілей неможливо без моделювання процесів прийняття управлінських рішень у цієї сфері. Моделювання дає змогу також прогнозувати можливі негативні наслідки управлінських рішень, що приймаються у різних сферах життєдіяльності держави. Для цього необхідно використовувати комплексну модель публічного управління в сфері національної безпеки України.

#### Список використаної літератури

1. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 34–35. Ст. 458.
2. Конституція України від 28.06.1996. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про затвердження Інструкції з проведення аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11.12.2017 № 1007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>
4. Про затвердження нормативно-правових актів з питань надання екстреної медичної допомоги: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 24.09.2020 № 2179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1192-20#Text>
5. Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 12.02.2007 № 105/2007. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws>
6. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія. Київ: Видво УАДУ, 2000. 320 с.
7. Публічне управління у сфері національної безпеки: підручник / Г.П. Ситник, М.Г. Орел; за ред. Г.П. Ситника. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2022. 464 с.
8. Публічне управління: термінол. слов. / уклад.: В.С. Куйбіда, М.М. Білінська, О.М. Петроє та ін.; за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білінської, О.М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.
9. Богданович В.Ю., Єжеев М.Ф., Свіда І.Ю. Основи державного управління забезпеченням обороноздатності України: теорія і практика: монографія. Львів: ЛІСВ, 2008. 300 с.
10. Геополітика і національна безпека : словник термінів / Г.П. Ситник, В.Ю. Богданович, М.Ф. Єжеев. Київ: Вид-во НАДУ, 2005. 232 с.
11. Богданович В.Ю., Єжеев М.Ф. Системна модель і алгоритм державного управління процесами євроатлантичної інтеграції України. Україна-НАТО. 2005. № 6 (10). С. 39–48.
12. Основи державного управління процесами формування і реалізації оборонної політики України: наук. – метод. посіб. / за заг. ред. В.П. Горбуліна. Київ: ДП НВЦ «Євроатлантикінформ», 2006. 125 с.

#### References

1. Civil Protection Code of Ukraine dated 02.10.2012 No. 5403-VI. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2013. No. 34–35. Art. 458.
2. Constitution of Ukraine dated June 28, 1996. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1996. No. 30. Art. 141.
3. On the approval of the Instructions for conducting risk analysis in the State Border Service of Ukraine: Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated 11.12.2017 No. 1007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>

4. On the approval of legal acts on the provision of emergency medical care: Order of the Ministry of Health of Ukraine dated 09/24/2020 No. 2179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1192-20#Text>
5. On the National Security Strategy of Ukraine: Decree of the President of Ukraine dated February 12, 2007 No. 105/2007. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws>
6. Bakumenko V.D. (2000) Formation of state-management decisions: problems of theory, methodology, practice: monograph. Kyiv: Vydvo UADU, 320 p.
7. Public administration in the sphere of national security: textbook / H.P. Sytnyk, M.G. Eagle; under the editorship H.P. Sitnik Kyiv: VOC "Kyiv University", 2022. 464 p.
8. Public administration: terminal. words / editor: V.S. Kuybida, M.M. Bilynska, O.M. Petroye and others; in general ed. V.S. Kuibidy, M.M. Bilynska, O.M. Petroye Kyiv: NASU, 2018. 224 p.
9. Bogdanovich V.Yu., Yezheev M.F., Svida I.Yu. (2008) Basics of state management of defense capability of Ukraine: theory and practice: monograph. Lviv: LISV, 300 p.
10. Geopolitics and national security: a dictionary of terms / H.P. Sytnyk, V.Yu. Bogdanovych, M.F. Yezheev Kyiv: Publishing House of NADU, 2005. 232 p.
11. Bogdanovich V.Yu., Yezheev M.F. (2005) System model and algorithm of state management of the processes of Euro-Atlantic integration of Ukraine. Ukraine-NATO. No. 6 (10). P. 39–48.
12. Fundamentals of state management of the processes of formation and implementation of the defense policy of Ukraine: science. – method. manual / for general ed. V.P. Gorbulina. Kyiv: State Enterprise "Euroatlanticinform", 2006.125 p.