МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.746.1(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-9>

Альван Амро

аспірант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті проаналізовані державні політики у сфері національної безпеки у Великобританії, Франції, Німеччині.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що у Великобританії третій за величиною в світі оборонний бюджет, служби безпеки світового рівня і міцна позиція в НАТО. Це говорить про те, що у неї є хороша база для відповіді на найгостріші виклики безпеки. Великобританія має намір продовжувати співпрацювати з союзниками по НАТО, європейськими країнами-сусідами і структурами ЄС, що має внести вклад в забезпечення безпеки і стабільності на європейському континенті.

Обґрунтовано, що прийнятий у Франції документ «Біла книга» орієнтує на збереження розвитку збройних сил держави в бік інтервенційних завдань і можливостей, але при цьому передбачає значні скорочення чисельності збройних сил.

Одночасно політика безпеки Німеччини істотно переглянута: порівняно з колишньою стратегією 2006 року, Німеччина заявляє про готовність стати ключовим гравцем у забезпеченні не просто європейської, а глобальної безпеки у співпраці з європейськими та трансатлантичними партнерами. Ключова теза нової «Білої книги» – безпека Німеччини заснована на сильному і рішучому Північноатлантичному альянсі і єдиному Європейському союзу.

Таким чином, виходячи з тексту основних доктрин європейських держав в області національної безпеки загалом, випливає висновок про те, що в них визнається принцип монополярного світу. Німеччина, наприклад, виступає за консолідацію під німецьким лідерством Європейського союзу і подальшу його інтеграцію – формування спільної зовнішньої політики і політики безпеки, в тому числі єдиних європейських збройних сил.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що європейські країни спрямовані на військові загрози ззовні і готові приймати участь у зовнішніх збройних конфліктах. Разом з тим головним напрямом формування державної політики у сфері національної безпеки є забезпечення глобалізаційної безпеки як основи європейської безпекової політики.

Ключові слова: державна політика у сфері національної безпеки, національні загрози, Біла книга, концепції у сфері національної безпеки, національна стратегія у сфері національної безпеки.

Постановка проблеми. Сьогодні проблеми формування ефективної державної політики у сфері національної безпеки набувають актуальності. Це пов'язано із зовнішніми загрозами, такими як агресія Росії, інформаційні небезпеки, кібератаки, а також з внутрішніми небезпеками –

корупційними проявами, політичними впливами на державно-управлінські рішення, непрофесіоналізмом державних службовців та іншими.

Сучасні проблеми забезпечення національної безпеки сьогодні розглядаються в різних ракурсах: як захист від зовнішніх агресорів; як

інформаційні загрози та небезпеки; як система забезпечення професіоналізму кадрового потенціалу державного управління; як захист держави від міжнародного втручання тощо.

Крім того, в Україні виникла потреба у формуванні інноваційної державної політики у сфері національної безпеки, яка б передбачала сучасні глобалізаційні вимоги світового співтовариства.

Тому актуалізується питання систематизації закордонного досвіду з питання формування ефективної та результативної державної політики у сфері національної безпеки.

Оскільки Україна має прагнення стати членом Європейського Союзу, доцільно проаналізувати досвід європейських країн формування державної політики у сфері національної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Закордонний досвід з проблем формування ефективної та результативної державної політики у сфері національної безпеки аналізують багато українських та закордонних вчених, у тому числі О. Астахов, В. Богданович, В. Горбулін, М. Єрмошин, О. Загорка, М. Іжа, О. Ільяшов, С. Мосов, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Пархоменко-Куцевіл, Ю. Пунда, В. Радецький, І. Романченко, А. Семенченко, Г. Ситник, В. Сіцинський, Є. Смірнов, В. Ткаченко, П. Чабаненко, В. Шарий, В. Шемаєв, С. Ярош та ін.

Разом з тим виникла об'єктивна потреба у систематизації наукових підходів досвіду закордонних країн щодо формування державної політики у сфері національної безпеки з метою запозичення такого досвіду у національну державну політику.

Метою статті є дослідження європейського досвіду формування та реалізації державного управління у сфері національної безпеки та систематизація наукових підходів щодо цього питання.

Виклад основного матеріалу. Для більшості розвинених європейських країн стратегія національної безпеки майже перестала відрізнятися від стратегії міжнародної безпеки, оскільки всі вони утворюють єдину систему колективної безпеки, в межах якої військова сила не грає ніякої активної ролі у відносинах між державами, які є елементами цієї системи [6].

У сучасному світі безпеку забезпечують Організація Об'єднаних Націй, яку можна назвати міжурядовою організацією глобального рівня, і міжурядові організації регіонального рівня, яких більшість і які досить успішно співп-

рацюють одна з одною, а також НАТО, ОБСЄ та ін.

Специфіка системи правових актів у сфері національної безпеки полягає в тому, що основні напрями регулюють не федеральні закони, а інші акти, зокрема, Концепція протидії тероризму, Транспортна стратегія, Військова доктрина, Доктрина інформаційної безпеки, Екологічна доктрина, Концепція зовнішньої політики й інші документи.

Глобалізації властиво передусім посилення економічної, інформаційної, науково-технічної та правової взаємозалежності. Становлення все більш ускладнюється, і укрупнення соціально-економічної системи веде до посилення наддержавного регулювання.

Тому включення в єдиний простір регіонів, держав, народів, з одного боку, розширює межі та можливості: глобалізація має те безсумнівна перевага, що в ході її розвитку долається замкнутість, вузькість і обмеженість інтересів, об'єднуються зусилля в досягненні цілей. З іншого боку, зниження ролі національної держави, національної економіки, національної культури і національного чинника в цілому породжує безліч страхів з приводу втрати політико-економічної незалежності і національної самобутності [4; 8, с. 18].

Слід зазначити, що 23 листопада 2015 року уряд Великобританії оприлюднив «Стратегію національної безпеки і Стратегічний огляд в області оборони і безпеки» (National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 – SDSR-2015) [2; 7]. У цьому документі, зокрема, визначаються основні напрями розвитку британських збройних сил і силових структур на період до 2025 року.

Треба сказати, що до 2015 року в Великобританії діяла Стратегія національної безпеки 2008 року – масштабний програмний документ, що охоплює весь спектр загроз безпеки в сучасному світі, включаючи зміну клімату, бідність, стихійні лиха, тероризм, кібератаки, який вперше в історії був заснований не на старій концепції «цивільної оборони» часів холодної війни, а на новій схемі, що поєднувала готовність спеціальних служб до надзвичайних ситуацій за участю рядових громадян у забезпеченні безпеки на місцях.

У зв'язку зі зростаючою терористичною загрозою Стратегія 2015 року суттєво скоригувала (на противагу Стратегії 2008 року) найбільш важливі пріоритети розвитку британських

збройних сил. Згідно з новою Стратегією це: введення в дію авіаносців типу Queen Elizabeth; сумарне придбання 138 винищувачів п'ятого покоління; продовження терміну служби винищувачів Eurofighter Typhoon Королівських ВПС до 2040 року; придбання для Королівських ВПС дев'яти американських базових патрульних літаків Boeing P-8A Poseidon; формування в складі сухопутних військ до 2025 року двох ударних (Strike) бригад для швидкого розгортання; загальне збільшення чисельності сил для «швидкого розгортання» з 30 тисяч чоловік по SDSR-2010 до 50 тисяч чоловік та інші [4].

У Великобританії третій за величиною в світі оборонний бюджет, служби безпеки світового рівня і міцна позиція в НАТО. Це говорить про те, що у цієї країни є хороша база для відповіді на найгостріші виклики безпеки. Великобританія має намір продовжувати співпрацювати з союзниками по НАТО, європейськими країнами-сусідами і структурами ЄС, що має внести вклад у забезпечення безпеки і стабільності на європейському континенті.

Отже, ключовими напрямками оновленої Стратегії Великобританії в сфері національної безпеки є переозброєння і модернізація збройних сил з метою захисту від тероризму і зовнішніх загроз.

У Франції в галузі забезпечення національної безпеки діє документ, іменований «Біла книга з оборони і національної безпеки» (далі – Книга), у якому викладаються основні положення стратегії національної безпеки і кардинальні зміни, які слід проводити в збройних силах. Зауважимо, що стосовно до оборони країни найменування «Біла книга» виникло в 1972 році, коли вперше в рамках стратегічної незалежності Франції генералом де Голлем була збалансована реальність можливої військової загрози і наявність коштів для її відображення.

Істотні зміни в Книгу були внесені президентом Ніколя Саркозі, який вирішив кардинально змінити національну політику в області безпеки і переглянути напрями подальшого військового будівництва. Офіційно Книга була представлена 17 червня 2008 року в присутності майже 3 000 високопоставлених офіційних осіб з військово-політичного керівництва республіки та запрошених гостей з різних країн світу [9].

У ній були сформульовані п'ять базових стратегічних функцій (напрямів діяльності), обов'язкові для виконання національними збройними силами і відповідними державними відомствами (ці напрями збережені і зараз):

1. Володіння необхідною інформацією і здатність попереджати події (knowledge and anticipation). Під цим мається на увазі здатність військового відомства і агентств безпеки збирати всю необхідну інформацію про потенційного супротивника, нові загрози і виклики, що, за розрахунками авторів документа, гарантує Франції збереження автономії в питанні прийняття рішення і володіння стратегічною ініціативою. Природно, що основна роль тут відводиться всім видам розвідки.

2. Попередження або дія на випередження (prevention). Головна мета – недопущення виникнення серйозних загроз або викликів національній безпеці Франції. Тут використовується весь спектр засобів: дипломатичні, економічні, військові, юридичні, культурні, а також їх комбінація, яку координує на національному або міжнародному рівні. Серед першочергових військових заходів вказана необхідність утримувати дві військові бази в Африці (по одній на узбережжі Атлантичного і Індійського океанів) і підсилити французьку військову присутність в регіоні Перської затоки (базовим пунктом обраний регіон Абу-Дабі в ОАЕ).

3. Стимування (deterrence), під яким фактично розуміється ядерне стимування, яке залишається одним з найважливіших і пріоритетних засобів забезпечення національної безпеки республіки. На думку її військово-політичного керівництва і авторів «Білої книги з оборони», ядерне стимування – це вірний гарант безпеки і незалежності Франції. Єдина його мета – недопущення агресії з боку будь-якої іноземної держави і нанесення шкоди національним інтересам країни, в якому б вигляді і з якого боку подібні загрози не надійшли б.

У «Білій книзі з оборони–2008» особливо підкреслюється, що, незважаючи на те, що Париж має намір покладатися на ядерну зброю до тих пір, поки вважає його дієвим для запобігання агресії, Франція виступає і буде далі виступати за ядерне роззброєння, проти поширення ядерної, хімічної та біологічної зброї та засобів її доставки.

4. Захист (protection), під яким розуміється як безпосереднє забезпечення військовими і поліцейськими методами безпеки населення і цілісності території самої Франції, так і «здатність суспільства в цілому відновлюватися після сильної кризи і продовжувати життєдіяльність в колишньому режимі». Важлива роль

тут відводиться створенню і експлуатації ефективних систем спостереження, зв'язку і комунікацій, що використовують засоби наземного, морського, авіаційного та космічного базування. Рішення цього завдання (функції) покладається одночасно на військове відомство, а також служби внутрішньої безпеки держави і систему цивільної оборони. Серед іншого, наприклад, передбачено створення до 2020 року системи попередження про ракетний напад – на базі загоризонтних РЛС і космічних систем, а також виділення 10 тис. військовослужбовців в резерв для допомоги цивільним службам в ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій або стихійних лих [3].

5. Втручання (intervention), яке визнається одним з основних методів використання французьких збройних сил для захисту інтересів національної безпеки. Причому попередження і втручання – завдання нероздільні, які необхідно вирішувати тільки разом. Військово-політичне керівництво Франції і автори «Білої книги з оборони» вважають, що республіці варто зосередити свою увагу на забезпеченні національних інтересів в таких важливих районах, як Атлантика і Середземномор'я, Перська затока й Аравійське море, а також Індійський океан. Саме тут в середньостроковій перспективі будуть зосереджені інтереси Франції та інших європейських держав, і саме звідси виходитимуть головні загрози їх національної безпеки [9].

З приходом до влади президента Ф. Олланда в аналізовану Книгу було внесено доповнення та зміни. Чинний нині документ, опублікований 29 квітня 2013 року, розрахований на шість років, зумовлений змінами, які відбулися за останні кілька років, а саме участю Франції в структурах НАТО, проведеними військовими операціями за межами Європи, а також світовою фінансовою кризою і політикою бюджетної економії [11].

У передмові оновленого документа в цілому повторюються вихідні положення минулого «Білої книги» і йдеться про їх продовження в майбутньому; відмінності здебільшого полягають у перетворенні «п'яти стратегічних функцій» на «три стовпи» оборони – захист, стримування і реагування.

Характерно, що в новому документі, на відміну від попереднього, в якості «найважливішого елемента» безпеки визнаються військові операції. Тим самим активне втручання

в іноземні конфлікти (дії Франції в Афганістані, Кот-д'Івуарі, Лівії і Малі) визнаються керівництвом країни виправданими під приводом захисту національних інтересів [11].

Одночасно у зв'язку зі світовою економічною кризою в Книзі відкрито позначаються значні скорочення збройних сил Франції в період до 2025 року порівняно з раніше запроєктованими. Так, чисельність сухопутних військ буде скорочена майже вдвічі – до 66 тисяч осіб, проти рівня 122 тисячі осіб у 2012 році («Біла книга–2008» передбачала скорочення до 78 тисяч осіб) [9].

Якщо говорити загалом, то прийнятий у Франції документ орієнтує на збереження розвитку збройних сил держави в бік інтервенційних завдань і можливостей, але при цьому передбачає значні скорочення чисельності збройних сил.

У Німеччині перша німецька «Біла книга» почала діяти в 1969 році; в 70-ті роки вона піддавалася редакції практично щорічно [1].

Помітною подією стало схвалення «Білої книги 2016» – базового документа німецької стратегії зовнішньої політики в сфері безпеки.

Необхідність прийняття нового документа пояснила на прес-конференції в Берліні міністр оборони ФРН Урсула фон дер Ляйен наступним чином: «За 10 років ситуація в сфері безпеки значно змінилася, але і Німеччина змінилася». До подібних змін міністр оборони ФРН віднесла, зокрема, так звану анексію Росією Криму, появу «Ісламської держави», гібридні загрози, ризики кіберпростору і роль Німеччини на світовій арені [10].

Одночасно політика безпеки Німеччини істотно переглянута: порівняно з колишньою стратегією 2006 року, Німеччина заявляє про готовність стати ключовим гравцем у забезпеченні не просто європейської, а глобальної безпеки у співпраці з європейськими та трансатлантичними партнерами. Ключова теза нової «Білої книги» – безпека Німеччини заснована на сильному і рішучому Північноатлантичному альянсі і єдиному Європейському союзу [10].

Таким чином, виходячи з тексту основних доктрин європейських держав в області національної безпеки загалом, впливає висновок про те, що в них визнається принцип монополярного світу. Німеччина, наприклад, виступає за консолідацію під німецьким лідерством Європейського союзу і подальшу його інтеграцію – формування спільної зовнішньої політики

і політики безпеки, в тому числі єдиних європейських збройних сил.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що європейські країни спрямовані на військові загрози ззовні і готові приймати участь у зовнішніх збройних конфліктах. Разом з тим головним напрямом формування державної політики у сфері національної безпеки є забезпечення глобалізаційної безпеки як основи європейської безпекової політики.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави зазначити, що в Україні потрібно розробили загальний рамковий стратегічний документ – «Білу книгу національної безпеки», де передбачити: глобальну безпеку, європейську безпеку, міжнародну безпеку, розвиток систем національної безпеки та прогнозування подальших етапів формування державної політики у сфері національної безпеки.

Список використаної літератури:

1. «Белая книга–2016»: Германия признает многополярность мира и выбирает антироссийский полюс. URL: <https://eadaily.com/ru/news/2016/07/20/belaya-kniga-2016-germaniya-priznaet-mnogopolyarnost-mira-i-vybiraet-antirossiyskiy-polyus>.
2. Бодрук О.С. Структури военной безопасности: национальный та міжнародний аспекти : монографія. Київ : НІПМБ, 2001. С. 22.
3. Глазов О.В. Национальная безопасность: суть, признаки, концепция та геополитические чинники. *Научные работы. Серия: Политология*. 2018. Выпуск 143. Том 155. С. 42–46.
4. Климова А.С. Обеспечение британской национальной безопасности от Д. Кэмерона к Т. Мэй: стратегии и реалии. *Вестник РУДН. Серия: Политология*. 2018. № 4. Volm. 20. URL: <http://journals.rudn.ru/political science>.
5. Косолапов Н. Национальная безопасность в меняющемся мире (К дискуссии о содержании понятия). *МЭ И МО*. 1992. № 10. С. 67–75.
6. Лебедева Т.П. Геополитика. URL: <http://uchebnik-online.com>.
7. Новая стратегия национальной безопасности Великобритании. URL: <http://bmpd.livejournal.com/1593414.html>
8. Напс М.Б. Правовые основы защиты этнонациональных интересов в условиях глобализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010. 230 с.
9. О чем говорит «Белая книга» Франции? URL: http://www.worldandwe.com/ru/page/o_chem_govorit_belaya_kniga_francii.html.
10. Синдеев Алексей Александрович. Общая политика безопасности и обороны ЕС: подход Германии. *Общество: политика, экономика, право*. 2016. № 8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschaya-politika-bezopasnosti-i-oborony-es-podhod-germanii>.
11. Смирнова Ольга Анатольевна, Золина Дарья Михайловна. Основные положения «Белой книги» 2013 года и участие Французской Республики в конфликтах и кризисах. *Вестник ВолГУ. Серия 4, История. Регионоведение. Международные отношения*. 2016. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-polozeniya-beloj-knigi-2013-goda-i-uchastie-frantsuzskoy-respubliki-v-konfliktah-i-krizisah>.

Alwan Amro. European experience of formation and implementation of public governance in the field of national security

The article analyzes national security policies in the United Kingdom, France, and Germany.

The analysis suggests that the UK has the world's third largest defense budget, world-class security services and a strong position in NATO. That said, it has a good base for answering the most urgent security challenges. The UK intends to continue to work with NATO allies, European neighbors and EU structures to contribute to security and stability on the European continent.

The author substantiates that the White Paper document adopted in France focuses on maintaining the development of the state's armed forces towards intervention tasks and opportunities, but at the same time provides for significant reductions in the number of armed forces.

At the same time, Germany's security policy has been substantially revised: in comparison to its former strategy of 2006, Germany has declared its readiness to become a key player in ensuring not only European but global security in cooperation with European and transatlantic partners. The key point of the new White Paper is Germany's security based on a strong and determined North Atlantic Alliance and a single European Union.

Thus, based on the text of the basic doctrines of European states in the field of national security as a whole, it follows that they recognize the principle of a monopoly world. Germany, for example, advocates consolidation under the German leadership of the European Union and its further

integration – the formation of a common foreign and security policy, including a unified European Armed Forces.

The analysis makes it possible to point out that European countries are focused on military threats from the outside and are ready to take part in external armed conflicts. At the same time, the main direction of state policy formation in the field of national security is the provision of globalization security, as the basis of a European policy without baking.

Key words: *national policy in the field of national security, national threats, White Paper, concepts in the field of national security, national strategy in the field of national security.*