

Г. В. Капленко

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри економіки та публічного управління
Львівського національного університету імені Івана Франка
<https://orcid.org/0000-0003-1651-7904>

Н. С. Подвірна

кандидат політичних наук,
доцент кафедри економіки та публічного управління
Львівського національного університету імені Івана Франка
<https://orcid.org/0000-0001-6228-0763>

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

У статті розглянуто основні проблеми та визначено основні тенденції розвитку сучасної парадигми публічного управління у сфері національної безпеки. Окрему вагу приділено проблемам публічного управління у сфері національної безпеки, які традиційно притаманні більшості наукових досліджень. Показано, що перспективами розвитку сучасної парадигми публічного управління у сфері національної безпеки є розвиток теоретико-методологічних принципів та підходів, які спрямовано на забезпечення стратегічного планування та управління на основі спроможностей, що найбільш відповідають завданням військового часу та мають потенціал у забезпеченні військової безпеки держави. Визначено, що обмеженість традиційної парадигми потребує звернення уваги на новітні напрями розвитку теорії публічного управління, що розвиваються в інших сферах, пов'язаних високим ступенем ризику та виконання завдань в умовах криз, зокрема у межах функціонально-діяльнісного підходу при формулюванні засад забезпечення національної безпеки. Обґрунтовано актуальність інституційного та регіонального виміру досліджень публічного управління національною безпекою у межах парадигми суспільної стабільності. Зроблено висновок про те, що Концептуально публічне управління у сфері національної безпеки має тенденцію до розвитку принципів та підходів, що розвиваються у межах пост-класичної парадигми публічного управління, зокрема у межах парадигми суспільної стабільності. Підходи, що розвиваються у цьому напрямі (функціонально-діяльнісний, регіоналістика, інституційний тощо) уможливають вирішення у межах публічного управління національною безпекою питань, пов'язаних із забезпеченням обороноздатності держави, що розкривається у підходах до оборонного планування. Водночас характер та умови виникнення сучасних криз, як джерела актуальних та потенційних загроз та небезпек національній безпеці, зокрема у сфері військової безпеки, потребує теоретичного обґрунтування принципів стратегічного публічного управління та планування в системі оборонного менеджменту, маючи на меті забезпечення резистентної здатності держави перед кризами.

Ключові слова: методологія, національна безпека, парадигма публічного управління, принципи та підходи, публічне управління, теорія публічного управління.

Постановка проблеми. Діюча система публічного управління не дозволяє ефективно реалізовувати принципи та підходи до забезпечення національної безпеки в умовах розвитку складних суспільно-політичних конфліктів та в умовах протистояння країни збройній агресії. Однією з причин такої ситуації на теоретичному рівні виявляється необхідність зміни парадигми публічного управління, яка потребує

переорієнтації на сферу стратегічних пріоритетів держави у забезпеченні національної безпеки, що передбачає формування спроможностей протистояти кризам, своєчасно усувати наявні та потенційні загрози та небезпеки, долати негативні наслідки криз тощо. Наслідком спроб побудувати ефективну систему публічного управління національною безпекою у межах традиційної парадигми виявляється низький

рівень нарощування спроможностей щодо мінімізації наслідків криз [15], що обумовлено, зокрема, існуючими принципами організації системи публічного управління, організаційною та інституційною неузгодженістю, відсутності координації спільних зусиль на міжвідомчому, урядовому та міжурядовому рівнях, функціональною неузгодженістю організаційних дій тощо. Це обумовлює необхідність визначення сучасних проблем і тенденцій розвитку публічного управління національною безпекою у межах теоретико-методологічних підходів, які характеризують сучасну парадигму публічного управління у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженню питань теоретичних засад публічного управління національною безпекою присвячено досить багато праць вітчизняних науковців (В. Абрамов, Д. Вітер, В. Воробйов, В. Горбулін, П. Дзьобань, А. Качинський, М. Криштанович, М. Лобко, Г. Новицький, М. Орел, О. Резнікова, О. Руденко, Г. Ситник та інші). Більшість з них належать до традиційної парадигми публічного управління, розвиваючи підходи, які зорієнтовані на діючу (як правило, багатофакторну) модель національної безпеки. Водночас одним з головних питань розвитку сучасної парадигми публічного управління національною безпекою виявляються як теоретико-методологічні, так і практичні відмінності між централізованим та децентралізованим стратегічним управлінням у публічній сфері. За такої ситуації питання обґрунтування нових принципів та підходів до публічного управління національною безпекою, визначення сучасних тенденцій розвитку теоретико-методологічних засад публічного управління національною безпекою з урахуванням викликів сьогодення у межах нової парадигми публічного управління потребують окремих досліджень.

Метою статті є визначення основних проблем та тенденцій розвитку сучасної парадигми публічного управління національною безпекою.

Виклад основного матеріалу. Традиційно питання національної безпеки та публічного управління національною безпекою редукується до факторно-критеріального підходу, внаслідок чого пропонується фактично лише перелік факторів або критеріїв, які виступають в якості загроз національній безпеці. Водночас, методологія аналізу на основі факторно-критеріального підходу у межах публічного управління залишається поза увагою [8; 11]. «Традицій-

ність» у даному випадку притаманна більшості праць, присвячених питанням забезпечення національної безпеки в цілому та публічному управлінню національною безпекою зокрема. Так, інше дослідження звертає увагу на питання методологічних підходів до визначення критеріїв безпеки держави [5]. Водночас, під час вирішення цього питання дослідники лише акцентують увагу на тому, що ефективність заходів у сфері забезпечення соціально-економічної безпеки, яка є предметом їх аналізу, «визначається на основі моніторингу факторів, що визначають виклики і загрози економічній безпеці, а також шляхом розробки критеріїв і параметрів соціально-економічної безпеки» [5, с. 133], не наводячи жодного методологічного підходу як основи аналізу цих факторів, критеріїв та параметрів. Визначення складових, факторів, критеріїв, показників, індикаторів, параметрів національної безпеки у різних сферах, без обґрунтування конкретних принципів та підходів, розроблення методології дослідження публічного управління національною безпекою, має наслідком лише збільшення переліку загроз і небезпек та їх складування на тому самому майданчику, на якому вже давно спочивають славетні механізми публічного управління.

Не менш складним у публічному управлінні національною безпекою залишається проблема вироблення та реалізації конкретних механізмів її забезпечення. Звертаючись до цього питання, дослідники, не зважаючи на особливості того чи іншого механізму як об'єкту дослідження, залишають поза теоретичної уваги саме поняття та сутність механізму публічного управління, редукуючи його до сукупності інструментів, засобів, методів, способів, прийомів тощо. Наприклад, механізм формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки розглядається в якості «об'єднаної організованої системи публічно-владних та інших інститутів і правових інструментів (засобів, методів, способів, прийомів), ефективне функціонування якої гарантує в повному обсязі реалізацію конституційних прав і свобод громадян, гідні якість і рівень їх життя, суверенітет, незалежність, державну і територіальну цілісність, а також сталий соціально-економічний розвиток суспільства і держави в довгостроковій перспективі» [12, с. 419]. Проте, це лише інституційний вимір публічного управління та реалізації публічної політики, й,

виходячи з наведеного розуміння, інституційна система публічного управління, яка тільки потребує визначення конкретних механізмів. Все це, на жаль, свідчить про невисокий теоретичний та методологічний рівень досліджень публічного управління національною безпекою, що здійснюються у сучасній науці публічного управління. У результаті часто з'являються такі, наприклад, ствердження: «у рамках концепції національної або державної безпеки виділяємо три основні види загроз безпеці, а саме: зовнішні та внутрішні; реальні і потенційні; глобальні, регіональні та локальні» [1].

Водночас, не зважаючи на наявні у вітчизняній науці проблеми теоретико-методологічного осмислення публічного управління національною безпекою, цей напрям залишається одним з найбільш актуальним, що має наслідком активізацію наукових розвідок. Варто зауважити, що ці розвідки переважно мають концептуальний характер, сприяючи формуванню сучасної парадигми публічного управління національною безпекою, яка більше орієнтується на конкретні проблеми, ніж на абстрактний рівень осмислення. Йдеться про те, що сформовані у сучасній науковій думці парадигми національної безпеки, мають поступово позбавлятися свого умоглядного характеру, набуваючи соціально-орієнтованого конкретного практичного змісту [3]. У цьому аспекті теоретико-концептуальний підхід до аналізу дає можливість стверджувати лише те, що існують такі парадигми, як: «ліберальна в рамках якої національна безпека розглядається, як стан захищеності інтересів окремого індивіда; неоліберальна, яка інтерпретує безпеку, як ступінь захищеності інтересів окремого індивіда, «держави загального добробуту» і громадянського суспільства; консервативна – як безпека окремого індивіда, законодавча гарантія «права власності», дотримання прав і свобод; неоконсервативна – як безпека окремого індивіда, підвищення рівня безпеки найменш захищених верств населення; марксистська – як стан соціальної рівності і єдності людини, суспільства, держави; комуністична – як певна ступінь захищеності особистості, суспільства, держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, яка дозволяє їм існувати і постійно розвиватися; націонал-фашистська – як ступінь захищеності інтересів націй (держави)» [4]. Наведені парадигми, на жаль, не відповідають запитам сучасності щодо забезпечення національної безпеки, що обумовлює активний

розвиток концептуалізації проблем публічного управління національною безпекою.

В умовах складної суспільно-політичної ситуації в Україні, на тлі ведення бойових дій на території країни, на перші місця висуваються питання, які до цього часу мали умовний характер другорядних з точки зору забезпечення національної безпеки та публічного управління національною безпекою. Так, важливим напрямом концептуалізації проблем публічного управління у сфері національної безпеки є дослідження регіональної безпеки. Як складова частина національної безпеки, регіональна безпека розглядається в якості «комплексного інституту, який включає елементи інших видів діяльності та самостійних сфер на основі реалізації принципу взаємозалежності безпеки нації та регіональної безпеки. У цьому аспекті привертає увагу комплекс взаємозв'язків, що існують між системою забезпечення національної безпеки та системою забезпечення регіональної безпеки шляхом детермінації інтересів, що їх визначають, коли ключовим питанням є розподіл владних повноважень таким чином, щоб потреби соціальної спільноти регіону були максимально задоволені без порушення соціального різноманіття та не перешкоджаючи інтересам органам державної виконавчої влади, що має на меті забезпечення формування механізмів скорочення рівня міжрегіональної диференціації у соціально-економічному розвитку регіонів шляхом збалансованого територіального розвитку» [6].

Проблеми забезпечення стабільності суспільного розвитку в контексті пріоритетів національної безпеки характеризує загальні тенденції до здійснення парадигмального зсуву у публічному управлінні національною безпекою, пропонуючи достатньо нові поняття, пов'язані з теоретико-методологічним вирішенням проблем забезпечення національної безпеки. Наприклад, поняття «національна стійкість» розуміється як «здатність суспільства протистояти негативному внутрішньому та зовнішньому тиску, забезпечуючи стабільність та безпеку нації. Національна безпека взаємопов'язана з національною стійкістю, оскільки орієнтована на захист держави від внутрішніх і зовнішніх загроз шляхом запобігання та протидії. Рівень національної стійкості та національної безпеки напряму залежить від економічної стабільності, соціальної згуртованості, політичної стабільності, зовнішніх зв'язків та почуття патріотизму

серед людей» [14, с. 131]. Водночас, «соціальна стійкість» розглядається «як чіткий зв'язок між державою та людиною, де держава має діяти як суб'єкт, здатний гарантувати належний рівень якості життя та здоров'я людини протягом усіх періодів суспільного життя, включаючи найскладніші. одні. У такій державі ідентифікація особистості як її найвищої соціальної цінності має бути практично підтверджена через функціонування дієвого механізму забезпечення добробуту громадян. Соціальна стійкість останніх є вираженням їх здатності, за підтримки держави вижити у важкі часи, долаючи певні проблеми та адаптуючись до еволюційних змін. Взаємозв'язок між соціальною стійкістю та національною безпекою є комплементарний. Таким чином, соціальна стійкість зміцнює національну безпеку, забезпечуючи стабільне суспільство, яке є менш вразливим до зовнішніх і внутрішніх загроз. І навпаки, національна безпека створює основу для сприятливого суспільного середовища, яке характеризується взаємною довірою та стабільністю, що дозволяє громадянам розвиватися та процвітати в безпеці» [14, с. 131].

Досить продуктивним виявляється напрям, пов'язаний із забезпеченням безпеки особистості, або індивідуальної безпеки. Його актуальність є незаперечною, адже зазвичай дослідження проблем національної безпеки (втім, які державної безпеки) вирішують питання безпеки особистості непрямо, що обумовлено редукцією теоретичного принципи, який приймається у більшості таких досліджень – коли йдеться про безпеку соціальних суб'єктів – суспільство, держава, особистість – останній соціальний суб'єкт фактично нівелюється факторами та чинниками, що становлять загрози національній безпеці. Як підкреслюють у цьому аспекті дослідники, «в Україні застаріла доктрина «національної безпеки держави» досі домінує над відносно новим поняттям безпеки людини, що є перешкодою для розроблення цілісної системи захисту, спрямованої як на окремих осіб, так і на вразливі верстви населення» [7, с. 70]. Важливим у цьому контексті виявляється ствердження про необхідність звернення до транзитивного типу організації управлінської парадигми, «що уособлює в собі цільовий характер дій та мету, а також об'єктивності умов функціонування державних чи суспільних інститутів. Оскільки забезпечення безпеки особистості формує передумови сталого розвитку держави і суспільства, усвідомлення пріоритетності безпекового контенту осо-

бистості дозволяє стверджувати необхідність впроваджувати методи досягнення поставленої мети в механізмі управління національною безпекою особистості як ідеальний образ бажаного результату сталого розвитку» [7, с. 71–72].

Не втрачають актуальності й принципи теоретичного осмислення державно-управлінської безпеки як інституційний вимір національної безпеки. На основі цих принципів можливим є розвиток функціонального підходу, за яким державно-управлінська безпека розуміється як «комплекс заходів і процедур, спрямованих на забезпечення безпеки в державному управлінні через чітко регламентований механізм ухвалення управлінських рішень та системний аналіз індикаторів середовища. Основна мета такої безпеки – захистити національні інтереси, зберегти стабільність та функціонування держави, суверенітет, а також убезпечити державні структури та посадові особи, шляхом реалізації комплексу запобіжних заходів, зокрема: розвиток основних і створення резервних спроможностей, а також альтернативних планів і стратегій розвитку, які забезпечують виконання державою суспільно важливих функцій у мінімально необхідному обсязі під час кризи та швидке відновлення – у післякризовий період; розроблення й упровадження схем розподілу обов'язків і заміщення ключових посад у сфері державного управління; формування каналів комунікацій, які дають змогу ухвалювати, роз'яснювати й реалізовувати державні рішення навіть за кризових умов з дотриманням принципів законності, ефективності, підзвітності. Організаційна складова державно-управлінської безпеки представлена системою державних структур, куди входять правоохоронні органи, розвідувальні та контррозвідувальні служби, міністерства та інші державні органи. У цьому контексті державні органи можна поділити на кілька груп за функціональним критерієм: 1. Органи виконавчої влади, які забезпечують державний контроль за безпекою: Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, Міністерство оборони України. 2. Органи законодавчої влади, які створюють законодавчі акти для забезпечення національної безпеки: Верховна Рада України. 3. Органи судової влади, які забезпечують судовий контроль за збереженням національної безпеки: Конституційний Суд України, Верховний Суд України, апеляційні суди, місцеві суди. 4. Органи місцевого самоврядування, які забез-

печують безпеку на місцях: районні та міські ради, сільські, селищні та міські голови» [9, с. 71].

Характерною особливістю реалізації функціонального підходу виявляється зорієнтованість на проблему формування та розвитку спроможностей, які забезпечують безпеку в цілому. Так, до основних напрямів державно-управлінської безпеки в Україні, які зумовлені загрозами внутрішнього та зовнішнього характеру, дослідники відносять «розвиток спроможностей суб'єктів системи забезпечення державної безпеки щодо своєчасного попередження, виявлення зовнішніх і внутрішніх загроз державній безпеці України, запобігання та протидії таким загрозам» [9, с. 73]. Це відкриває шлях для вироблення системного підходу до стратегічного управління національною безпекою на основі спроможностей, який активно розвивається у межах оборонного менеджменту, перш за все, стратегічного оборонного планування.

Фактично, йдеться про застосування функціонально-діяльнісного підходу при формулюванні засад забезпечення національної безпеки України, який дозволяє розглядати національну безпеку як «суспільне динамічне явище, яке постійно змінюється та еволюціонує; базується на аналізі та характеристиці національної безпеки через процес збереження й підтримання її стійкого стану як цілісного утворення, що забезпечує захищеність особи, суспільства та нації від різноманітних загроз; дає змогу виявляти й оцінювати реальні та потенційні можливості суспільства щодо належного забезпечення захисту людини і держави; надає можливість визначати спроможність соціальної системи адекватно реагувати на небезпеки, загрози й виклики національній безпеці та діяти на упередження» [10].

Останнє підкреслює важливість вирішення у межах публічного управління національною безпекою питань, пов'язаних із забезпеченням обороноздатності держави, що розкривається у підходах до оборонного планування [13], яке розуміється як «складова частина системи державного стратегічного планування, що здійснюється з метою забезпечення обороноздатності держави шляхом визначення пріоритетів і напрямів розвитку сил оборони, їх спроможностей, озброєння та військової техніки, інфраструктури, підготовки військ (сил), а також розроблення відповідних концепцій, програм і планів з урахуванням реальних і потенційних загроз національній безпеці у воєнній сфері та фінансово-економічних можливостей дер-

жави» [2]. Фактично на теоретико-методологічному рівні йдеться про можливість вироблення у межах стратегічного управління нових підходів і рішень до формування воєнної політики, політики науково-технічного і технологічного розвитку держави з урахуванням загальних тенденцій розподілу та співвідношення сил у світі.

Висновки. Концептуально публічне управління у сфері національної безпеки має тенденцію до розвитку принципів та підходів, що розвиваються у межах пост-класичної парадигми публічного управління, зокрема у межах парадигми суспільної стабільності. Підходи, що розвиваються у цьому напрямі (функціонально-діяльнісний, регіоналістика, інституційний тощо) уможливають вирішення у межах публічного управління національною безпекою питань, пов'язаних із забезпеченням обороноздатності держави, що розкривається у підходах до оборонного планування.

Водночас характер та умови виникнення сучасних криз, як джерела актуальних та потенційних загроз та небезпек національній безпеці, зокрема у сфері військової безпеки, потребує теоретичного обґрунтування принципів стратегічного публічного управління та планування в системі оборонного менеджменту, маючи на меті забезпечення резистентної здатності держави перед кризами. Проте це питання потребує окремих досліджень.

Список використаної літератури:

1. Акімова Л.М. Теоретичні основи державного управління розвитком національної безпеки. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 5.
2. Вітер Д., Руденко О. Сучасна парадигма протидії загрозам національній безпеці: питання стратегічного управління. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 220-226.
3. Горбулін В., Качинський А. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія. – К.: НІСД, 2010. – 288 с.
4. Государственное управление в сфере национальной безопасности: словарь-справочник / Состав.: Г.П. Сытник, В.И. Абрамов, В.Ф. Смоляннюк и др.; под общ. редакцией Г.П. Сытника. – К.: НАДУ, 2012. 496 с.
5. Домбровська С.М., Шведун В.О., Рубан А.В. Державне управління національною безпекою: соціально-економічне забезпечення: монографія. – Х.: НУЦЗУ, 2022. 221 с.
6. Косач І.А., Маргасова В.Г., Руденко О.М. Публічне управління національною безпекою: регіональний вимір. *Право та державне управління*. 2023. № 2. С. 313-318.

7. Ортіна Г.В., Трусова Н.В. Державне управління безпекою особистості в контексті сталого розвитку та національної безпеки. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія "Державне управління"*. 2023. № 2(19). С. С. 66-74.
8. Публічне управління та національна безпека: монографія / А. М. Михненко, Н. М. Грущинська, Ю. В. Нестеряк, Я. Ф. Жовнірчик, І. І. Дейнега, В. П. Приходько, М. Л. Ніжніков, Е. М. Макаренко І. В. Чібісова; за ред. А. М. Михненка і Н. М. Грущинської. – К.: НАУ, 2019. 340 с.
9. Ровинська К.І., Попов М.П. Державно-управлінська безпека як складова національної безпеки України. *Ефективність державного управління*. 2023. Вип. 1/2 (74/75). С. 69-74.
10. Сьомін С.В. Концепт аксіологічної парадигми засадничих принципів і ціннісних засад забезпечення національної безпеки України / НІСД. – URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/koncept-aksiologichnoi-paradigmi-zasadnichikh-principiv-i>.
11. Штеба Р.Ю. Проблеми та суперечності державної політики у сфері забезпечення національної безпеки України. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія "Державне управління"*. 2021. № 1(14). С. 388-395.
12. Штеба Р.Ю. Теоретичні засади державної політики у сфері забезпечення національної безпеки. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія "Державне управління"*. 2019. № 1(10). С. 415-422.
13. George B. Successful Strategic Plan Implementation in Public Organizations: Connecting People, Process, and Plan. *Public administration review*. 2021. Vol. 81. №. 4. PP. 793-798.
14. Riabets K. Theoretical foundations of the interconnection between national and social resilience and state policy of national security. *Честь і закон*. 2024. № 2 (89). С. 128-133.
15. Rudenko O., Viter D. Crisis management in theory of public administration. *Economics and Management*. 2016. PP. 36-37.

Kaplenko H. V., Podvirna N. S. Public administration in the field of national security: current problems and trends of development

The article considers the main problems and identifies the main trends in the development of the modern paradigm of public administration in the field of national security. Particular attention is paid to the problems of public administration in the field of national security, which are traditionally inherent in most scientific research. It is shown that the prospects for the development of the modern paradigm of public administration in the field of national security are the development of theoretical and methodological principles and approaches aimed at ensuring strategic planning and management based on capabilities that best meet the tasks of wartime and have the potential to ensure the military security of the state. It is determined that the limitations of the traditional paradigm require attention to the latest directions in the development of the theory of public administration that are developing in other areas associated with a high degree of risk and the performance of tasks in crisis conditions, in particular within the framework of the functional-activity approach when formulating the principles of ensuring national security. The relevance of the institutional and regional dimension of research on public administration in national security within the framework of the paradigm of social stability is substantiated. It is concluded that Conceptually, public management in the field of national security tends to develop principles and approaches that are developing within the post-classical paradigm of public management, in particular within the paradigm of social stability. Approaches that are developing in this direction (functional-activity, regionalism, institutional, etc.) make it possible to solve issues related to ensuring the state's defense capability within the public management of national security, which is revealed in approaches to defense planning. At the same time, the nature and conditions of the emergence of modern crises, as sources of actual and potential threats and dangers to national security, in particular in the field of military security, require theoretical substantiation of the principles of strategic public management and planning in the defense management system, with the aim of ensuring the state's resilience to crises.

Key words: methodology, national security, public management paradigm, principles and approaches, public management, public management theory.