



# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Г.П. Ситник\*, М.Г. Ситник\*\*

## ПРО ОДИН ІЗ ПІДХОДІВ ВИЗНАЧЕННЯ ІЄРАРХІЇ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ В ПРОЦЕСІ РОЗРОБКИ СТРАТЕГІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Більшість підходів щодо забезпечення національної безпеки базується на усвідомленні та реалізації на державному і міжнародному рівнях концепції національних інтересів, їх зміст зумовлює, якою має бути Стратегія національної безпеки, тобто у якому напрямі мають бути сконцентровані зусилля державного управління у сфері забезпечення національної безпеки.

Планування забезпечення національної безпеки — управлінський процес, в межах якого значну увагу необхідно приділяти різноманітним варіантам розвитку ситуацій, особливо тим, які можуть мати характер криз, бо останні, як правило, відрізняються підвищеною напруженістю і небезпекою із-за високої ймовірності насильства, (цейтнот) часу і невизначеності.

Очевидно, що чим складнішою ситуація, тим більше будуть різнитися думки щодо принципових питань розробки Стратегії національної безпеки. Серед них центральне місце посідають уявлення аналітиків і політиків щодо національних цілей, яких необхідно досягти та їх пріоритетності з урахуванням загроз, які є або можуть виникнути у процесі досягнення мети.

Як правило, визначення пріоритетності національних цілей, відбувається у межах так званих “інтуїтивних” підходів, за яких значну роль при прийнятті рішень відіграє суб’єктивний фактор<sup>1</sup>. Це може призвести до не раціонального використання ресурсів держави, що виділяються для забезпечення реалізації національних інтересів.

© Ситник Г.П., Ситник М.Г., 2005

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

\*\* аспірант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України

<sup>1</sup> Schmitt M. Identifying National Objectives and Developing Strategy: A Process Oriented Approach. Strategic Review. — Winter 1997. — Vol. XXV, No. 1. — pp. 24-37; Yarger Richard H. and Creorge F. Barber. The U.S. Army War College Methodology for Determining Interests and Levels of Intensity. — Carlisle Barracks, U.S. Army War College, 1997. — pp. 1-12; Betts Richard K. The Trouble with Strategy: Bridging Policy and Operations Joint Forces Quarterly, Autumn Winter 2001-02. — pp. 23-30; Persson, Swen. Procedures for the Development of a National Security Concept // The Balkan Analyst.-April-June 1996. — № 2. — pp. 135-140.



Певною мірою цього удається уникнути, коли процес визначення пріоритетності національних цілей ґрунтується на ієрархії національних інтересів. Саме вони визначають напрями забезпечення безпеки, на яких мають бути зосереджені основні зусилля суспільства та держави в той чи інший історичний момент розвитку країни та суспільства, що зумовлює необхідність класифікації національних інтересів та визначення їх ієрархії. Але і в цьому випадку проблема зниження негативного впливу суб'єктивізму в процесі прийняття рішень щодо пріоритетності того чи іншого інтересу залишається значною<sup>2</sup>.

Основою інтересу є потреби, зумовлені необхідністю забезпечення виживання та прогресивного розвитку і (тією чи іншою мірою) лідерства особи, суспільства, держави. Вказані потреби досить різні за своєю спрямованістю, пріоритетністю та можливістю реалізації. Чітке визначення сукупності національних Інтересів та їх ієрархії — гарантія необхідного ступеня послідовності у внутрішній і зовнішній політиці, її передбачуваності для основної маси населення країни. З огляду на це, національні Інтереси виконують роль головної домінанти у визначенні магістральних напрямів державного будівництва.

Виконаний аналіз дозволяє стверджувати, що національні інтереси можуть бути класифіковані за різними ознаками. Так, Г.Ф. Костенко<sup>3</sup> пропонує класифікувати їх за: характером (коаліційні, національні); взаємністю (однобічні, взаємні); ступенем черговості (першочергові, інші); масштабом (глобальні, регіональні, локальні); ступенем важливості (життєво важливі, важливі, істотні); ступенем терміновості (постійні, довгострокові, середньострокові, поточні).

Зі свого боку О.С. Бодрук<sup>4</sup> вирізняє: фундаментальні національні інтереси та життєво важливі національні інтереси, а В.Л. Манілов<sup>5</sup> вбачає доцільність класифікації національних інтересів на: життєво важливі інтереси, важливі національні інтереси і просто національні інтереси

Серед вчених Заходу також існують різні підходи щодо класифікації національних інтересів<sup>6</sup>. Вони здебільшого ґрунтуються на оцінці збитку (шкоди) національній безпеці (в контексті того чи іншого національного інтересу), до якого може призвести реалізація тієї чи іншої загрози національному інтересу. З огляду на це, зокрема, розрізняють інтереси виживання, життєво важливі, важливі та периферійні національні інтереси. Але у будь-якому випадку, виділяють інтереси виживання або життєво важливі національні Інтереси, для захисту яких використання збройної сили вважається цілком виправданим кроком<sup>7</sup>.

На жаль, в Україні не прийнято на законодавчому рівні класифікувати національні Інтереси<sup>8</sup>, на відміну, наприклад, від США<sup>9</sup>. Як правило, дається визначення поняття

<sup>2</sup> Schmitt M. Identifying National Objectives and Developing Strategy: A Process Oriented Approach. Strategic Review. — Winter 1997. — Vol. XXV, No. I. — pp. 24-37; Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України: Моногр. — К.: Вид-во НАДУ, 2004. — 408 с.

<sup>3</sup> Костенко Г.Ф. Теоретичні аспекти стратегії національної безпеки. Навчальний посібник. — К.: ДЕМІД, 2002. — 144 с.

<sup>4</sup> Бодрук О.С. Структури воєнної безпеки: національний та міжнародний аспекти: Монографія. — К.: НІПМБ, 2001. — 300 с.

<sup>5</sup> Манілов В.А. Безопасность в эпоху партнерства: Моногр. — М.: ТЕПРА, 1999. — 368 с.

<sup>6</sup> Schmitt M. Identifying National Objectives and Developing Strategy: A Process Oriented Approach. Strategic Review. — Winter 1997. — Vol. XXV, No. I. — pp. 24-37; Глоссарии терминов / Без указ. авт.-. Гармиш-Партенкирхен (Германия). — 2002, (Препр. Европейский Центр по изучению вопросов безопасности им. Джорджа К. Маршалла (Колледж по изучению международных отношений и вопросов безопасности). — 30 с.; Talbot S. Democracy and the National Interest Foreign Affairs, November/December 1996. — Vol. 75. — No. 6. — pp. 47-63.

<sup>7</sup> Глоссарии терминов / Без указ. авт.-. Гармиш-Партенкирхен (Германия). — 2002, (Препр. Европейский Центр по изучению вопросов безопасности им. Джорджа К. Маршалла (Колледж по изучению международных отношений и вопросов безопасности). — 30 с.

<sup>8</sup> Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. // ВВР. — 2003. — № 39. — Ст. 351; Концепція (основи державної політики) національної безпеки України, схвалена Постановою Верховної Ради України від 16.01.1997 р. // ВВР. — 1997. — № 10 — Ст. 85; 2001. — № 9. — Ст. 38.

<sup>9</sup> U.S. National Security Policy and Strategy: Documents and Policy Proposals (edited by) Sam C. Sarkesian with Robert A. Vitas. Greenwood Press, Inc. 88 Post Road West, Westport, Connecticut, 1988. — P. 9; National Security Council. The National Security Strategy of the United States of America. — Washington, DC: US Government Printing.



“національний інтерес” та перелік пріоритетних національних інтересів. При цьому український законодавець ототожнює національні інтереси та життєво важливі матеріальні, інтелектуальні та духовні цінності Українського народу. Проте це хоча і пов’язані, але все-таки різні категорії<sup>10</sup>.

На нашу думку, головне джерело такої методологічної помилки вбачається у відсутності чіткого розуміння суті національних цінностей, інтересів та цілей. Зокрема, оскільки частина національних інтересів законодавцем визначена, як пріоритетні, а вони згідно визначення, яке наведене у Законі України “Про основи національної безпеки України” — національні цінності, то виникає думка, що захист деякої частини національних цінностей не є пріоритетним для держави, що є нонсенс, бо питання має ставитись так: або це національна цінність або ні. Окрім того досить легко пересвідчитись, що більша частина національних інтересів, які визначені у вказаному Законі, як пріоритетні, фактично є національними цілями.

Більшість того, що входить у поняття національні інтереси України, за своєю суттю можна віднести в одну із трьох категорій: потреби безпеки, потреби добробуту, потреби розвитку міжнародного співробітництва (в економічній, політичній та інших сферах)<sup>11</sup>.

Серед інтересів першої категорії, зокрема, можна назвати забезпечення територіальної цілісності та суверенітету держави, прав і свобод людини, передбачених Конституцією України.

До категорії “добробут” слід віднести досить широке коло інтересів, які спрямовані на підвищення якості життя суспільства: економіка, соціальний захист, охорона здоров’я, система освіти, тощо.

Серед інтересів категорії “міжнародне співробітництво” — потреби в розвитку добросусідських відносинах з іншими країнами; забезпечення доступу на зовнішні ринки та інші.

Більшість інтересів перших двох категорій є відображенням потреб життєдіяльності суспільства, спрямованих на збереження (захист) та прогресивний розвиток матеріальних (природні ресурси, генофонд нації, географічна територія, тощо) і духовних (культура, мова, наука, тощо) цінностей, в яких воно життєво зацікавлене. Інтереси ж категорії “міжнародне співробітництво” надають вказаним потребам, так би мовити, зовнішнього спрямування, оскільки відображають тенденції все більшої взаємозалежності світового співтовариства при розв’язуванні проблем забезпечення безпеки.

З огляду на сказане, можна стверджувати, що у загальному випадку цілі у сфері інтересів безпеки продиктовані потенційними чи реальними загрозами.

Цілі, спрямовані на задоволення інтересів добробуту — змішані за характером. Вони можуть бути наслідком намагань держави розширити свої можливості або захистити наявні можливості від потенційних чи реальних загроз.

Інтереси міжнародного співробітництва — зумовлюють цілі, досягнення яких передбачає забезпечення кращих можливостей для досягнення перших двох категорій інтересів.

Окрім того, важливою є класифікація національних інтересів на внутрішні та зовнішні. Певною мірою можна стверджувати, що внутрішні національні інтереси відображають життєво важливі потреби існування і розвитку природи, людини, групи, суспільства і держави, а зовнішні — умови їх реалізації (досягнення).

Природно вважати, що основою побудови ієрархії національних інтересів має бути ієрархія національних цінностей. Але побудувати ієрархію національних цінностей практично неможливо, бо, як ми вище зазначали, питання має ставитися так: або це національна цінність або ні.

Виходячи з цього, нами пропонується підхід до побудови ієрархії національних інтересів в основі якого ступінь їх важливості для забезпечення національної безпеки. У даному випадку ступінь важливості є одним із засобів для визначення пріоритетності інтересів. При цьому

<sup>10</sup> Ситник Г.П. Вказ. праця. — С. 8.

<sup>11</sup> Там само.



пропонується класифікувати сукупність національних інтересів як такі, реалізація яких має високу, середню і низьку ступінь важливості для забезпечення національної безпеки. Для визначення ступеня важливості інтересу пропонується критерій, суть якого полягає у відповіді на питання “Які будуть наслідки, коли інтерес не буде реалізованим?”

Очевидно, що у такому випадку високу ступінь важливості будуть мати національні інтереси України, які пов'язані зі збереженням (захистом) та подальшим розвитком тих національних цінностей, девальвація та втрата яких ставить під загрозу фізичне і духовне існування народу, призводить до руйнації державного утворення. Зокрема, територіальна цілісність, суверенітет саме ті національні інтереси, про які йде мова, а тому вони є життєво важливими. Ймовірність виникнення загроз інтересам, які мають високу ступінь важливості може бути незначна, але катастрофічні наслідки (збитки, шкода) реалізації цих загроз зумовлюють необхідність створення та утримання в належному стані відповідних сил і засобів (зокрема, збройних сил).

У контексті сказаного варто зауважити, що в нестабільному суспільстві (в нестабільній державі) загроза фізичному та духовному існуванню народу (нації) може виникнути не обов'язково внаслідок загроз зовнішнього характеру (зокрема, збройного нападу). Досить часто, наприклад, інтереси добробуту набувають статусу високого ступеня важливості (тобто інтересів виживання) під впливом інших факторів (загроз), на що цілком справедливо звертає увагу О.С. Бодрук<sup>12</sup>. Але він не дає критерію, як класифікувати ті чи інші інтереси, як такі, що мають високу ступінь важливості (в його класифікації вони носять назву інтереси виживання).

Таким чином пропонується в основу організації процесу розробки Стратегії національної безпеки покласти ієрархію національних інтересів, визначену на основі ступеня їх важливості для забезпечення національної безпеки. При цьому, якщо незадоволення національного інтересу (тобто, коли він буде не реалізованим) негайно і безумовно поставити під загрозу реалізацію інших інтересів, які мають високу ступінь важливості (наприклад, територіальна цілісність) його необхідно ідентифікувати, як інтерес високого ступеня важливості (або “життєво важливий”).

Якщо незадоволення інтересу лише певною мірою (у загальному випадку прийнятною для розробників Стратегії) зашкодить реалізації інших інтересів, які мають високу ступінь важливості — вказаний інтерес має бути класифіковано, як інтерес середнього ступеня важливості (або “важливий”). Якщо незадоволення інтересу хоча і принесе шкоду (збиток) національним інтересам, проте практично не вплине на реалізацію інших інтересів, які мають високу ступінь важливості — це інтерес низького ступеня важливості (або “другорядний”).

Зауважимо, що віднесення національних інтересів до тих, які мають низьку ступінь важливості, зовсім не означає, що не повинні передбачатися ті чи інші заходи щодо їх досягнення. Водночас очевидно, що за будь-яких умов особливої ваги набувають національні інтереси, які відображають сукупність потреб, задоволення яких забезпечує саме існування і можливість прогресивного розвитку особи, суспільства, держави.

Окрім того вищим політичним і державним керівництвом держави ті чи інші національні інтереси можуть бути визначені як такі, що мають високу ступінь важливості, а саме такими, що мають бути реалізовані за будь-якого варіанту Стратегії національної безпеки, незалежно від оцінок аналітиками вказаних інтересів. Тобто, у даному випадку мова йде про те, що формулювання національного Інтересу та ступінь його важливості визначається у руслі політичного процесу. Наприклад, сьогодні в Україні таким інтересом (потребою) є вступ до Всесвітньої організації торгівлі.

<sup>12</sup> Бодрук О.С. Вказ. праця.



Таким чином, для побудови ієрархії національних інтересів необхідно:

розподілити національні інтереси за категоріями, тобто віднести їх в одну із трьох категорій: потреби безпеки, потреби добробуту, потреби розвитку міжнародного співробітництва (в економічній, політичній та інших сферах);

в межах кожної категорії визначити ступінь їх важливості (високий, середній, низький) для забезпечення національної безпеки, шляхом порівняння того чи іншого національного інтересу з національним інтересом, який однозначно ідентифікується як інтерес високого ступеня важливості (життєво важливий), що дозволяє розподілити національні інтереси на три групи: високого, середнього і низького ступеня важливості;

по кожній групі національних інтересів оцінити наслідки (збитки) для національної безпеки, якщо інтерес, що розглядається, не буде реалізованим і в межах кожної категорії національних інтересів (безпеки, добробуту, міжнародного співробітництва) побудувати їх ієрархію.

Таким чином в основу ієрархії національних інтересів у кінцевому рахунку покладається розмір плати за збиток (шкоду) для національної безпеки, який може виникнути, якщо національний інтерес не буде реалізованим. Очевидно, що у такому випадку стає можливим більш чітко окреслити межі необхідного і достатнього захисту інтересів, а отже і національні цілі, яких необхідно для цього досягти, їх пріоритетність, сили і засоби, які необхідно залучити. Тобто стає можливим розв'язання низки проблемних питань, які виникають у процесі розробки Стратегії національної безпеки. Саме в цьому полягає теоретична і практична цінність запропонованого підходу щодо побудови ієрархії національних інтересів.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою національної безпеки  
Національної академії державного управління при Президенті України  
(протокол № 3 від 14 жовтня 2004 року)*

