

УДК: 351.746.1 (477)

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4\(6\)-78-85](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2019-4(6)-78-85)

*Альван Амро, аспірант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ. вул. Фрометівська, 2, тел.: 0631302596, e-mail: alwanamro@ukr.net.*

ORCID: 0000-0001-8715-3250

---

## ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ США: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

**Анотація.** Здійснено аналіз сучасної концепції національної безпеки США та обґрунтовано, що в американській зовнішній політиці спостерігається акцент на військову міць в якості головного засобу забезпечення національних інтересів; при цьому фактично національна безпека ототожнюється з безпекою військової. Зміст поняття «національна безпека», «державне управління у сфері національної безпеки» в кожній країні носить свій зміст і від цього залежить і механізми забезпечення національної безпеки в державі. Одні країни спрямовані на забезпечення військової безпеки, інші – інформаційній, деякі – глобалізацій ним викликам світового співтовариства. Тому актуалізується питання системного аналізу закордонного досвід забезпечення національної безпеки.

США має розгалужену систему забезпечення національної безпеки, прийнято безліч стратегічних документів щодо цього питання, тому доцільно проаналізувати досвід державного управління у сфері національної безпеки в США. Обґрунтовано доцільність запозичення досвіду планування системи національної безпеки здійснювати за прикладом США. Необхідними кроками цьому сенсі, які слугуватимуть покращенню усієї роботи над стратегічними документами можуть бути: закріплення на законодавчому рівні керівних принципів і вимог до вироблення стратегічного документа та їх формалізація у відповідних формах; формування єдиних стандартів системи державного управління у сфері національної безпеки України; вироблення і затвердження єдиного понятійно-категорійного апарату в системі стратегічного планування в секторі безпеки та оборони; планування процесів реалізації державної політики у сфері національної безпеки; вироблення єдиних методичних рекомендацій та правових норм щодо організації та здійснення стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України; зміни пріоритетів національної політики в Україні.

**Ключові слова.** безпека, державна політика, державне управління, національна безпека, загрози та ризики.

## **FORMATION OF PUBLIC POLICY IN US NATIONAL SECURITY: EXPERIENCE FOR UKRAINE**

**Annotation.** The author analyzes the contemporary concept of US national security and substantiates that US foreign policy focuses on military might as a primary means of securing national interests; in fact, national security is in fact equated with military security. The content of the concept of “national security”, “public administration in the field of national security” in each country has its own meaning and the mechanisms for ensuring national security in the state depend on it. Some countries are focused on ensuring military security, others on information, some on globalization with the challenges of the world community. Therefore, the issue of systematic analysis of foreign experience of national security is relevant.

The United States has an extensive national security system, and many strategic documents have been adopted on this issue, and it is appropriate to analyze the experience of national security in the United States. The article substantiates the feasibility of borrowing the experience of planning the national security system to carry out the example of the United States. Necessary steps in this sense, which will serve to improve all the work on the strategic documents, may be: the consolidation at the legislative level of guidelines and requirements for the development of the strategic document and their formalization in appropriate forms; formation of uniform standards of the state administration system in the field of national security of Ukraine; development and approval of a single conceptual apparatus in the strategic planning system in the security and defense sector; planning of national security policy implementation processes; development of uniform methodological recommendations and legal norms regarding the organization and implementation of strategic planning in the security and defense sector of Ukraine; changes in national policy priorities in Ukraine.

**Keywords:** security, public policy, public administration, national security, threats and risks.

**Постановка проблеми.** На сьогодні актуалізуються проблеми національної безпеки у зв'язку не тільки з воєнними загрозами, а й інформаційними, глобалізаційними кібербезпеками. Кожна країна залежно від політичного курсу, основних загроз та викликів, геополітичного становища по-різному вирішують проблеми забезпечення національної безпеки країни через прийняття стратегічних документів, формування спеціально

уповноважених органів, визначення пріоритетів державної політики.

Крім того, зміст поняття «національна безпека», «державне управління у сфері національної безпеки» в кожній країні носить свій зміст і від цього залежить і механізми забезпечення національної безпеки в державі. Одні країни спрямовані на забезпечення військової безпеки, інші – інформаційній, деякі – глобалізаційним викликам світового співтовариства.

Тому актуалізується питання системного аналізу закордонного досвіду забезпечення національної безпеки.

США має розгалужену систему забезпечення національної безпеки, прийнято безліч стратегічних документів щодо цього питання, тому доцільно проаналізувати досвід державного управління у сфері національної безпеки в США.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.**

Закордонний досвід реалізації державного управління у сфері національної безпеки, основні проблеми державного управління у сфері національної безпеки аналізують багато українських та закордонних вчених, у тому числі: О. Астахов, В. Богданович, В. Горбулін, М. Ермошин, 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 до питання системного аналізу закордонного досвіду забезпечення національної безпеки.

**Мета.** Метою дослідження є системний аналіз закордонного досвіду забезпечення національної безпеки, зокрема у США, з метою запозиченого цього досвіду з урахуванням національних властивостей системи державного управління у сфері національної безпеки.

### **Виклад основного матеріалу.**

Американська модель національної безпеки базується на методологічних розробках середини ХХ ст. амери-

канського політолога Г. Моргентгау, де національна безпека розуміється як безпеку громадян, суспільства і держави. В офіційних документах поняття «національна безпека» з'являється після Другої світової війни, коли в 1947 р в США був прийнятий закон «Про національну безпеку» (National Security Act of 1947), в якому під національною безпекою розумілося умова функціонування держави, що виступає результатом оборонних (захисних) заходів, які підвищують невразливість держави від загроз ззовні або зсередини у відкритій і підіривній формі [1].

В даному контексті треба зробити таке застереження: концепція національної безпеки була сприйнята з буржуазної правової науки і практики, де має місце формула тотожності нації (населення) і держави, прийнята в державах Західної Європи і США. Так, у французькому праві всі громадяни Франції, незалежно від походження, мови та етнокультурних особливостей, є французами, а сама Франція визнається моноетнічною країною. Аналогічна ситуація тотожності нації і держави спостерігається в США, громадянином яких є будь-який громадянин, який має американський паспорт і більш необтяжений своєї споконвічної історією, етнічною культурою, традиціями предків.

Таким чином, поняття «національна безпека» в американській і західноєвропейській версії практично «поглинає» за обсягом свого значення категорію «державна безпека». Дане судження може бути підтверджено змістом американської військової доктрини, згідно з якою всі національні ресурси повинні бути використані не тільки в інтересах оборони, але і військової експансії для

надання максимальної підтримки політиці в забезпеченні національних інтересів і досягнення стратегічних цілей США, для перемоги у війні і найкращого її політичного використання, а також для зменшення ймовірності зазнати поразки [2].

Іншими словами, поняття «національна безпека» розкриває сенс національного підходу до безпеки в США і західноєвропейських країнах – їх внутрішніх і зовнішніх інтересів, стратегічних цілей і завдань в умовах війни і миру.

Ключову роль у державній системі національної безпеки Сполучених Штатів відіграє Міністерство внутрішньої безпеки США, на керівника якого покладено функцію стратегічного керівництва об'єднаних зусиль нації щодо забезпечення безпеки, як це визначено в програмних документах. Відповідно до зазначеної Директиви міністр внутрішньої безпеки США повинен забезпечувати щоденну взаємодію з визначеними відповідальними за конкретні сектори агентствами (Sector-Specific Agency) 58, постійне залучення спеціалізованих можливостей та досвіду відповідального за конкретний сектор агентства, ефективну взаємодію з місцевими органами влади всіх рівнів. Партнерство з усіма переліченими суб'єктами є імперативом у діяльності МВБ [3, с. 37].

Стратегія національної безпеки США, оприлюднена у вересні 2002 року, закріпила такі основні положення:

а) основні загрози безпеці США виходять від держав-ізоїв і терористичних мереж;

б) США не допустять досягнення будь-якою країною військового паритету;

в) США мають намір застосовувати військову силу першими, щоб попередити ворожі дії, навіть якщо напад на США в даний момент не готується або неможливо;

г) США мають намір залишитися єдиною в світі країною, що має право на застосування сили проти загроз перш, ніж вони повністю сформулюються, і не дозволять іншим націям використовувати попередження як виправдання для агресії [4, с. 76].

Таким чином, в основу аналізованого документа було покладено принцип превентивного підходу: забезпечуючи самооборону, США готові наносити удари по противнику навіть в тому випадку, якщо час і місце його атак на державу достеменно невідомі.

16 березня 2006 року в Вашингтоні була опублікована оновлена редакція Стратегії національної безпеки США 2002 року. Нова редакція, за словами Президента США, стала стратегією військового часу, яке покликане убезпечити американців в умовах видозмінити викликів і загроз нового тисячоліття [5].

Головними загрозами були названі тероризм, натхнений агресивною ідеологією ненависті і насильства, а також поширення небезпечних видів озброєнь. В якості основ, на яких має базуватися сучасна стратегія національної безпеки США, закріплені: захист свободи, справедливості і гідності людей в різних регіонах світу; історично обумовлене світове лідерство США в зростаючому співтоваристві демократичних держав, що протистоять сучасним глобальним загрозам [6, с. 76].

Надалі, в 2010 році Президентом США Обамою пропонується широкий перегляд стратегічних пріорите-

тів США. Так, в Доктрині національної безпеки США підкреслюється, що Сполучені Штати повинні воскресити свою власну економічну, моральну і інноваційну міць, якщо хочуть і далі відігравати провідну роль у світі; як і після Другої світової війни, США повинні сформувати новий міжнародний порядок і систему світових інститутів, що відображають дійсність XXI століття, в якій «велич Америки не гарантовано» [7].

Доктрина Обама 2010 року представляє собою певний відхід від одностороннього військового підходу, який його попередник пропагував після терактів 11 вересня. Зокрема, в документі йдеться про наступне: «Військова перевага має бути збережено, і Сполучені Штати залишаються єдиною державою, здатним вести великомасштабні військові операції на далекій відстані. Однак, коли ми зловживаємо нашої військовою міццю або не використовуємо додаткові інструменти або діємо без партнерів, то наші збройні сили надмірно напружені. Американці несуть важку ношу, а наше світове лідерство занадто асоціюється лише з військовою силою» [8].

У розглянутій Стратегії 2010 року визначено чотири постійних національних інтересів, нерозривно пов'язаних між собою: безпеку, процвітання, цінності і міжнародний порядок. У ній також йдеться про те, що центральним елементом стратегії адміністрації стане розширення взаємодії США з іншими ключовими центрами впливу, включаючи Китай, Індію та Росію, а також з державами, чий вплив зростає, такими як Бразилія, Південна Африка і Індонезія. Поряд з цим, згадується про раніше озвученому зсуві від «ве-

ликої вісімки» до «великій двадцятці», яка перетворюється в «головний форум міжнародного економічного співробітництва».

Дотримуючись в обраному напрямку, 6 лютого 2015 року адміністрація Барака Обама оприлюднила оновлену редакцію Стратегії національної безпеки США (далі – Стратегія), прийняття якої обумовлено цілим рядом нових викликів на міжнародній арені, для вирішення яких, як зазначається в стратегії, держава повинна відігравати провідну роль в світі.

Істотні зміни стосуються безпеки і національних інтересів США. Основні завдання США в цьому напрямку включають в себе: зміцнення національної оборони, посилення внутрішньої безпеки, боротьбу з тероризмом, збільшення потенціалу запобігання конфліктам, запобігання поширенню та використання зброї масового ураження, протистояння кліматичним змінам, забезпечення доступу до спільно використовуваних просторів, включаючи інформаційне, космічне, повітряне та морське, а також зміцнення всесвітньої охорони здоров'я.

Особливістю Стратегії 2015 року є новий підхід до світової політичної системи, а саме розворот в бік Азіатсько-Тихоокеанського регіону, а також підтримання союзницьких відносин з Європою, просування миру на Близькому Сході і в Північній Африці, інвестування в майбутнє африканського регіону, посилення співпраці в сферах економіки і безпеки на американському континенті [9].

В цілому, на думку експертів, Стратегія національної безпеки США 2015 роки не піднесла особливих сюрпризів, оскільки порушені в ній теми тісно

співвідносяться з основними тезами попередньої стратегії національної безпеки.

Остання діюча (оновлена) редакція Стратегії національної безпеки США (National Security Strategy або NSS) була оприлюднена адміністрацією президента США Дональда Дж. Трампа 18 грудня 2017 р. Як і раніше, даний документ присвячений аналізу існуючих і потенційних викликів безпеки країни, а також способів протидії наявним загрозам. Основний лейтмотив даного документа відбився в словах президента США, які презентують цю стратегію: «Першочерговим борг нашої держави перед народом полягає в тому, щоб служити його інтересам, забезпечувати його безпеку, відстоювати його права і захищати його цінності» [10].

У аналізованій Стратегії визначаються чотири життєво важливих національних інтересу (т.зв. «основоположні стовпи»): захист території США, американських громадян і американського способу життя; сприяння процвітання Америки; збереження миру через силу; розширення американського впливу. Крім того, викладаються головні виклики і тенденції, що впливають на стан в світі, серед яких: ревізійні держави (включаючи Китай і Росію); регіональні диктатори; терористи з джихадистських організацій [11].

Крім протидії зовнішнім загрозам, значна увага в уже згадуваному документі приділено розвитку американського добробуту – підтримці сильної економіки, що захищає американський народ, що зміцнює його спосіб життя і підтримує американську міць.

Також йдеться про необхідність лідування в галузі наукових дослі-

джень, технологій та інновацій, енергетичному перевагу Америки.

Закон США “Щодо планування національної оборони на рік” має розділи які визначають: роль США у світі, національні інтереси та цілі, оборонну стратегію, парадигму процесу планування сил, глобальну військову присутність США, створення військової структури США ХХІ сторіччя, ефективність роботи міністерства оборони, управління ризиками. Окремий розділ присвячений заяві голові Об’єднаного комітету начальників штабів збройних сил США [12; 13].

Під час розроблення цього стратегічного документу застосовано такі принципи:

- аналіз та побудова документа за принципом “згори-до низу” (*top-down*) на відміну від методів розроблення попередніх документів (*bottom-up*);
- дотримання “помірного” рівня розроблення (не перевантаженість документа зайвими дослідженнями);
- керування стратегією, що базується на питаннях, які є дійсно принциповими;
- дотримання визначених рівнів загроз; вироблення інструкції, яка може бути виконаною [14].

При цьому у варіанті підходу “згори-до низу” від інтересів, цілей та стратегії залежить структура збройних сил.

В цілому ж, можна говорити про збереження наступності нової Стратегії національної безпеки США по відношенню до попередніх правовим документам в даній сфері і традиційним американським національним цінностям, закріпленим в Конституції США.

**Висновки.** Аналіз сутності сучасної концепції національної безпеки



США дозволяє прийти до наступного основного висновку: в американській зовнішній політиці спостерігається акцент на військову міць в якості головного засобу забезпечення національних інтересів; при цьому фактично національна безпека ототожнюється з безпекою військової.

На нашу думку, доцільно досвід планування системи національної безпеки здійснювати за прикладом США. Необхідними кроками цьому сенсі, які слугуватимуть покращенню усієї роботи над стратегічними документами можуть бути:

- закріплення на законодавчому рівні керівних принципів і вимог до вироблення стратегічного документа та їх формалізація у відповідних формах;
- формування єдиних стандартів системи державного управління у сфері національної безпеки України;
- вироблення і затвердження єдиного понятійно-категорійного апарату в системі стратегічного планування в секторі безпеки та оборони;
- планування процесів реалізації державної політики у сфері національної безпеки;
- вироблення єдиних методичних рекомендацій та правових норм щодо організації та здійснення стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України;
- зміни пріоритетів національної політики в Україні.

У перспективі подальших розвідок аналіз систем національної безпеки в Європейських та Азійських країнах, виокремлення закономірностей розвитку систем національної безпеки за кордоном.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. National Security Act of July 26, 1947. URL: <http://intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf>.
2. Dictionary of Military Terms. US Department of Defense, Joint Chiefs of Staff. London: GreenhillBooks–Lionel Leventhal Ltd., 1987. P. 240.
3. Організаційні та правові аспекти забезпечення безпеки і стійкості критичної інфраструктури України : аналіт. доп. / [Бобро Д. Г., Іванюта С. П., Кондратов С. І., Суходоля О. М.] / за заг. ред. О. М. Суходолі. К. : НІСД, 2019. 224 с.
4. Тараєв Т., Гарі Букур-Марку, Філіпп Флурі. Оборонне планування – ключові процеси оборонного менеджменту. *Оборонний менеджмент: ознайомлення. пер. з англ. Ж.Г.Дьоміна. К.; Видавничий дім “АДЕФ-Україна”*; 2010. 214 с.
5. The National Security Strategy of the United States of America. September 17, 2002. URL: <http://www.informationclearinghouse.info/article2320.htm>
6. Журбей Е.В. Стратегия национальной безопасности США в 90-е гг. XX века. *Ойкумена. Регионоведческие исследования*. 2015. № 2 (33). С. 75–108.
7. National Security Strategy May 2010. URL: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)
8. Тамож
9. National Security Strategy, The White House, 2015, p. 7 – 14.
10. National Security Strategy December 2017. Date Views 21.02.2018. URL: <https://whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
11. Тамож
12. Демідов Б.О., Величко О.Ф., Волощук І.В. Системно-концептуальні основи діяльності в військово-технічній сфері. *Концептуальні основи та елементи національної безпеки. Науково-навчальне видання. Книга 1. К.; Тов. “Март” 2004. 736с.*

13. Телелим В.М., Гребенюк М.В., Пунда Ю.В. Аналіз аспектів стратегічного планування у воєнній сфері США. *Наука і оборона*. 2007. №2. С.18-22

14. Фази стратегічного планування в США. URL: <http://www.acqnotes.com/acqnote/acquisitions/national-defense-strategy-nds>.

## REFERENCES:

1. National Security Act of July 26, 1947. URL: <http://intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf>.

2. Dictionary of Military Terms. US Department of Defense, Joint Chiefs of Staff. London: GreenhillBooks–Lionel Leventhal Ltd., 1987.

3. Bobro D. H., Ivaniuta S. P., Kondratov S. I. & Sukhodolia O. M. (2019) Orhanizatsiini ta pravovi aspekty zabezpechennia bezpeky i stiikosti krytychnoi infrastruktury Ukrainy : analit. dop. [Organizational and legal aspects of security and resilience of critical infrastructure of Ukraine: analyte. ext.]. O. M. Sukhodoli (Ed.). K. : NISD. [in Ukrainian]

4. Tahaiev, T., Hari Bukur-Marku & Filipp Fluri. (2010). Oboronno planuvannia – kliuchovi protsesy oboronnoho menezhmentu [Defense planning is a key process of defense management]. *Oboronnyi menezhment: oznaiomlennia – Defense Management: Awareness*. (Zh.H.Domina, Trans). K.: Vydavnychiy dim “ADEF-Ukraina”. [in Ukrainian].

5. The National Security Strategy of the United States of Americ. September 17, 2002. URL: <http://www.informationclearinghouse.info/article2320.htm>

6. Zhurbej, E.V. (2015). Stratehiya natsyonalnoi bezopasnosti SShA V 90-e hh. XX veka. [US National Security Strategy In the 90s. XX century]. *Ojkumena. Regionovedcheskie issledovaniya – Oykumen. Regional Studies*. 2 (33), 75-108. [in Russian].

7. National Security Strategy May 2010. URL: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)

8. Same

9. National Security Strategy, The White House (2015). 7 – 14.

10. National Security Strategy December 2017. Date Views 21.02.2018. URL: <https://whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

11. Same

12. Demidov, B.O., Velychko, O.F. & Voloshchuk, I.V. (2004). Systemno-kontseptualni osnovy diialnosti v viiskovotekhnichnii sferi [System-conceptual bases of activity in the military-technical sphere]. *Kontseptualni osnovy ta elementy natsionalnoi bezpeky – Conceptual frameworks and elements of national security*. Naukovo-navchalne vydannia. (Knyha 1. K.; Tov. “Mart”).[in Ukrainian]

13. Telelym, V.M., Hrebenuk, M.V. & Punda, Yu.V. (2007). Analiz aspektiv stratehichnoho planuvannia u voiennoi sferi SShA. [Analysis of aspects of strategic planning in the US military field]. *Nauka i oborona – Science and defense*. 2., 18-22. [in Ukrainian]

14. Fazy stratehichnoho planuvannia v SShA. [Phases of Strategic Planning in the USA]. URL: <http://www.acqnotes.com/acqnote/acquisitions/national-defense-strategy-nds> [in Ukrainian].