

УДК 351.746.477

Копанчук В.О., к.юр.наук, доцент,

Национальный университет гражданской защиты Украины

**ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ
НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СТРАНАХ МИРА**

В статье исследовано современное состояние и анализ содержания концепций и стратегий национальной безопасности США, Германии, Франции, Аеликои Великобритании и Европейского Союза. Определено, что, как правило, выделяются традиционные угрозы, которые подразделяются на внутренние, внешние и нетрадиционные угрозы.

Установлено, что значительную роль в формировании целей и принципов современной стратегии национальной безопасности играют независимые мозговые центры (так называемые "think tank"). В частности, в США корпорация RAND, в Нидерландах Гаагский центр стратегических исследований, в Великобритании аналитический центр DEMOS.

Определены неудовлетворительный уровень финансового, материально-технического и кадрового обеспечения в Украине, что не позволяет общественным объединением быть полноценным элементом общественного контроля за функционирование системы национальной безопасности.

Ключевые слова: государственная политика, национальная безопасность, угроза, риски, стратегия.

The article examines the current state and analysis of the content of national security concepts and strategies of the USA, Germany, France, United Kingdom and the European Union. It is determined that, as a rule, traditional threats are separated, which are divided into internal, external and non-traditional threats.

Independent think tanks (the so-called "think tank") have been found to play a significant role in shaping the goals and principles of a modern national security

strategy. In particular, in the United States, RAND, the Netherlands, The Hague Strategic Research Center, and the United Kingdom the DEMOS think tank.

An unsatisfactory level of financial, logistical and human resources in Ukraine is identified, which does not allow public associations to be a full-fledged element of public control over the functioning of the national security system.

Keywords: *state policy, national security, threat, risks, strategy.*

Постановка проблемы. Мощные процессы глобализации, которые начались в начале XXI века, радикально усилили взаимозависимость стран, вывели на мировую арену новых влиятельных актеров международной жизни (транснациональные корпорации, международные организации, форумы, межправительственные организации и т.п.). Эффективное реагирование на новые угрозы, вызовы и опасности стало невозможным в рамках одной, даже очень мощного государства, вроде США [1].

Однако опоздание в осознании новых реалий, сценариев и тем, связанных с безопасностью, продолжает оставаться ахиллесовой пятой государств. Спектр угроз постоянно расширяется, вбирая в себя не только привычные и традиционные вооруженные конфликты, но и глобальный терроризм, острые этнические противоречия, ослабление роли и функций государства, появление новых центров сил с неопределенными возможностями и тому подобное. Поэтому необходимо пересмотреть подходы, связанные с безопасностью.

В классических школах исследования центром анализа является исключительно государство, не позволяет рассмотреть содержание угроз конкретным лицам, социальным группам, которые зачастую возникают жертвами государства. Современные подходы учитывают безопасность человека, позволяет проанализировать вред, который может нанести государство своим гражданам. Несмотря на то, что защита государства

является чрезвычайно важным для каждого гражданина, это не является достаточной гарантией его индивидуального благополучия.

Анализ последних исследований и публикаций. С развитием теории и практики формированию основных принципов и принципов стратегии национальной безопасности посвятили свои труды такие отечественные исследователи: Андреева А.М., Дзьобань А.П., Палий А.А., Пендюра Н.Н., Сытник Г.П., Шевченко, Л. Н. Шпилова и др.

Целью статьи является обобщение опыта формирования стратегии национальной безопасности ведущих государств мира, определения уровня рисков и возможность их применения в политике Украины.

Изложение основного материала исследований. Новое поколение стратегий национальной безопасности появилось недавно, где концепция безопасности "security" органично включает в свое содержание и концепцию "safety", которая понимается как физическая безопасность граждан против природных, социальных катаклизмов и техногенных катастроф. Особо следует подчеркнуть, что современные стратегии национальной безопасности перестают быть просто набором определенных целей и принципов, связанных с организациями, непосредственно занимающихся безопасностью и обороной, но требуют усилий "всего правительства" и во все больших масштабах всего общества. Целесообразно подчеркнуть, что значительную роль на подготовительном этапе играют независимые мозговые центры (так называемые "think tank"). В частности, в США значительный авторитет имеет корпорация RAND, в Нидерландах Гаагский центр стратегических исследований, в Великобритании аналитический центр DEMOS. Мозговые центры по приглашению соответствующих правительственных структур на начальном этапе анализируют

ситуацию в секторе безопасности, и предоставляют предыдущие рекомендации [4, С. 6].

После этого создаются специальные рабочие группы по разработке первого варианта документа. В частности, во Франции президент Н.Саркози в августе 2007 г.. При подготовке Белой книги по обороне и национальной безопасности создал Комиссию, которой были предоставлены все необходимые полномочия и устранены все, даже гипотетические, ограничения. В ее состав вошли представители соответствующих государственных вооруженных сил, парламента, высококвалифицированные специалисты академических учреждений, стратегических мозговых центров, а также независимые эксперты. К разработке проекта документа были привлечены 52 человека из 14 стран, принимавших участие в открытых и закрытых обсуждениях [3].

Похожий алгоритм действий был предложен во время подготовки новой стратегической концепции НАТО, которая окончательно была принята на саммите в Лиссабоне 19 ноября 2010. Сначала было сформировано несколько "тематических" рабочих групп, которые в начале 2010 передали свои наработки так называемой "группе мудрецов" во главе с бывшим госсекретарем США Олбрайт. 17 мая 2010 в Брюсселе была обнародована смотр-доклад, после конструктивной критики со стороны стран-членов, стала основой для принятия третьей в истории НАТО стратегической концепции [9].

Одна из важнейших инноваций в подходе Нидерландов в "стратегий национальной безопасности" (НСС) состоит в том, что все сценарии, которые включены в национальные оценки рисков, подлежащих общегосударственному исследованию на предмет наличия соответствующих потенциалов согласно установкам, которые были разработаны Руководящей группой гражданских служащих высокого уровня под эгидой Министерства внутренних дел и по делам Королевства МКР (2006 г.). Это означает, что правительство

определяет жизненно важные интересы, которые нуждаются в защите, и ресурсы, которые нужно иметь для того, чтобы это сделать. Сценарии угроз помогают в определении возможностей, необходимых для борьбы с этой угрозой, разрыв между имеющимися и необходимыми возможностями, а также то, каким образом нарастить необходимые возможности за счет сотрудничества и оптимизации все это снова в общегосударственном (правительственном уровне) формате. Это усилило способность исполнительной и законодательной ветвей власти страны, даже на субнациональном уровне, определять, какие риски создают угрозу национальной безопасности и каким образом к ним необходимо готовиться и реагировать на практике независимо от их утечки или характера [6].

В процессе разработки нового метода планирования безопасности правительство Нидерландов стремилось использовать лучший опыт других стран и международных организаций. Правительство было и остается одной из движущих сил использования лучшего опыта в процессе общегосударственного безопасности планирования.

В сентябре 2006 МИКР также провел небольшую международную конференцию с участием представителей США, Великобритании, Канады, Швейцарии, Германии и Нидерландов, которая была посвящена вопросам стратегического анализа правительственного уровня, осуществляемого в интересах планирования на основе оценки рисков и имеющихся возможностей (МИКР, 2006 г.). Конференция способствовала лучшему пониманию принципов планирования на основе имеющихся возможностей, важности оценки рисков и угроз, фактора партнерства с общественно-частным сектором, роли и ответственности местных властей, а также использования стратегического прогнозирования в изучении будущего среды угроз.

Действующая Белая книга безопасности Федеративной Республики Германии и перспектив развития бундесвера была принята в 2006 Динамика

трансформаций содержания главных опасностей и угроз позволяет утверждать, что Германия склоняется к самому широкому пониманию безопасности и обороны, учитывающий не только военные угрозы, но и факторы социально-экономического, экологического, этнического, информационного и иного характера, которые способны привести к возникновению кризисов и конфликтов.

Безопасность ФРГ должна обеспечиваться в любом месте планеты, в том числе с возможностью применения сил бундесвера. К главным рискам и угрозам в Белой книге 2006 отнесены международный терроризм, распространение оружия массового поражения, наличие кризисов и конфликтов в Европе и за ее пределами, информационная борьба в различных формах. основополагающими принципами при этом выступают: совместное обеспечение безопасности, превентивность, широкая безопасность [10].

Отмечается, что борьба с терроризмом должна вестись комплексно и предусматривать широкий спектр взаимосвязанных мероприятий в контексте внутренней и внешней политики (раскрытие сетей террористов, блокирование путей их финансирования, разведка, социальные инициативы, использование возможностей образовательных учреждений и т.д.).

Особое внимание уделяется мерой действиям, а также необходимости укрепления связей с Европейским Союзом и НАТО. Подчеркнута важность улучшения внешней политики, защиты прав человека и наработки такой стратегии, которая бы интегрировала экономические, финансовые, научные, образовательные проблемы, вопросы охраны окружающей среды и др. [2].

Во Французской Республике стратегия национальной безопасности включает пять основных функций, которые должны обеспечиваться силами обороны и безопасности: знание и предупреждения; предотвращения, сдерживания, защита и интервенцию.

Знание и предупреждения это новая стратегическая функция. Французы считают, что знание это первая линия обороны в нестабильном мире. Знание гарантируют их традиционную автономность в принятии решений и предоставляют возможность Франции проявлять стратегическую инициативу как в рамках НАТО, так и ЕС.

Упор делается на том, что ядерное сдерживание остается существенной концепции национальной безопасности, а защита французского населения и территории является ядром стратегии. Однако подчеркивается, что роль и место азиатских стран в международных делах постоянно и неуклонно увеличивается и это требует определенной переоценки внешнеполитических приоритетов страны.

Франция определяет четыре приоритета в защите европейцев: усиление кооперации в борьбе с терроризмом и организованной преступностью; улучшения возможностей защиты европейцев; координация оборонных ведомств против кибератак; надежное и гарантированное обеспечение поставок энергии и стратегического сырья. Для борьбы с ними во Франции в 2008 году. Впервые создан новый орган Совет обороны и национальной безопасности.

Париж выступает за полноправное участие страны в структурах НАТО, но отстаивает три принципа: полная независимость ядерных сил, свобода в принятии решений и невозможность для французских вооруженных сил быть под командованием НАТО в мирное время. С целью усиления оборонного потенциала, предполагается каждый год, начиная с 2012 г., повышать военные расходы на 1% с учетом инфляции. Таким образом на оборону до 2020 г. (без учета выплаты пенсий) планируется потратить 377 млрд. евро. [3].

Объединенное Королевство Великобритания в мартовской 2008 версии стратегии национальной безопасности отмечает, что непосредственной угрозы для стран Содружества сегодня не существует, но имеющиеся косвенные угрозы, которые включают международный терроризм, распространение оружия массового поражения, конфликты и слабые государства, пандемии и

транснациональную преступность. В документе отмечается, что за последнюю декаду взгляды на национальную безопасность расширились и включают угрозу индивиду, образа жизни человека [9].

В октябре 2010 г. В Лондоне появилась новая версия стратегии национальной безопасности. В ней применен принципиально новый подход к определению уровней (классов) рисков в зависимости от взаимодействия двух параметров по шкале: низкий высокий. Первый параметр касается воздействия (эффекта) того или иного риска на безопасность и жизнедеятельность человека, общества, государства. А второй - указывает на вероятность актуализации того или иного риска [6].

Таким образом, все риски были разбиты на три уровня (класса), согласно приоритетности. К первому уровню (классу) вошли следующие:

- международный терроризм, влияет на Объединенное Королевство и его интересы, включая химическую, биологическую, радиологическую и ядерную атаки террористов и / или значительное повышение уровня терроризма в Северной Ирландии;

- вражеские атаки на киберпространство Соединенного Королевства со стороны других государств и значительный уровень киберпреступности;

- большие катастрофы или природные катаклизмы, которые требуют национального реагирования, вроде морских наводнений, затрагивающих три и более регионов страны, или пандемии гриппа;

- международные вооруженные конфликты, которые затрагивают Объединенное Королевство, его союзников, другие государства и негосударственных акторов.

Среди второго уровня (класса) рисков определяются следующие:

- нападение на Соединенное Королевство со стороны других государств или по их поручению с использованием химического, биологического, радиологического и ядерного оружия;

- риск большой дестабилизации обстановки, восстаний или гражданской войны, создает условия для нападения со стороны террористов на Объединенное Королевство;

- значительное повышение уровня организованной преступности;

- масштабные перебои с получением информации, передачей и хранением ее спутниками, может быть вызвано сознательной атакой другого государства.

К третьему уровню (классу) рисков относятся:

- широкомасштабный вооруженное нападение на Соединенное Королевство со стороны другого государства без использования оружия массового поражения с фатальными последствиями и значительными повреждениями инфраструктуры страны;

- значительное повышение активности террористов, организованных преступников, увеличение количества нелегальных мигрантов и товаров, проходящих через границы страны;

- прекращение (перебои) поставки нефти и газа или ценовая нестабильность на них, вызванных войной, значительным событием, политическими мятежами или обдуманными манипуляциями со стороны поставщиков;

- радиоактивное загрязнение по гражданскому объекта влечет негативные последствия в одном и более регионах страны;

- нападение какого-либо государства в страну НАТО или ЕС, требует соответствующей реакции Соединенного Королевства;

- нападение на территории Содружества как следствие противоречий относительно суверенитета или более широкого регионального конфликта;

- короткое или среднесрочное прекращения поставок определенных ресурсов (продукты питания, минералы и т.д.), которые являются важными для страны.

Исходя из растущей динамики глобализации во всех сферах жизни человечества, следует прогнозировать, что эта тенденция сохранит свою направленность в ближайшие десятилетия [4, с. 11].

На государственную политику в сфере национальной безопасности в странах-членах ЕС решающее влияние, с одной стороны, производят углубление интеграционных процессов, расширение полномочий надгосударственных институтов по вопросам безопасности и обороны, а с другой необходимость противодействия новым глобальным угрозам, прежде всего терроризму, религиозному экстремизму и сепаратизму, что приводит к усилению влияния национальных правительств.

Ключевыми факторами, определяющими содержание и направления реализации государственной политики в сфере национальной безопасности и обороны стран-членов ЕС, являются:

- политическая система этих стран достаточно устоявшейся, а деятельность органов государственной власти осуществляется на основе четкого распределения функций и полномочий власти в условиях контроля гражданского общества;

- подавляющее большинство стран-членов ЕС (кроме Швеции, Австрии, Финляндии и Ирландии) являются членами НАТО,

- фундаментальным принципом системы национальной безопасности и ключевой задачей национальных правительств является сохранение существующих высоких стандартов жизни, демократических прав и свобод;

- во внешнеполитической сфере страны-члены ЕС реализуют стратегию "Единой Европы", цель которой формирование самостоятельного влиятельного центра силы, но при этом внешняя политика и оборона пока остаются в исключительной юрисдикции национальных правительств.

Законодательство европейских государств определяет недопустимость участия вооруженных сил во внутривнутриполитической жизни, кроме условий

чрезвычайного положения, а практическая деятельность органов государственной власти в сфере национальной безопасности направлена на максимальное содействие институтам гражданского общества и сосредоточена на противодействии внешним угрозам, в том числе военным.

Среди факторов, определяющих правовые рамки сектора безопасности в европейских странах, ключевыми являются: деполитизация; общественный контроль за деятельностью силовых структур; исключительная прерогатива государства в создании вооруженных формирований; запрет изменения действующего законодательства в сфере национальной безопасности в условиях чрезвычайного и военного положения.

Реализация Украиной стратегии интеграции в ЕС вызывает необходимость учета опыта стран, уже осуществили трансформацию институтов обеспечения национальной безопасности в соответствии с европейской демократической традиции, а также их адаптацию к характеру угроз для стран-членов ЕС. При этом нужно четко осознавать отличие стартовых позиций, содержания задач и характера угроз национальной безопасности для Украины и государств, входящих в ЕС [5, С. 54].

Выводы. Сектор безопасности в каждой стране имеет свою структуру, историю становления и присущие ему формы деятельности. Поэтому международное сообщество формулирует только общие принципы и цели, которые должны быть достигнуты, а именно: прозрачность, подотчетность и демократический общественный контроль над сектором безопасности. В то же время в демократических странах институты гражданского общества в регламентированном законодательством формате реализуют функции контроля за деятельностью структур сектора безопасности в политическом, правовом, финансовом, управленческом направлениях.

К сожалению, существующее положение институтов гражданского общества в Украине не в полной мере отвечает задачам эффективного контроля

за процессом формирования политики национальной безопасности со стороны указанных институтов. А политические партии, годами независимости представленные в Верховной Раде ориентированы прежде всего на интересы финансово-промышленных группировок, и фактически не имеют устоявшейся системы взглядов на политику безопасности и обороны. В свою очередь, неудовлетворительный уровень финансового, материально-технического и кадрового обеспечения не позволяет общественным объединением быть полноценным элементом системы общественного контроля за функционирование СЗНБ и, таким образом, реализовать гражданам Украины гарантированные законодательством права в этой сфере.

Список використаних джерел

1. Бжезинский З. Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы. М.: Междунар. Отношения, 1999. 155 с. URL: <http://lib.ru/POLITOLOG/AMERICA/bzhezinskij.txt>.
2. Еволюція політики безпеки й оборони ФРН: білі книги 1994 і 2006 рр. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-11097.html>
3. Малиновська Н.В. Основні моделі національної безпеки Франції. URL: <https://www.academia.edu/34874948/>
4. Обґрунтування концептуальних та організаційно-правових засад розробки паспортів загроз національній безпеці України: Навчально-методичний посібник // Автор. кол. Г. П. Ситник, В. І. Абрамов, В. А. Мандрагеля, М. М. Шевченко, Л. М. Шипілова. К. 2012. 52 с.
5. Ситник Г. П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України : навч. посіб. / Г. П. Ситник : у 3 ч. Ч. 3 : Державна політика та основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки. - К. : НАДУ, 2010. - 208 с.
6. Шпрон Л. Каудел, Стефан де Шпігеляйре. Нова генерація національної

- безпеки: перший досвід Нідерландів та Великобританії. URL: http://dsaua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=106%3Aa-new-generation-of-national-security-strategies-early-findings-from-the-netherlands-and-the-united-kingdom&catid=39%3A2010-09-14-11-23-22&Itemid=72&lang=uk
7. Caudle S.L., de Spiegeleire S. A New Generation of National Security Strategies: Early Findings from the Netherlands and the United Kingdom. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*. 2010. - Vol. 7., Issue 1. - P. 1-24.
8. Establishment of a National Security Council. URL: <http://www.number10.gov.uk/news/latest-news/2010/05/establishment-of-a-national-security-council-49953>.
9. The National Security Strategy of the United Kingdom. A Strong Britain in an Age of Uncertainty. - London. - October 2010. - 36 pp.
10. Fackler M. In Japan's Danger Zone, the Stranded Await the Merciful / Martin Fackler // *The New York Times*. - 18 March 2011. URL: <http://www.nytimes.com/2011/03/19/world/asia/19stranded.html?hp>
11. Wolf, Joerg. Leading Role for NATO in Germany's New Security and Defense Policy Review// *Posted in German Politics, Transatlantic Relations*. Friday, October 27. 2006. URL: <http://www.atlanticreview.org/>.