

УДК 351.82

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.3.6>

Іванова Вікторія Миколаївна,

кандидат економічних наук,

докторант кафедри глобальної та національної безпеки

Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID ID: 0000-0003-4980-0765

ПРОЕКТУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

DESIGNING A SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF FOREIGN ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE

В статті запропоновано авторську концептуальну модель формування системи публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки, що структурно включає сім рівнів: перший рівень – чинники, що визначають на над-національному рівні виникнення й динаміку розвитку системи міжнародної економічної безпеки, системи глобальної політики, систем регіональної економічної – євроатлантичної та європейської; другий рівень – чинники, які визначають на національному рівні виникнення та динаміку розвитку публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки, зокрема базові соціальні інститути: економіка, політика, культура; третій і четвертий рівні – зовнішнє та внутрішнє інституціональне середовище формування публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки; п'ятий рівень – інституціональна матриця публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки; шостий рівень – це рівень процесів, що охоплює цикли розроблення та реалізації політики формування публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки, а також механізми розроблення та реалізації цієї політики; сьомий рівень – організаційний, що включає етапи державно-регулюючого впливу на формування системи публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки згідно з реалізацією ідеї партисипаторного управління національною безпекою.

Зроблено висновок про те, що впровадження в державно-управлінську практику концептуальної моделі формування системи публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки, основна ідея якої – еволюційний розвиток інститутів публічного управління в цій специфічній сфері з дотриманням принципу компліментарності, сприятиме підвищенню ефективності системи зовнішньоекономічної безпеки України.

Ключові слова: зовнішньоекономічна безпека, національна безпека, публічне управління, публічне управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки.

The author's conceptual model of public administration system formation in the field of foreign economic security is proposed, which structurally includes seven levels: the first level – factors determining at the supranational level the origin and dynamics of international economic security, global policy, regional economic – Euro-Atlantic and European; the second level – the factors that determine at the national level the emergence and dynamics of public administration in the field of foreign economic security, in particular basic social institutions: economics, politics, culture; third and fourth levels – external and internal institutional environment for the formation of public administration in the field of foreign economic security; fifth level – the institutional matrix of public administration in the field of foreign economic security; the sixth level is the level of processes that covers the cycles of development and implementation of policies for the formation of public administration in the field of foreign economic security, as well as mechanisms for developing and implementing this policy; the seventh level is organizational, which includes the stages of state-regulatory influence on the formation of the system of public administration in the field of foreign economic security in accordance with the implementation of the idea of participatory management of national security.

It is concluded that the introduction of the conceptual model of public administration in the field of foreign economic security, the main idea of which is the evolutionary development of public administration institutions in this specific area with the principle of complementarity, will increase the efficiency of Ukraine's foreign economic security.

Key words: foreign economic security, national security, public administration, public administration in the field of foreign economic security.

Постановка проблеми. Зовнішньоекономічна безпека України – це стан відповідності зовнішньоекономічної діяльності національним економічним інтересам, що забезпечує мінімізацію

збитків держави від дії негативних зовнішніх економічних чинників та створення сприятливих умов для розвитку економіки завдяки її активній участі у світовому розподілі праці. Відповідно до даної

дефініції потребує розробки система публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки, де будуть визначені механізми, інструменти, правила та норми, що регулюватимуть взаємозв'язки усіх складових даної системи. І саме тут особливого значення набуває процес проектування як необхідна умова формування майбутніх моделей функціонування системи публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання зовнішньоекономічної безпеки держави викликають все більше інтересу вітчизняних та зарубіжних учених протягом останнього часу. Так, різні дискусійні аспекти досліджуваної теми розглядали В. Аранчій, Г. Голодюк, Л. Коківський, П. Кравчук, Т. Марцева, О. Матвієць, В. Мунтіян, В. Обухова, І. Перетятко, Н. Павлюк, В. Попко, А. Шаламов, О. Шегінський, О. Чернова, Є. Чирич, О. Яременко та інші. В той же час, на нашу думку, потребує більш детального вивчення процес проектування основних моделей та механізмів функціонування зовнішньоекономічної безпеки у сучасних умовах.

Мета статті полягає у висвітленні основних аспектів проектування системи публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Термін «проектування» наразі широко використовується у різних сферах суспільного життя. Це процес створення прообразу можливого об'єкту чи стану. У другій половині ХХ століття проектування починає використовуватися в гуманітарній сфері. Метою проектування є таке перетворення дійсності, коли створюються чи передбачається створення об'єктів, явищ чи процесів, які б відповідали бажаним властивостям. Як зазначає О. Безпалько [1], принципами розробки програм, проектів є принципи комплексності, обґрунтованості, реальності, оптимальності, спадкоємності, завершеності, зорієнтованості на кінцевий позитивний результат.

Тому, відповідно до вказаних принципів проектування системи публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки України варто здійснювати в межах інституціональної парадигми. На думку В. Абрамова [2, с. 8–9], у цій парадигмі проектування означає інституціональне моделювання та впровадження інституціональної моделі у практику публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки. При цьому використовуватимемо програмно-середовищний метод, що базується на принципах програмування, визначального впливу середовища і конвергенції, досліджений авторами моногра-

фії «Шляхи удосконалення системи державного управління забезпеченням національної безпеки України» [3, с. 237–242].

Доцільно зауважити, що розвиток прозорості та підзвітності державної влади є закономірним проявом поширення процесів демократизації в усіх сферах суспільного життя, а також відповіддю на вимоги інститутів глобальної економіки та політики, інститутів євроатлантичної та європейської безпеки. Отже, принцип транспарентності передбачає публічність у сфері розроблення та реалізації політики.

Визначальний вплив євроатлантичного та європейського безпекового середовища на інституціональне середовище національної безпеки України виявляється в тому, що Українська держава, реалізуючи завдання європейської та євроатлантичної інтеграції, імплементує цінності й норми НАТО і ЄС у національне законодавство у сфері національної безпеки. Зокрема, у Законі України «Про національну безпеку України» [4] та Стратегії національної безпеки України [5] визначено, що державне управління національною безпекою повинно базуватись на принципах верховенства права, рівності громадян перед законом, чесності та прозорості влади, пріоритетом повинен стати захист прав, свобод і законних інтересів громадян, національних інтересів України.

Наразі в офіційному дискурсі України ліберальна парадигма національної безпеки (пріоритет безпеки людини), прозорість і відкритість намірів державної влади у сфері забезпечення національної безпеки, а також її підзвітність визначена невід'ємною складовою політики національної безпеки України.

В. Кириленко та М. Шевченко зазначають [6], що саме мережева архітектура публічного управління здатна забезпечити прозорість і відкритість намірів державної влади у сфері забезпечення національної безпеки.

В даній науковій статті пропонуємо авторську концептуальну модель формування системи публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки, що структурно включає сім рівнів (рис. 1):

– перший рівень – чинники, що визначають на наднаціональному рівні виникнення й динаміку розвитку системи міжнародної економічної безпеки, системи глобальної політики, систем регіональної економічної – євроатлантичної та європейської;

– другий рівень – чинники, які визначають на національному рівні виникнення та динаміку розвитку публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки, зокрема базові соціальні інститути: економіка, політика, культура;

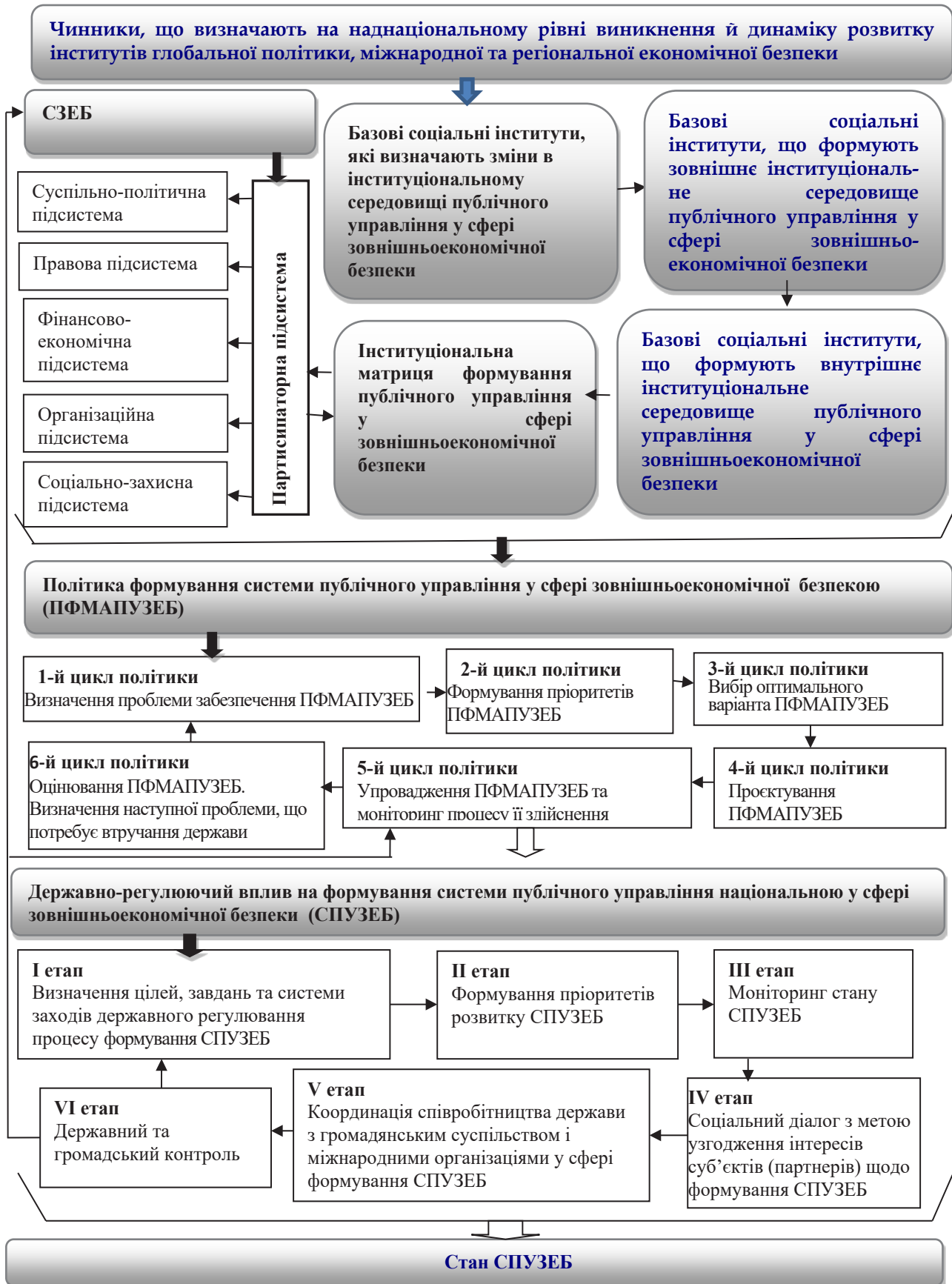


Рис. 1. Концептуальна модель формування системи публічного управління у сфері зовнішньоекономічної системи

Джерело: складено автором

– третій і четвертий рівні – зовнішнє та внутрішнє інституціональне середовище формування публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки;

– п'ятий рівень – інституціональна матриця публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки;

– шостий рівень – це рівень процесів, що охоплює цикли розроблення та реалізації політики формування публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки, а також механізми розроблення та реалізації цієї політики;

– сьомий рівень – організаційний, що включає етапи державно-регулюючого впливу на формування системи публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки згідно з реалізацією ідеї партисипаторного управління національною безпекою.

Зазначимо, що концептуальна модель формування системи публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки на відповідних ієрархічних рівнях структурно включає такі моделі, як:

– інтегровану модель формування інституціональної матриці публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки;

– структурну модель інституціональної матриці формування системи публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки;

– структурні моделі інститутів організаційної взаємодії міжнародних партнерів та суб'єктів забезпечення зовнішньоекономічної безпеки.

На формування інституціонального середовища публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки впливають певні чинники та умови, а також базові соціальні інститути, що формують зовнішнє та внутрішнє інституціональне середовище публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки.

1. В підручнику «Глобалізація та національна безпека» [7] вказано чинники, що визначають на наднаціональному рівні виникнення й динаміку розвитку інститутів глобальної політики, управління та міжнародної економічної безпеки, глобальні трансформації в економічній, управлінській та безпековій сферах. Умови: інститут глобальної політики, інститути міжнародної та регіональної економічної безпеки, інститути євроатлантичної та європейської колективної безпеки – цінності, правила і норми глобальної політики та управління, забезпечення євроатлантичної та європейської безпеки. Ці інститути є базовими для інтеграції країн у глобалізованому світі відповідно до певної системи цінностей і визначають поведінку відповідних союзів/блоків у цьому глобалізованому світі [7].

2. Базові інституціональні матриці, що містять соціальні інститути – економіка, політика, культура (ідеологія). Ці інститути визначають засади інтеграції конкретного суспільства згідно з національними цінностями, що збігаються з соціокультурними цінностями відповідної горизонтальної цивілізації та цінностями вертикальної цивілізації, які репрезентують відповідний рівень технологічного розвитку (наприклад, ЄС – постіндустріальна, інформаційна цивілізація, Україна – індустріально-аграрна) [7, с. 209–223].

У праці О. Бортнікової [8, с. 277–279] наведено ідеальні моделі інституціональних X-, Y-, Z-матриць. На нашу думку, до соціальних інститутів базової інституціональної матриці належать також інститути права, інформатизації, різних видів національної безпеки, державного та публічного управління, інститут громадянського суспільства.

3. Базові соціальні інститути, що формують зовнішнє інституціональне середовище публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки: інститут права в галузі національної безпеки – похідний інститутів права і національної безпеки; інститут ідеології національної безпеки – похідний інститутів культури (ідеології) та національної безпеки; інститут публічного управління – похідний інститутів державного управління та громадянського суспільства; інститути публічної політики та політичної комунікації – похідні інститутів політики та громадянського суспільства; інститут інформаційного розвитку (цінності, норми е-урядування та розвитку інформаційного суспільства) – похідний інституту інформатизації; інститут політики національної безпеки – похідний інститутів національної безпеки, ідеології та політики.

4. Базові соціальні інститути, що формують внутрішнє інституціональне середовище системи публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки: інститут е-урядування; інститут зовнішньоекономічної безпеки та інститут права, що регулюють діяльність і взаємодію суб'єктів забезпечення зовнішньоекономічної безпеки і міжнародних партнерів й громадськості; інститут партисипаторної взаємодії суб'єктів державної та недержавної систем забезпечення зовнішньоекономічної безпеки; інститут удосконалення архітектури механізмів публічного управління національною безпекою на базі моделі зміни «соціокультурного поля».

Ці інститути є похідними інститутів зовнішнього інституціонального середовища.

5. Інституціональна матриця формування системи публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки, що структурно включає два контури:

перший контур – це контур функціонування публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки, для якого базовим є інститути публічного управління національною безпекою та партисипаторної взаємодії у цій специфічній сфері. Похідні інституту публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки – це інститути інституційної та організаційної взаємодії міжнародних партнерів, держави та бізнесу з питань зовнішньоекономічної безпеки.

Похідними інституту інституційної взаємодії міжнародних партнерів, держави та бізнесу з питань зовнішньоекономічної безпеки є інститути політичної, інформаційної та ресурсної взаємодії у сфері забезпечення зовнішньоекономічної безпеки.

До похідних інституту організаційної взаємодії міжнародних партнерів, держави та бізнесу з питань зовнішньоекономічної безпеки належать: інститут комунікації; інститут контролю результатів реалізації цілей політики забезпечення зовнішньоекономічної безпеки; інститут оцінювання ефективності політики забезпечення зовнішньоекономічної безпеки.

Другий – контур формування системи публічного управління у сфері зовнішньоекономічної взаємодії, до якого структурно входять: інститут діагностики стану системи публічного управління у цій сфері; інститут визначення цілей розвитку системи публічного управління; інститут визначення імперативів політики розвитку системи публічного управління; інститут політико-правового проектування системи публічного управління; інститут державного конструювання системи публічного управління; інститути розроблення та реалізації політики розвитку системи публічного управління; інститут розбудови системи публічного управління.

Далі розглянемо докладніше функціонування системи зовнішньоекономічної системи (СЗЕБ), зокрема щодо реалізації її функції партисипаторної взаємодії.

Місія СЗЕБ України полягає в захисті життєво важливих національних інтересів у зовнішньоекономічній сфері. Цієї місії досягають шляхом реалізації засадничої (фундаментальної) функції СЗЕБ – гарантування зовнішньоекономічної безпеки України.

Колектив авторів монографії «Теоретико-методологічні засади формування кадрової безпеки в системі публічного управління» [9] визначили функціональні складові, структуру та завдання системи національної економічної безпеки. За аналогією можна стверджувати, інституційна підсистема СЗЕБ виконує дві основні функції:

цільову (цілепокладання, цілевизначення, цілереалізації);

програмно-теоретичну.

Основними завдання інституційної підсистеми СЗЕБ є:

концептуалізація життєво-важливих національних інтересів;

визначення національних цілей у сфері забезпечення зовнішньоекономічної безпеки;

визначення напрямів реформування СЗЕБ.

У цій підсистемі взаємодіють усі суб'єкти забезпечення зовнішньоекономічної безпеки:

органи публічної влади, що безпосередньо та опосередковано опікуються питаннями забезпечення зовнішньоекономічної безпеки;

недержавні інститути (політичні партії, громадські організації і соціально-політичні рухи, бізнес, недержавні некомерційні організації);

суб'єкти соціального рівня, наприклад, соціальні групи, спільноти, окремі громадяни.

Організаційно-управлінська підсистема СЗЕБ реалізує організаційно-управлінську, координаційну та інтеграційну функції. На цю підсистему покладено завдання організації публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки та взаємодії суб'єктів її забезпечення.

Прогнозно-проектувальна підсистема СЗЕБ виконує прогностичну та аналітичну функції, функцію планування. Основні завдання цієї підсистеми – прогнозування можливих загроз зовнішньоекономічній безпеці та її ризиків, а також планування діяльності органів публічної влади, що опікуються питаннями забезпечення зовнішньоекономічної безпеки.

На функціональну підсистему СЗЕБ покладено засадничу функцію – регулювання процесів профілактики, запобігання та нейтралізації загроз життєво важливим національним інтересам у зовнішньоекономічній сфері.

Культурно-ідеологічна підсистема СЗЕБ реалізує соціально-адаптивну та ідеологічну функції.

Партисипаторна (громадська) підсистема СЗЕБ виконує партисипаторну функцію. Основні завдання цієї підсистеми є: державно-приватне партнерство щодо забезпечення зовнішньоекономічної безпеки.

Комунікативна підсистема СЗЕБ реалізує функції моніторингу та контролю. На цю підсистему покладено завдання встановлення доцільної взаємодії структурних компонентів СЗЕБ у процесі її функціонування шляхом передавання інформації.

Інституційна, організаційно-управлінська, прогнозно-проектувальна, функціональна, культурно-ідеологічна та комунікативна підсистеми функціонують як самостійні складові СЗЕБ, якими керують державні структури. Водночас партисипаторна підсистема охоплює «профільні»

суб'єкти та суб'єкти «загальної компетенції» недержавного сектору, що безпосередньо та опосередковано опікуються питаннями забезпечення зовнішньоекономічної безпеки, а також недержавні аналітичні центри. Партисипаторна підсистема забезпечує ненасильницьку конкуренцію в політиці, економіці та будь-якій іншій сфері суспільства з відкритим доступом. Ця підсистема забезпечує функціональну єдність СЗЕБ України шляхом створення каналу «комунікативна підсистема (неформальний контроль) – суб'єкти управління». У свою чергу, це зумовлює задіяння механізму неформальної самоорганізації, що забезпечує взаємодію органів державної влади та інститутів громадянського суспільства з питань забезпечення зовнішньоекономічної безпеки. З метою забезпечення певного рівня зовнішньоекономічної безпеки держави, що гарантуватиме захист життєво важливих національних інтересів України, механізм неформальної самоорганізації повинен функціонувати впродовж усього циклу формування та реалізації політики національної безпеки, який можна зобразити в такій послідовності [10, с. 25]:

визначення проблеми забезпечення зовнішньоекономічної безпеки;

розроблення альтернативних варіантів політики забезпечення зовнішньоекономічної безпеки;

пошук шляхів розв'язання проблеми забезпечення зовнішньоекономічної безпеки;

просектування політики забезпечення зовнішньоекономічної безпеки;

впровадження політики забезпечення зовнішньоекономічної безпеки та моніторинг процесу її здійснення; оцінювання політики національної безпеки.

Організаційний рівень концептуальної моделі включає етапи справляння державно-регулюючого впливу на процес функціонування механізмів публічного управління у сфері зовнішньоекономічної безпеки на основі реалізації ідеї партисипаторного управління. Зауважимо, що державно-регулюючий вплив передбачає шість етапів.

Перший етап – визначення цілей, завдань та системи заходів державного регулювання процесу формування СПУЗЕБ.

Другий етап – формування пріоритетів політики формування СПУЗЕБ.

Третій етап – моніторинг стану СПУЗЕБ.

Четвертий етап – соціальний діалог з метою узгодження інтересів суб'єктів (партнерів) щодо формування СПУЗЕБ.

П'ятий етап – координація взаємодії держави з громадянським суспільством і міжнародними організаціями у сфері формування СПУЗЕБ.

Шостий етап – державний та громадський контроль.

Висновки та перспективи подальших наукових розвідок. Впровадження в державно-управлінську практику концептуальної моделі формування СПУЗЕБ, основна ідея якої – еволюційний розвиток інститутів публічного управління в цій специфічній сфері з дотриманням принципу компліментарності, сприятиме підвищенню ефективності системи зовнішньоекономічної безпеки України.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Безпалько О. В. Соціальне проектування : навч. посіб. Київ : Київськ. ун-т імені Бориса Грінченка, 2010. 128 с.
2. Абрамов В. І. Мережева архітектура публічного управління: проблеми концептуалізації і практики забезпечення національної безпеки. *Державна служба та публічна політика: проблеми і перспективи розвитку* : матеріали щоріч. всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 27 травня) / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2016. С. 241–243.
3. Шляхи удосконалення системи державного управління забезпеченням національної безпеки України : монографія / Г.П. Ситник, В.І. Абрамов, О.Г. Бортнікова та ін.; за ред. Г.П. Ситника, В.І. Абрамова. К. : МАЙСТЕР КНИГ, 2012. 536 с.
4. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>
6. Кириленко В.І., Шевченко М.М. Методологія побудови та використання комплементарної моделі національної економічної безпеки. *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. Випуск 22. Зовнішня політика і дипломатія: традиції, тренди, досвід. Частина III. Серія «Економічні науки» / За заг. ред. Н.О. Татаренко, В.Г. Ціватого. Київ, 2015. С. 40–50.
7. Глобальна та національна безпека : підручник / авт. кол.: В. І. Абрамов, С. Щ. Андреев, Г. П. Ситник та ін.; за заг. ред. Г. П. Ситника. Київ : НАДУ, 2016. 784 с.
8. Бортнікова О. Г. Взаємодія релігії і політики: теорія і методологія : монографія. Київ : Паливода А. В., 2017. 338 с.
9. Борисевич С.О., Абрамов В.І., Смолянук В.Ф., Шевченко М.М. Теоретико-методологічні засади формування кадрової безпеки в системі публічного управління : кол. монографія / за ред. С.О. Борисевича. Київ : НАДУ, 2018. 304 с.
10. Валєвський О. Л. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства : монографія. Київ : НАДУ, 2007. 316 с.