# Матеріал до лекції №4

# Національна безпека, як характеристика розвитку соціуму і держави, її види та складові

***Національна безпека - системна характеристика розвитку людини, суспільства, держави*.** Сьогодні фахівці сходяться на тому, що національна безпека - досить складне соціально-політичного явище, яке відображає наслідки багатогранної життєдіяльності, накопичений історичний досвід, уподобання і культуру кожної людини (індивіда), суспільства, держави, земної цивілізації загалом. Тому це поняття тісно пов’язане з усіма формами, напрямами та проявами взаємодії в системі "природа - людина – суспільство".

Як поняття "національна безпека" вживається стосовно широкого кола соціальних систем для характеристики їх захисту від різних негативних впливів природного та соціального характеру (часто в контексті характеристики умов їх функціонування). Тому її можна розглядатися як специфічну властивість динамічних систем, комплексний критерій оцінки їх якості, що характеризує динаміку їх розвитку та технічне втілення.

Найбільш поширеною, як уже зазначалося, є думка, що "національна безпека" є поняттям, яке характеризує ступінь (міру, рівень) захищеності життєво важливих інтересів, прав та свобод особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз або ступінь відсутності загроз правам і свободам людини, базовим інтересам і цінностям суспільства та держави. Аналіз феноменів "безпека", "небезпека", поняття "національні інтереси", існуючих підходів щодо визначення сутності понять "нація", націоналізм", "національна безпека" в контексті відображення ними мети та характеристики розвитку соціальних систем дає підстави стверджувати про три взаємозалежні рівні

(складові) "національної безпеки": ***безпека людини (громадянина), безпека суспільства*** та ***безпека держави***.

Діалектична єдність цих складових зумовлена нерозривністю процесу функціонування та розвитку людини, суспільства, держави в просторі та в часі. У цьому разі безпека людини (громадянина) розглядається як захищеність її життєво важливих інтересів, за якої забезпечуються її всебічний прогресивний розвиток та самореалізація. Безпека суспільства передбачає захищеність життєво важливих інтересів соціальних груп і суспільства в цілому, за якої забезпечуються їх всебічний прогресивний розвиток. Безпека держави – це, передусім, захищеність її конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності від зовнішніх та внутрішніх загроз.

Принциповим є те, що вказані складові "національної безпеки" є величинами змінними. Конкретний рівень (ступінь, міра) безпеки людини (громадянина) залежить від багатьох чинників зокрема, політичного режиму, стану економіки та соціальної сфери, від якості результатів розв’язання проблеми щодо прогнозування, своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації загроз людині (громадянину), пов’язаним з її прогресивним розвитком та самореалізацією в політичній, економічній, соціальній та гуманітарній сферах.

Рівень (ступінь, міра) безпеки суспільства залежить від політичного режиму, стану економіки та соціальної сфери, розвитку духовно-культурного потенціалу суспільства, сукупності умов, що дають змогу реалізувати права і свободи всіх суспільних груп населення та протистояти діям, що призводять до розколу суспільства, і, як і безпека людини, - від результатів розв’язання проблеми щодо прогнозування, своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації загроз прогресивному розвитку суспільства у різних сферах його життєдіяльності.

Водночас забезпечення безпеки людини (громадянина) і суспільства передбачає наявність та розвиток суспільних інститутів (зокрема інститутів громадянського суспільства), розвинутих форм суспільної свідомості, чинного

законодавства, що гарантують реалізацію законних інтересів, захист прав і свобод кожного члена суспільства.

Пріоритетність указаних рівнів визначається дією багатьох факторів суб’єктивного та об’єктивного характеру, зокрема станом розвитку суспільних відносин, політичної системи, економічного укладу, інститутів громадянського суспільства, характером зовнішніх зносин з іншими країнами.

З огляду на це національна безпека також є змінною величиною. За своєю суттю це інтегральна багатокомпонентна оцінка наявного (бажаного, прогнозованого) рівня (ступеня) захищеності життєво важливих національних інтересів та умов їх реалізації зокрема, стану соціально-економічної системи, соціальних і політичних інститутів у країні, спроможності національних збройних сил протистояти загрозам територіальній цілісності та незалежності держави тощо. Поточна оцінка рівня національної безпеки завжди розміщується на інтервалі від абсолютної безпеки (ідеальний стан), коли події, явища, процеси, які породжують небезпеки реалізації національних інтересів, повністю відсутні, до абсолютної небезпеки, коли сукупний вплив указаних небезпек вносить до порядку денного питання про можливість існування соціальної системи (держави), наприклад, питання про реальну загрозу її розпаду, насильницьку зміну конституційного устрою тощо.

Таким чином, за будь-яких умов національну безпеку в цілому та її складові не можна розглядати як стан, коли немає небезпеки або як статичну величину. Історії невідомі приклади, коли б такого стану вдалося досягти навіть окремій людині, не кажучи вже про соціальні системи.

Бажаний рівень національної безпеки (гарантований, критично допустимий чи недопустимий тощо) часто розглядається як мета, спосіб або необхідна умова життєдіяльності (прогресивного розвитку) людини, соціальної групи, суспільства чи держави. Вказаний розвиток можна уявити як рух по певній траєкторії у середовищі, що постійно змінюється й характеризується сукупністю взаємозумовлених факторів зовнішнього та внутрішнього характеру, які можуть бути описані певним набором показників (індикаторів).

У такому розумінні "національна безпека" є ***системною кількісно- якісною характеристикою розвитку соціальної системи***, як об’єкта реальної дійсності. Це означає, що "національна безпека" є не тільки оцінкою певної захищеності вказаної системи від потенційних і реальних загроз. Вона також відображає, зокрема, результати впливу тенденцій розвитку та умов життєдіяльності соціуму, його інститутів, які визначаються відповідними настановами (політичними, правовими та ін.), за яких забезпечується збереження якісної визначеності соціальної системи та вільне функціонування, яке відповідає її природі, тобто конкретний рівень національної безпеки формується в руслі об’єктивних і суб’єктивних процесів, під прямим та опосередкованим впливом багатьох факторів, які можуть мати економічне, політичне, воєнне, природне, техногенне чи інше походження.

Законом України "Про основи національної безпеки України" визначено, що її національна безпека має забезпечуватися шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку загальнодержавних та галузевих концепцій, доктрин, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, воєнній, екологічній, науково технологічній, інформаційній та інших сферах. Очевидно, що вибір конкретних шляхів, засобів, способів, методів тощо забезпечення національної безпеки зумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз національним інтересам.

Але за будь-яких умов задоволення потреби в безпеці на всіх її рівнях (індивідуальному, суспільному, національному, міжнародному) передбачає застосування системного підходу для всебічного врахування низки факторів, які здійснюють вплив на безпечний розвиток соціальної системи. Комплексний аналіз цих факторів та підходів до визначення сутності поняття "національна безпека" крізь призму сучасних трансформацій світового економічного, політичного та культурного простору, дає також змогу дійти висновку про доцільність постійних досліджень співвідношення національного, державного та міжнародного інтересу.

***Види національної безпеки***. В основу взаємодії між суб’єктами національної, регіональної та міжнародної безпеки лежать певні підходи щодо реалізації їх інтересів. Різні погляди на можливі шляхи, засоби, способи, механізми реалізації інтересів породжують суперечності між вказаними суб’єктами, які ними часто ідентифікуються як загрози. З огляду на це доцільно розрізняти два взаємопов’язаних види національної безпеки: ***внутрішню*** та ***зовнішню****.*

У науковій та публіцистичній літературі ці поняття досить часто вживані. Але в Законі України “Про основи національної безпеки України” не наводиться визначення цих понять. Водночас у вітчизняній літературі періодично робиться акцент то на внутрішніх, то на зовнішніх аспектах забезпечення національної безпеки.

***Внутрішня безпека*** - це міра (рівень, ступінь) захищеності національних інтересів від загроз, джерелами яких є процеси, явища, події тощо, а також дії (бездіяльність) юридичних та фізичних осіб, які розміщені ***в межах*** території держави і перебувають під її юрисдикцією. Інакше кажучи, масштаби, характер, спрямованість, інтенсивність, тривалість, тощо указаних загроз зумовлена внутрішніми чинниками, а їх нейтралізація (зниження рівня впливу на національну безпеку) визначаються переважно можливостями державної влади. Загрози внутрішній безпеці проявляються в різних сферах життєдіяльності суспільства і держави: політичній, економічній, соціальній та гуманітарній (духовній).

***Зовнішня безпека*** - це також міра (рівень, ступінь) захищеності національних інтересів від загроз, але джерелами їх є процеси, явища, події тощо, дії (бездіяльність) юридичних та фізичних осіб, які перебувають ***поза межами*** території держави і не підпадають під її юрисдикцією. Інакше кажучи, масштаби, характер, спрямованість. інтенсивність, тривалість, тощо указаних загроз зумовлені зовнішніми чинниками, а їх нейтралізація (зниження рівня впливу на національну безпеку) визначаються не тільки можливостями державної влади, а й архітектурою та спроможностями міжнародних структур

безпеки, станом системи міжнародних відносин, місцем та роллю, яку відіграє в них держава. Загрози зовнішній безпеці можуть проявлятися в політичній, економічній, гуманітарній (духовній) сферах.

Варто зазначити, що забезпечення зовнішньої безпеки передбачає не тільки наявність та підтримання на необхідному рівні оборонного потенціалу, застосування комплексу різноманітних інструментів впливу на перебіг подій (дипломатичних, економічних та ін.), які є в розпорядженні суверенної держави. На зовнішню безпеку значною мірою впливає також стан справ щодо забезпечення її внутрішньої безпеки.

***Складові національної безпеки.*** Грунтовний аналіз проблеми забезпечення національної безпеки потребує подальшої диференціації національної безпеки за сферами життєдіяльності суспільства і держави, в яких органам державної влади необхідно розробляти та вживати комплекс заходів щодо захисту національних інтересів.

Аналіз проблемних питань щодо забезпечення національної безпеки за сферами життєдіяльності суспільства та держави займає чільне місце в багатьох роботах. Зокрема, розрізняють: державну, економічну, енергетичну, політичну, інформаційну, екологічну, воєнну безпеку. Водночас деякі дослідники складові національної безпеки називають не сферами, а видами національної безпеки. Але, в цьому разі це не є суттєвим. Поділ національної безпеки на види, сфери чи якісь інші складові є досить умовним. Це спричинене недостатнім науковим обґрунтуванням меж, які окреслюють ту чи іншу сферу (вид, складову тощо). Незважаючи на це сфери національної безпеки часто отримують відповідну назву в керівних документах з питань забезпечення національної безпеки (концепціях, стратегіях тощо).

Так, Законом України “Про основи національної безпеки України” визначено 9 сфер національної безпеки: зовнішньополітична; державної безпеки; воєнна сфера та сфера безпеки державного кордону; внутрішньополітична, економічна, соціальна, гуманітарна, науково- технологічна, екологічна та інформаційна сфери. Саме в цих сферах, на думку

законодавців, проявляються загрози національним інтересам. Інакше кажучи в Україні сфери національної безпеки визначають крізь призму загроз. Інколи навіть стверджують, що загрози є критеріями формування державної політики національної безпеки, що вони є її наріжним каменем. Водночас визначені згаданим Законом національні інтереси не розподілено за вказаними сферами, а наведений перелік потенційних та реальних загроз щодо їх реалізації не корелює з указаними інтересами. Це не зовсім логічно, оскільки, як правило, однією із передумов виникнення загрози є наявність національного інтересу.

Дійсно, загроза завжди спрямована проти досягнення того чи іншого інтересу, оскільки виникає запитання – загроза *кому*, проти *чого*? Більше того, практика свідчить: чим більш рішуче держава налаштована на реалізацію національного інтересу, тим більше зростає спротив, наприклад, з боку інших країн, а отже зростає загроза вказаній реалізації. Тому доцільно спочатку визначити національні інтереси та побудувати їх ієрархію, що дасть змогу визначити пріоритетні інтереси, в тому числі для тієї чи іншої сфери життєдіяльності суспільства і держави.

Якщо ж до формування системи національних інтересів та ступеня їх важливості визначитися із загрозами національній безпеці, то існує значний ризик надмірної реакції з боку суспільства та держави на ці загрози. Йдеться про реакцію, яка може бути ***неадекватною*** важливості інтересів, що як мінімум, призведе до нераціонального використання ресурсів, які є в розпорядженні органів державної влади.

Принципово важливо при аналізі проблем національної безпеки зосереджувати увагу труднощах методологічного характеру. Так, під час дослідження складних проблем, як правило, необхідно будувати модель, яку б можливо було використати, як прогнозну. Проте часто у сфері суспільних відносин, доводитися зіштовхуватися з досить жорстким обмеженням, яке є наслідком ***складності*** моделі. Суть його полягає втому, що кількість параметрів, за допомогою яких можна описати процес чи об’єкт (тобто його

стан у той чи інший момент часу), не повинна перевищувати десяти19. Це зумовлено тим, що збільшення кількості параметрів породжує значні труднощі в процесі комплексного аналізу отриманих у процесі моделювання результатів. Тому найпоширеніший підхід при моделюванні складних об’єктів (процесів) полягає в тому, що його поділяють на елементи (частини). Потім указані частини досліджують, а отримані результати намагаються інтерпретувати (перенести) на цілісний об’єкт (процес). І саме тут у дослідників виникає найбільша трудність.

Дійсно, будуючи модель об’єкта (процесу) доводиться керуватися традиційним підходом – “від часткового до загального”. Але широке використання індукції породжує проблему, зумовлену такою властивістю системи, як її ***цілісність,*** тобто об’єднання результатів дослідження складових (елементів) системи не дає повного уявлення про систему ***в цілому*.** Іншими словами, через неможливість урахувати всі взаємозв’язки між елементами цілого важко забезпечити перехід кількості в якість, тобто інтерпретувати результати дослідження складових системи на всю систему. Тому інформація про сфери (види, сектори, види тощо) національної безпеки (загрози, інтереси, ресурси тощо) ще не дає вичерпного уявлення про безпеку об’єкта (процесу) ***в цілому*.** Цю принципову особливість дослідження соціальних систем слід враховувати при розв’язанні проблеми забезпечення національної безпеки, а саме в процесі визначення комплексної оцінки умов розвитку людини, суспільства, держави у контексті реалізації їх інтересів у різних сферах (політичній, економічній тощо).

Незважаючи на викладене, поділ національної безпеки на зовнішню, внутрішню та інші складові є доцільним при вирішенні низки практичних завдань.

***По-перше***, сьогодні спостерігається стійка тенденція до розширеного тлумачення поняття “національна безпека” в процесі розробки та здійснення

19 *Арнольд В.И.* “Жесткие” и “мягкие” математические модели / *В.И. Арнольд*– М.: МЦНМО, 2000. – 32 с.

політики держави в різних сферах життєдіяльності суспільства. Внаслідок цього до сфери національної безпеки включають найрізноманітніші суспільні та індивідуальні потреби. За такого підходу будь-які прояви загроз указаним потребам, якщо вони впливають на нормальне функціонування держави, життя суспільства або індивіда тією чи іншою мірою стають об’єктами національної безпеки. Тому, наприклад, трапляються поняття "кадрова безпека", "продовольча безпеку", "техногенна безпека", "транспортна безпека", "водна безпека" тощо.

Певною мірою такий підхід обґрунтований, оскільки він обумовлений процесами гуманізації суспільства і держави, в основу яких покладена зміна уявлень про сферу національної безпеки. Вказана зміна відбувається в напрямі забезпечення передусім безпеки особи, яку необхідно розглядати в контексті сучасних тенденцій до глобалізації, розвитку інформаційних технологій, зміни традиційних уявлень про державний суверенітет, національну ідентичність тощо.

***По-друге***, в будь-якій країні створені центральні органи державного управління, які несуть відповідальність за стан справ у тій чи іншій сфері (секторі) життєдіяльності суспільства. Це, як правило, міністерства або інші центральні органи виконавчої влади з певними функціями і повноваженнями. Наприклад, головною сферою докладення зусиль міністерства закордонних справ є зовнішньополітичну, а міністерства оборони – оборонна. Тому дослідження проблем забезпечення національної безпеки за сферами суспільного життя важлива з погляду розподілу повноважень та відповідальності органів державної влади за своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізацію загроз національним інтересам.

***По-третє***, як зазначалося, найскладнішою проблемою в теорії та практиці забезпечення національної безпеки є визначення національних інтересів, які є відображенням потреб життєдіяльності індивіда, суспільства та держави в тій чи іншій сфері (політичній, економічній тощо). Очевидно, тільки після визначення вказаних інтересів можливо відповісти на запитання: що

розуміється під політичною, економічною, соціальною, гуманітарною безпекою та які чинники і тенденції їх розвитку визначально впливають на реалізацію інтересів у тій чи іншій сфері життєдіяльності індивіда, суспільства та держави.

Разом з тим, на Заході, при дослідженні проблеми забезпечення національної безпеки, увага переважно акцентують на таких аспектах:

***політичних*** (зокрема, в контексті аналізу загроз основам ліберальної демократії, які останнім часом розглядаються крізь призму глобалізації, розвитку інформаційних технологій, змін традиційних уявлень про державний суверенітет, альтернативних моделей політичних трансформацій тощо;

***економічних*** (переважно в ракурсі економічних основ та обмежень щодо планування національної оборони, складання відповідного бюджету, громадянського контролю в цих питаннях);

***воєнних*** (у контексті розширення практики відносин між цивільним і військовим секторами, тобто між цивільною владою і “силовими” структурами, які трансформуються в так звану проблему цивільно-військових відносин).

Загалом же на Заході концептуальні підходи щодо забезпечення безпеки базуються на постійному діалозі державної політики з філософією лібералізму, згідно з якою наявність розвиненого громадянського суспільства є головним гарантом безпеки індивіда, суспільства і держави. Крім того, там переконані, що загрози національній безпеці балансуються можливостями економічної, політичної могутності, воєнними та розвідувальними ресурсами. Тому головна увага зрештою приділяється захисту та розвитку вказаних можливостей, а не поділу національної безпеки на сфери (економічну, політичну тощо). При цьому ставиться чіткий акцент на виявлення, нейтралізацію загроз інтересам виживання, та запобігання цим загрозам.

Вважається також, що стабільність політичної системи, ефективність збройних сил, інших "силових" структур, відносини між ними та суспільством і урядом мають визначатися законом, визнаватися в плані культури і насаджуватися політичною владою. Саме тому принципового значення набуває

вдосконалення відносин між цивільними і військовими, в тому числі налагодження громадянського цивільного контролю над збройними силами.

Очевидно, кожна країна має своє коло власних національних інтересів в тій чи іншій сфері життєдіяльності і власний погляд на загрози щодо їх реалізації. Для одних країн, наприклад, розвиток основ демократії є головним орієнтиром національного розвитку, а їх захист – метою державної політики національної безпеки, а для інших – модна тема для політичного дискурсу.

Урешті-решт, аналіз сукупності національних інтересів, загроз щодо їх реалізації, процесів, які відбуваються в різних сферах життєдіяльності суспільства та держави, результатів наукових досліджень дає підстави стверджувати, що в Україні доцільно здійснювати моніторинг факторів, які здійснюють вплив на національну безпеку в: економічній, політичній, соціальній, гуманітарній, оборонній сфері, а також у біосфері (Рис. 2.1). Відповідно, доцільно розрізняти економічну, політичну, соціальну, гуманітарну (духовну), оборонну, інформаційну безпеку та безпеку біосфери.

При цьому варто зазначити, що поняття “оборонна сфера” є більш загальним ніж поняття “воєнна сфера”, хоча останнє вживається значно частіше. Це зумовлено тим, що забезпечення обороноздатності держави передбачає розгляд значно більшої сукупності чинників, які справляють вплив на її здатність забезпечити свій суверенітет та територіальну цілісність із застосуванням засобів збройної боротьби. Серед них, зокрема, можна назвати такі питання, від успішного вирішення яких залежить обороноздатність країни:

воєнна реформа (а не тільки реформування та розвиток збройних сил); стан оборонно-промислового комплексу;

забезпечення належного рівня воєнно-економічного та воєнно-технічного співробітництва;

ПОЛІТИЧНА СФЕРА

ОБОРОННА СФЕРА

БІОСФЕРА (БЕЗПЕКА ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА)

ГУМАНІТАРНА СФЕРА

СОЦІАЛЬНАНА СФЕРА

Рис. 2.1. Взаємозв’язок основних складових національної безпеки

ЕКОНОМІЧНА СФЕРА

налагодження ефективної взаємодії між цивільними та військовими при вирішення завдань пов’язаних із забезпеченням обороноздатності (а не лише вдосконалення демократичного цивільного контролю над збройними силами та правоохоронними органами);

організація належної протидії негативним впливам інформаційно- психологічних операцій з боку інших країн, спрямованим на зниження оборонного потенціалу держави (у військовій сфері існує поняття “радіоелектронної боротьби”, що є лише елементом вказаної протидії);

оптимізація розподілу функцій, повноважень та відповідальності на політичному, адміністративному та оперативному (військовому) рівнях управління у питаннях військового будівництва та підготовки країни до

оборони (а не просто розподіл повноважень між Генеральним штабом Збройних Сил та Міністерством оборони України);

забезпечення системного підходу до аналізу сукупності воєнно- політичних та воєнно-технічних факторів, які існують в зовнішньополітичній діяльності держави (будь-то вступ до ЄС чи нарощування потенціалу своєї участі у миротворчій діяльності).

Це стосується і досить широкого вживання поняття “екологічна сфера”. Екологія – наука, яка вивчає умови існування живих організмів та взаємозв’язки між ними і середовищем, у якому вони живуть. Основою традиційної екології стало вчення Ч.Дарвіна про боротьбу організмів за виживання. Основою ж сучасної екології є вчення про біосферу, фундатором якого став вітчизняний учений В.І.Вернадський. Він показав, що всі три оболонки Землі (атмосфера, гідросфера, літосфера) пов’язані воєдино живою речовиною, яка безперервно справляє вплив на неживу природу, перетворюючи і формуючи сучасний вигляд планети. При цьому вплив людини на природу постійно посилюється. Так, світове промислове виробництво за останні 100 років зросло більш ніж у 100 разів. Тому діяльність земної цивілізації щодо біосфери має бути спрямованою на збереження в ній наявних зв’язків або на заміну їх такими, які не погіршують біофізичне середовище. Таким чином, досліджуючи систему “суспільство - навколишнє середовище” доцільно виокремлювати саме біосферу, а не екологічну сферу.

Вищезазначені сфери національної безпеки, справляють безперервний взаємний вплив одна на одну через взаємозв’язок внутрішніх і зовнішніх факторів, дія яких може проявлятися в різних сферах життєдіяльності суспільства і держави. Так, не підлягає сумніву вплив економічної безпеки на оборонну та соціальну безпеку і навпаки. Це означає, що відсутність належного розуміння й відповідного консенсусу в суспільстві щодо формування пріоритетних національних інтересів, у будь-якій з сфер та адекватної реакції щодо протидії загрозам їх реалізації може призвести до зниження рівня безпеки в інших сферах. Тому не варто віддавати перевагу тій чи іншій сфері національної безпеки.

Указані переваги є тимчасовими, якщо в цілому розглядати їх у контексті забезпечення національної безпеки. Можна лише стверджувати про пріоритетність тих чи інших національних інтересів у вказаних сферах у якийсь історичний період розвитку суспільства і держави, а отже, і відповідну пріоритетність щодо ресурсного забезпечення їх реалізації. Більше того, віддавати протягом тривалого часу перевагу тій чи іншій сфері, то за певних умов це може стати навіть загрозою національній безпеці, оскільки. ігнорування національних інтересів в інших сферах, зрештою, призводить спочатку до зниження потенціалу держави, а потім і до зниження рівня національної безпеки. Таким чином, перевага, яка може віддаватися тій чи іншій сфері національної безпеки, виправдана лише в разі якихось надзвичайних умов.

Наприклад, навіть поверховий погляд на чинники, які призвели до розпаду СРСР, показує, що в останні два десятиріччя до цього рівень загроз у всіх сферах безперервно зростав. Але увага вищого політичного керівництва була передусім зосереджена на воєнно-політичних аспектах забезпечення національної безпеки, а також на пріоритетності налагодження просякнутих духом загальнолюдських цінностей та "нового політичного мислення" стосунків СРСР з міжнародною спільнотою (передусім із США). Заходи ж щодо реакції на загрози в інших сферах (передусім в економічній та соціальній) були явно недостатні.

# Поняття "загроза", "виклик" та "ризик" в теорії національної безпеки

Згідно з чинним законодавством під загрозами розуміються наявні та потенційно можливі чинники, що створюють небезпеку реалізації життєво важливих національних інтересів, тобто поняття “небезпека“ є ключовим при визначенні поняття “загроза”. Але характеризуючи чинники, які справляють вплив на національну та міжнародну безпеку, широко вживаються і такі

поняття, як “ризик” та “виклик”. При цьому деякі дослідники часто ототожнюють поняття “виклик” з поняттям “загроза”, а поняття “загроза” - з поняттям “небезпека”. Зокрема, у керівних документах з питань національної безпеки у США, трапляються усі вищезазначені поняття.

Відсутність критерію, за допомогою, якого можна було б класифікувати загрози як реальні чи потенційні, суперечливість при вживанні в діяльності органів державної влади понять “небезпека”, “загроза”, “виклик”, “ризик”, зумовлюють необхідність більш детального розгляду вказаних понять. Передусім розглянемо більш детально поняття “небезпека” та “загроза”

У нормативних джерелах російської мови20 під поняттям “небезпека” розуміється ***можливість загрози***, біди, нещастя, катастрофи, тобто в них поняття “загроза” і “небезпека” семантично не розрізняються.

Російський словник-довідник “Геополітика, міжнародна і національна безпека” пропонує таке тлумачення поняття “небезпека”: “вполне осознанная, но не фатальная возможность нанесения вреда, имущественного (материального), физического или морального (духовного) ущерба личности, обществу, государству занимает промежуточное положение между вызовом и угрозой”21. Інший словник – довідник22 дає більш широке визначення “небезпеки”, а саме: як ***об’єктивно існуючої можливості*** негативного впливу на об’єкт або процес унаслідок чого їм може бути завдано збитку (шкоди); ***ймовірність*** збільшення шкоди (збитку) і/або зменшення корисності (вигоди); ***стан*,** коли не забезпечена захищеність життєво важливих засобів суб’єктів від можливості зниження корисності чи завдання шкоди.

Заслуговує також на увагу визначення поняття “небезпека”, яке пропонують А.В.Костров та А.А.Ткачова, оскільки вони розглядають це поняття в контексті наявних засобів (можливостей) захисту, суб’єкта (об’єкта) від небезпеки та психологічного сприйняття якогось явища (процесу), як

1. Словарь русского языка / сост. С.И.Ожегов. – 15-е изд. – М.: Рус. яз., 1984. – 816 c.; Словарь русского языка: В 4 т. / АН СССР, Ин-т. рус. яз. – М.: Рус. яз., 1981. – С. 84.
2. Геополитика, международная и национальная безопасность: словарь. – М.: Пробел, 1999. – С.205.

22 Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты: словарь терминов и определений. – 2-е изд. – М., 1999. – 368 с.

загрози. На їхню думку, “Опасность – это ***состояние*** (ситуация) субъекта (объекта), при котором субъект (человек, общество) психологически воспринимает (оценивает) меру объективной возможности (вероятности) осуществления возникших (или возможных) внешних угроз и меру ущерба, который может быть причинен в результате реализации этих угроз, с учетом имеющейся у субъекта (объекта) защити (системы защиты)“ 23:.

Інші дослідники, зокрема, В.А.Акімов, В.Д.Новіков, М.М.Радаєв вважають, що одним з напрямів державної політики у сфері безпеки має бути виявлення небезпек, оцінка ризиків і прогнозування надзвичайних ситуацій, а також зменшення ризику та підвищення ефективності захисту населення і територій, тобто в їх розумінні має йтися про деяку ***сукупність небезпек*** і що небезпека є об’єктивна реальність будь-якого виду людської діяльності, а її ступінь (міра) характеризується ризиком.

Існують також різні погляди і щодо змісту поняття “загроза”. Так, на думку О.С.Бодрука загроза – реальна ознака небезпеки, що вона виступає базовою конструкцією, яка поєднує між собою інші компоненти безпеки. Досить близькою до позиції О.С.Бодрука є погляд на поняття “загроза” В.Л. Манілова, а В.І.Мунтіян вважає, що під цим поняттям слід розуміти практично реальну, але не фатальну можливість завдання шкоди, майнових, фізичних або моральних (духовних) збитків особистості, суспільству чи державі, але критерію класифікації загроз на потенційні чи реальні не наводить.

Становить інтерес думка українського вченого А.Б.Качинського, який переконаний, у тому, що загроза - це явище з прогнозованими, але ***неконтрольованими*** небажаними подіями, що можуть, у певний момент часу в межах певної території завдати шкоди здоров’ю людей, спричинити матеріальні збитки тощо. На його думку, поняття “загроза” відображає можливість виникнення деяких умов технічного, природного, економічного або соціального характеру, за наявності яких можуть виникнути несприятливі події та процеси.

23 *Костров А.В., Ткачева А.А.* Защита населения и территорий: семантический анализ, синтез и формализация ключевых терминов // Проблемы безопасности. - 2000. - № 6. - С. 34.

Таким чином у А.Б.Качинського ключовим при розкритті поняття “загроза” є те, що передбачається наявність ***певної можливості*** (ймовірності) виникнення несприятливих умов, які можуть призвести до заподіяння якоїсь шкоди (збитку).

У згаданому вище словнику-довіднику “Геополітика, міжнародна і національна безпека» наводяться два тлумачення поняття “загроза”: **“*непосредственная возможность*** причинений ущерба, посягательство на охраняемые правом достояние, ценность, интерес” або “высказанное в любой форме намерение нанести физический, материальный или иной ущерб личности, обществу или государству. Угроза представляет собой высокую степень эскалации напряженности и противостояния различных субъектов… она возникает непосредственно из опасности, является итогом ее развития”.24

Варто зауважити, що фахівці часто розрізняють такі загрози:

***об’єктивну*** загрозу (виникає чи існує незалежно від цілеспрямованої людської діяльності – наприклад, природна катастрофа);

***суб’єктивну*,** яка виникає внаслідок цілеспрямованої діяльності людей;

***уявну*,** яка є результатом неправильної оцінки інформації, внаслідок чого загроза інтерпретується як об’єктивна реальність при її відсутності;

***потенційну***, яка може бути реалізована за тих чи інших обставин;

***реальну*,** яка вже здійснюється або може бути здійснена (реалізована у будь-який момент часу).

У результаті такої інтерпретації поняття “загроза” у згаданому словнику наводиться визначення поняття “загроза національній безпеці” як: “совокупность условий и факторов, препятствующих реализации национальных интересов, а также создающих непосредственную возможность причинения ущерба национальным ценностям и национальному образу жизни”25.

На Заході, а згодом і на Сході, набуло поширення поняття “виклик”. Воно є досить вживаним у науковій та публіцистичній літературі, часто

24 Геополитика, международная и национальная безопасность: Словарь–справочник / Сост.: М.М.Абдурахманов., В.А.Баришполец, Д.В.Баришполец, В.Л.Манилов. – М.: Пробел, 1999. – С.317.

25 Там же, С.319.

використовується політиками та експертами. Так, В.Л.Манілов під цим поняттям розуміє ***намагання*** якоїсь держави (групи держав) ***протидіяти*** реалізації національних інтересів як ***початкову*** стадію зародження ескалації напруженості та протистояння між суб’єктами міжнародних відносин. Аналогічної думки дотримується й В.І.Мунтіян, на думку якого виклик – це прагнення однієї держави (групи держав) до протидії іншій державі (групі держав) у реалізації національних інтересів. Але в цілому ті, хто вживає це поняття, як правило, не акцентують уваги на його взаємозв’язку з поняттями “небезпека”, “загроза” та “ризик”, а іноді й не розрізняють їх.

Наприклад, Е.Картер та У.Дж.Перрі стверджують: “Соединенным Штатам придется иметь дело с целым рядом ***вызовов*,** не чреватых мировой войной и не угрожающих выживанию США. Такие ***вызовы*** способны ущемить экономические связи или привести к использованию оружия масового уничтожения. Нет причин, что ***эти угрозы*** исчезнут”26.

Інший приклад. А.А.Кокошин вважає, що: “Террористические организации демонстрируют высокий уровень своего стратегического управления, включая сохранение в тайне всех основных механизмов и деталей подготовки террористических актов. И организационного и интеллектуального ответа на этот ***вызов*** в США и других странах Запада до сих пор не найдено”27. Тобто те, що терористичні організації демонструють високий рівень управління, а також те, що вони тримають у таємниці механізми і деталі підготовки терористичних актів, пропонується розглядати як виклик. Складається враження, що раніше терористичні акти ці організації готували із широким залученням громадськості. Тому виклику не було. Це типовий приклад підміни поняття “загроза” поняттям “виклик”. Діяльність терористичних організацій завжди становила загрозу для національної і міжнародної безпеки.

26 *Картер Э., Перри У.* Превентивная оборона: новая стратегия безопасности США: Моногр. – М.: Наука, 2003. – С.34.

27 *Кокошин А.А.* Стратегическое управление: Теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России: Моногр. – М.: МГИМО, 2003. – С.354.

Аналіз наукової літератури дає змогу погодитися з висновками тих, які вважають, що поняття “виклик” можна ідентифікувати як ***проблему***, що з певних причин і на певному відрізку часу актуалізувалася і загострено сприймається політичної елітою, має, ***на її думку****,* важливе, пріоритетне значення для національної безпеки, тобто, що ***виклики це проблеми***, які *постійно* виникають перед соціальним об’єктом. Вони, як і загрози, не мають чіткого механізму розв’язання, але ***невідкладного*** втручання не вимагають. Це, звичайно, не означає, що будь-яка проблема є викликом. Вони мають своїх конкретних носіїв, свою внутрішню динаміку розвитку, є конкретними в часі і просторі але набувають політичного значення в міру їх сприйняття як таких. Так, можна говорити про виклик глобалізації країнам світу. Але ж масштаби можливих наслідків глобалізації кожною країною оцінюються по-різному.

Оскільки виклик пов’язується із проблемою, яка ***не обов’язково вимагає невідкладного(негайного) втручання***, то виникає і проблема вибору: вживати чи не вживати тих чи інших заходів, як реакцію на виклик. Суть проблеми вибору полягає полягає в тому, що неоптимальний вибір може призвести до переорієнтації зусиль держави у сфері національної безпеки (а отже, і її обмежених ресурсів) на вирішення другорядних завдань. Але ігнорувати виклик також не можна, оскільки він може перерости в реальну загрозу національній безпеці.

Принципово важливим при визначенні загрози є її сприйняття, оскільки саме від цього залежить вибір сил, засобів, форм, методів, способів реагування на загрозу. Очевидно, що при цьому ключову роль відіграє якість та повнота зібраної інформації про фактори (явища, події, процеси), які породжують загрози. Водночас можливі ситуації, коли політична еліта, не зважає на якість та повноту вказаної інформації. Виходячи з своїх корпоративних інтересів вона може публічно продемонструвати поодинокі приклади викликів, як широкомасштабних загроз загальнодержавного значення, провокуючи уявного агресора на зворотні дії, а отже і призводячи тим самим до зростання напруженості в міждержавних відносинах. Можлива і протилежна ситуація,

коли політична еліта може свідомо приховувати катастрофічний стан країни, ігноруючи реальні факти й тенденції, які свідчать про серйозні загрози національній безпеці.

Таким чином, як виклики, так загрози можуть крити в собі значну частку суб’єктивізму в оцінці подій, яка виходить з політичних уподобань, рівня фахової підготовки, практичного досвіду, вимог “політичної доцільності” політичних угрупувань, які приймають політичне рішення, тощо. З огляду на це з метою підвищення об’єктивності оцінки національної безпеки доцільно, як пропонував О.І.Бодрук використовувати категорію “фактор”. Особливістю фактора є те, що він: завжди є причиною, рушійною силою будь-якого процесу чи явища; не існує поза умов і завжди є частиною умов, формою їх прояву; є реалізованою причиною, що вже існує в реальних явищах і процесах з наявністю всіх необхідних для цього умов; визначається з урахуванням терміну його існування; завжди потребує якісної та кількісної інтерпретації.

Фактори завжди відрізняються від загроз тим, що можуть свідчити як про зниження, так і про підвищення рівня національної безпеки. Це деяка множина можливостей і умов, які або обмежують, або розширюють можливості під час реалізації національних інтересів. Тому, застосовуючи методи факторного аналізу, можна досліджувати захищеність національних інтересів та проводити відповідний моніторинг загроз, незважаючи на те, що при цьому й можуть виникати значні методологічні труднощі.

Таким чином, аналіз викликів і загроз - це завжди суб’єктивний процес сприйняття певною особою чи соціальною групою тих чи інших факторів крізь призму власних інтересів. Унаслідок цього виклики і загрози, на відміну від факторів, мають більш мінливий і, головне, більш суб’єктивний характер.

Щодо поняття “ризик”, то багато фахівці під ним розуміють можливість того, що результати діяльності або бездіяльності людини призведуть до наслідків, які справляють вплив на існування чи можливість виникнення ситуації, за якої формуються передумови протидії реалізації національних інтересів, а також діяльність в умовах підвищеної небезпеки в надії на успіх.

Очевидно, в такому разі поняття “ризик” семантично майже не відрізняється від поняття “загроза”.

Водночас багато фахівців, зокрема А.Б.Качинський, пропонують використовувати поняття “ризик” як ***міру (ступінь)*** “небезпеки”, а саме як розрахункову кількісну оцінку ймовірного розміру шкоди (збитку) національній безпеці у разі настання небажаної події (виникнення небажаної ситуації). Такими подіями, зокрема, можуть бути: війни, катастрофи, політична, фінансово-економічна чи інша криза тощо, тобто “ризик” у цьому разі виступає як кількісна оцінка небезпеки національному інтересу (національній безпеці), яка є наслідком настання (можливого настання) вказаної події (ситуації).

Очевидно, що вказаний ризик є і ситуативною оцінкою (характеристикою) цілеспрямованої управлінської діяльності суб’єктів національної безпеки, яка зумовлена неоднозначністю результатів вказаної діяльності й, відповідно, можливим настанням несприятливих для національних інтересів наслідків. Зокрема, вказаний ризик може бути наслідком неадекватності, відсутності чи несвоєчасності реакції (дій, заходів тощо) з боку суб’єктів національної безпеки на чинники, які породжують небезпеку реалізації національних інтересів.

Аналіз ризику, а саме: його виявлення, дослідження, розрахунок прогнозних оцінок, підготовка пропозицій щодо його зменшення, тобто ймовірного розміру шкоди (збитку) для національної безпеки у разі настання небажаної події (виникнення небажаної ситуації) тощо можливий як у ***статистичному,*** так і в ***динамічному*** розумінні. У першому випадку аналіз ризику національній безпеці полягає в способі його виразу, що диференціюється залежно від сфери його визначення, а в другому - аналіз (визначення) та оцінка ризику полягають у відмінності (диференціації) ступеня (оцінки) його розподілу пропорційно до масштабу очікуваних втрат від настання небажаної події (виникнення небажаної ситуації). Тому, наприклад, залежно від специфіки завдання, яке вирішується, можна розрізняти малий, великий, прийнятний, критично-допустимий, недопустимий ризик, тощо.

Зазначимо, що в останньому випадку йдеться про найвищий ступінь несприятливих наслідків (шкоди, збитків, втрат) для національних інтересів (національної безпеки)28.

Оскільки діяльність суб’єктів національної безпеки зумовлена необхідністю реалізації національних інтересів у різних сферах життєдіяльності суспільства і держави, варто розрізняти політичні, економічні, соціальні та гуманітарні (духовні) ризики національній безпеці. Варто також у процесі аналізу ризиків розрізняти їх складові, зокрема, зовнішньо-, внутрішньополітичні, фінансові, інвестиційні, інформаційні, воєнні тощо.

Основними факторами, які справляють визначальний вплив на величину (ступінь, міру) ризику національній безпеці, є невизначеність, суперечливість, неповнота, неточність інформації, яка використовується при підготовці державно-управлінських рішень стосовно того чи іншого об’єкта управління. Так, у разі прийняття рішення щодо забезпечення політичної безпеки важливими факторами є не тільки інтереси та поведінка учасників управлінських та суспільно-політичних відносин, а й можливі впливи (тиск) суб’єктів міжнародних відносин.

При аналізі та оцінці ризиків національній безпеці і прийнятті держано- управлінського рішення стосовно реалізації національного інтересу, як правило, мають бути піддані детальному аналізу, зокрема такі елементи ризику: імовірність виникнення бажаного результату; можливість відхилення від поставленої мети; відсутність упевненості в досягненні поставленої мети; можливість виникнення небажаних наслідків при виконанні (чи невиконанні) тих чи інших дій в умовах невизначеності; матеріальні, моральні та інші витрати, пов’язані з упровадженням обраної в умовах невизначеності альтернативи.

У динамічному розумінні при використанні ризику як міри (ступеня) небезпеки національному інтересу (національній безпеці) він може розглядатися як деяка функція. Її аргументами є ймовірність настання

28 У загальному випадку є підстави стверджувати, що найменші ризики за ступенем завдання збитку (шкоди) національній безпеці зумовлені викликами, а значні - загрозами життєво важливим національним інтересам.

небажаної події (виникнення небажаної ситуації) *P* і розмір максимально можливого збитку (шкоди, втрат), який може бути завдано вказаному інтересу *W*, унаслідок настання вказаної події (виникнення ситуації). Оскільки вказані аргументи завжди містять певну невизначеність, через неповноту інформації про них (відповідно, *p* і *w*), то зрештою функція для визначення ризику матиме вигляд:

*R (ризик) = f (P, W, p, w)* (1)

Указана форма визначення оцінки ризику національній безпеці є досить зручною. Вона дає змогу поєднати в одному показникові різноманітні дані про рівень безпеки об’єкта як функцію наслідків впливу на цей рівень будь-яких процесів (подій, явищ), зокрема, і можливих державно-управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки.

Таким чином аналіз понять “небезпека”, “загроза”, “ризик”, “виклик” та взаємозв’язку між ними дає підстави стверджувати, що поняття “небезпека” є узагальнюючим щодо будь-яких чинників, які можуть бути розцінені як такі, що здатні завдати шкоди (збитку) національним інтересам. Тому воно є більш загальним, ніж поняття “загроза” та “виклик”. У зв’язку з цим можна розглядати множину (спектр) небезпек на деякому інтервалі від максимально можливого її рівня, який є загрозою самому існуванню об’єкта, до рівня, коли небезпекою практично можна знехтувати.

Поняття “ризик” пов’язане з можливістю настання якоїсь події негативного характеру та обсягом шкоди, яка може бути завдана об’єкту (суб’єкту). Тому кількісно визначений ризик може слугувати мірою для оцінки рівня небезпеки, а, отже, оцінки загрози і виклику національному інтересу.

# Умови формування та захисту національних цінностей України та їх зв’язок з національними інтересами

***Умови формування та захисту національних цінностей України*.** Національні цінності – це своєрідне інтегральне (сумарне) уособлення цінностей індивіда (особистості), цінностей соціальних груп, суспільства та цінностей держави.

Навколишнє середовище, особисті потреби (інтереси), індивідуальні цінності, певним чином спрямовані емоції, в сукупності зумовлюють формування життєвої позиції особистості. Вказана позиція передбачає орієнтацію в навколишньому середовищі, ставлення до людей, суспільно- політичної системи, установку на готовність до здійснення певних дій тощо. Це передбачає засвоєння особистістю певного світогляду, різноманітних знань, соціальних і професійних навичок, розвиток міжособистих стосунков, залучення до активної трудової та громадсько-політичної діяльності тощо. Тому формування активної життєвої позиції особистості, спрямованої на захист і розвиток національних цінностей, має бути стратегічним пріоритетом у діяльності держави. На жаль, в Україні органи державної влади від цього практично усуваються, а нішу заповнюють ЗМІ, Інтернет-мережі тощо, які пропонують невибагливі ток-шоу, політичні дискусії "незалежних" політологів та експертів навколо "смажених" фактів тощо. Безумовно, це не сприяє формуванню активної життєвої позиції особистості, національної за змістом.

Незважаючи на те, що Україна знаходяться на переломному етапі свого історичного розвитку навіть у фундаментальних роботах, присвячених стратегічним пріоритетам її розвитку, проблема визначення сутності, механізмів, принципів, закономірностей та особливостей формування національних цінностей як головної передумови забезпечення цілісності суспільства, його стабільного і прогресивного розвитку практично не згадується. Те ж саме можна стверджувати і щодо їх взаємозв’язку з національними інтересами і цілями. Більше уваги приділяється зовнішньополітичним аспектам стратегічного розвитку України, стратегії економічного розвитку, а пріоритети в гуманітарній сфері, як правило,

зводяться до етнополітичних проблем, проблем формування громадянського суспільства та, так званого, "мовного" питання. Важливість цих питань для подальшого розвитку суспільства і держави не підлягає сумніву, але в історії багато прикладів, коли навіть втрата державності не призводить до загибелі нації.

Найяскравіший приклад – єврейська нація. Незважаючи на втрату власної держави, їй вдалося зберегти упродовж багатьох століть свої національні цінності (передусім духовні), що стало одним із ключових чинників досить швидкого відродження державності. Те ж саме можна стверджувати стосовно європейських нації. Сьогодні це політичні утворення, що складаються із людей, які твердо вірять, що їх об’єднують певні ознаки, зокрема: походження, історичний досвід, територія, мова та багато інших, за допомогою яких вони себе ідентифікують і розуміють, що знищення вказаних ознак є загрозою їх існуванню.

На жаль, варто констатувати про світоглядну розпорошеність українського суспільства, в основі якої системна криза суспільних цінностей (на Заході подібні кризи називають “кризою ідентичності”). Це є реальною загрозою національній безпеці, оскільки вказані цінності відіграють роль домінанти у визначенні магістральних напрямів національного розвитку. Тому задоволення потреб духовного та соціально-економічного розвитку українського суспільства, зміцнення державного суверенітету, збереження територіальної цілісності України мають базуватися на національних цінностях, формування яких відбувалося під впливом культурно-історичних та соціально- економічних особливостей розвитку українського етносу та становлення Української держави. Основні із них такі.

***По-перше***, на розвиток українського етносу суттєвий справляє релігійний чинник. Але на відміну від інших націй, він, на жаль, став деструктивним у формуванні української нації. Зокрема, в XVII ст. завершилося зкатоличенням аристократичних українських родів і Україна фактично втратила свою національну еліту. Водночас згідно досліджень соціологів релігійність

українців є однією з найвищих у Європі (три чверті населення вважають себе віруючими людьми).

***По-друге***, українське суспільство складається з двох взаємозв’язаних компонентів: автохтонного українського етносу, витоки якого в глибині тисячоліть, і представників численних етнічних меншин та етнічних груп. Тому його етнічна структура є досить різнобарвною і сьогодні перебуває в стані динамічного розвитку. Звичайно, кожен етнос має свої специфічні архетипи світогляду та поведінки, які чітко вирізняють його представників від інших. Ці ознаки для етносу є найвищою цінністю. Водночас суспільний розвиток потребує світоглядної переоцінки цінностей одних етносів іншими та їх ***позитивного*** сприйняття. Це дає змогу розв’язати дилему між суспільною інституалізацією та самоідентифікацією індивіда. Інструментом у даному випадку є виважена етнокультурна політика держави, розробка та впровадження якої має бути одним із головних пріоритетів і завдань органів державної влади.

***По-третє***, принциповою особливістю становлення України є те, що на її території впродовж останніх століть формувалися своєрідні геополітичні межі провідних світових цивілізацій. Так, у зв’язку з попереднім входженням західних областей України до складу Австро-Угорської імперії та Польщі виникла межа між західно-християнською та східно-християнською (православною) цивілізаціями. Наявність мусульманського анклаву пов’язана з історичною долею кримськотатарського народу. Одночасно в Україні довгий час формувався анклав представників іудейської цивілізації значний вплив якого на духовні цінності титульної нації та інших етносів не підлягає сумніву. Крім того, в Україні представники цього анклаву консолідували в своїх руках значну частку національних ресурсів (фінансових, інформаційних та інших), що дає змогу входити у владні структури на загальнонаціональному та на регіональному рівнях. Анклав має потужну підтримку ззовні, передусім з боку західнохристианської цивілізації, яка традиційно конфліктує православною цивілізацією.

Таким чином, по території України фактично пролягли межі (явно чи неявно) ***чотирьох*** цивілізацій: західно-християнської, східно-християнської (православної), мусульманської та іудейської. Тому формування національних цінностей народу України зумовлює необхідність налагодження тісної співпраці між представниками вказаних цивілізацій, яка б органічно акумулювали основні культурно-цивілізаційні компоненти вказаних цивілізацій При цьому,очевидно, що принциповою умовою вирішення цього завдання є одночасне та рівновіддалене дистанціювання України від центрів світових цивілізацій, які передусім, так чи інакше підтримують своїх представників. Унаслідок цього цінності однієї цивілізації рано чи пізно витісняють цінності іншої, що, як правило, супроводжується конфліктами, в тому числі збройними і часто є головною причиною втрати територіальної цілісності, аж до розпаду держави. Події, які відбуваються сьогодні в Україні, це переконливо підтверджують.

З огляду на викладене вище, для України життєво важливим для забезпечення національної безпеки є уникнення ситуації, за якої будуть придушуватися цінності однієї цивілізації на користь домінування іншої та залучення до цього процесу інших країн. Для цього державна політики у частині захисту та розвитку національних цінностей, зокрема, має передбачати: принципову відмову від проектів типу "розбудова Соборної Церкви" (як передумову недопущення загострення міжконфесійних конфліктів); визнання шкідливими для національних інтересів безпеки гасел типу "Геть від Москви" (Вашингтона, Брюсселя тощо); недопущення розпалювання міжетнічної ворожнечі; всебічну підтримку і пропагування культурних здобутків усіх без виключення етносів, які століттями формували поліетнічну та поліконфесійна структуру населення України. Розробка та впровадження такої політики дасть змогу Україні сформувати в центрі Європи унікальний за своїми цінностями субцивілізаційний конгломерат, повторити, але в інших культурно-історичних умовах, досвід США щодо формування унікальної за своїми ціннісними орієнтаціями нації. Коли всі жителі України будуть з гордістю говорити "ми

українці!" (як у США говорять "ми американці!"), можна буде вважати, що вказана мета досягнута.

***По-четверте***, український народ завжди мав свою Вітчизну, але здобути незалежність зміг тільки на рубежі третього тисячоліття. Україна розміщена в центрі зосередження міждержавних суперечностей, те чи інше вирішення яких має для багатьох країн стратегічне значення. Ці суперечності, зокрема зумовлені вигідним географічним положенням України в центрі Європи, перерахованими вище чинниками культурно-цивілізаційного характеру, природними ресурсами. Звідси намагання з боку інших країни отримати стратегічний контроль над вказаною територією, ресурсами та населенням.

Так, в ХІІІ ст. Україна зазнала нападу татаро-монгольських завойовників і південні степи (передусім Крим) почали активно заселятися татарськими племенами. Після того як могутній Київ, залишився лиш тінню колишньої слави, в ХІV ст. значна частина України була захоплена литовцями. Водночас розпочалася й експансія з боку поляків, які окупували Галичину та частину Волині. В ХV ст. турки-османи захопили Візантію та здійснили спільно з татарами кілька походів на Україну, внаслідок яких, зокрема в 1482 р. було вщент пограбовано Київ, а в 1458 р. на Галичині та на Подолі захоплено в полон 100 тис. українців. Фактично понад 400 етнічні українські землі були окуповані татарами, литовцями та поляками, а з середини ХVІІ ст. значна їх частина переходить під владу царської Росії. Під час двох світових воєн у ХХ столітті територія сучасної України підділася нападу західноєвропейських країн у процесі їх збройної експансії на Схід.

Особливості геостратегічного положення України підтверджує і те, що із 50 стратегічних операцій, проведених за роки другої світової війни, 16 припало на територію України.

Досить поширеною є думка про те, що українці не змогли відстояти незалежність через нездатність забезпечити власну безпеку. Значною мірою це справедливо. Неспроможність української еліти в умовах постійного зовнішнього тиску усвідомити національні цінності та об’єднатися навколо них

у боротьбі за державний суверенітет є однією із причин того, чому так довго Україна не могла здобути та відстояти свою незалежність. Але справедливим є й те, що українська земля просякнута кров’ю тих, хто впродовж віків боровся за її незалежність.

***По-п’яте*,** Історично так склалася, що з 1914 р. і фактично до середини 50-х р. ХХ ст. на території України сталися події, які можна розглядати як поєднання елементів світової, вітчизняної, громадянської та національно- визвольної воєн. У результаті загострилися регіональні, міжетнічні, міжконфесійні, політичні та інші суперечності стосовно національних ідеалів, історичних та духовних цінностей, а в 2014 році, через різні причини, зокрема із-за активної участі інших країн, їм було надано нового імпульсу, через що суперечності трансформувалися у збройний конфлікт, спочатку в Автономній республіці Крим, а потім у Донецькій та Луганській областях. Через це українська нація зазнала непоправних фізичних втрат та духовних страждань. Крім того вона перенесла геноцид-голодомор, організований радянською владою у 30-ті р. і на неї негативно впливає катастрофічний стан природного середовища. Тому українська нація і досі не може відновити свої духовні та фізичні сили. Урешті-решт це стало трансформуватися у невизначеність, нерішучість, непослідовність еліти щодо вибору принципових напрямків забезпечення національної безпеки, а також конформізм певної частини населення щодо захисту національних інтересів. Очевидно, що вказані чинники доповнюють негативну палітру можливих конфліктних ситуацій в процесі формування та захисту національних цінностей.

***По-шосте***, після Другої світової війни, до складу України як суб’єкта держави – переможниці, ввійшло більшість українських етнічних земель, а в 1954 р. - було приєднано Крим. Проте не є великою таємницею, що у суміжних країнах (і навіть у прикордонних регіонах), існують досить неоднозначні оцінки щодо сухопутних та морських кордонів України. З іншого боку, умовно кажучи, "територіальна архітектура" сучасної України є досить крихкою, оскільки вона стали результатом досягнутих домовленостей лідерів 3-х

союзних держав у Другій світовій війні: Й.Сталіна (СРСР), Ф. Рузвельта (США) та У. Черчілля (Великобританія) на Ялтинській конференції (1945 р.). Сьогодні ці країни (Російська федерація, як спадкоємиця СРСР в ООН) є постійними членами Ради безпеки ООН і навряд чи можна охарактеризувати стосунки між ними, як дружні. Кожна з цих країн має право вето на рішення ООН, яке стосується міжнародного миру та безпеки. Тому при значних геополітичних трансформаціях, між ними неминуче виникнуть антагоністичні суперечності, в яких Україна, передусім через своє геостратегічне розташування, стане своєрідним "яблуком розбрату". Є всі підстави стверджувати, що з великою імовірністю наслідки цього для України можуть бути досить трагічними, оскільки за таких умов загострення суперечностей на територіальному ґрунті виникне практично на будь-якій ділянці державного кордону України. Це зумовлює необхідність підвищеної уваги не тільки до забезпечення воєнної безпеки держави та постійної готовності до можливого тиску з боку сусідів, спрямованих проти суверенітету і територіальної цілісності України, а й до будь-яких провокаційних дій, які мають за мету перекручування подій історичного минулого, приниження місця та ролі України в міжнародній спільноті, формування зневажливого ставлення до її культурної спадщини.

***По-сьоме***, політика колишнього СРСР, спираючись на традиційно високий науковий і технологічний потенціал України, сприяла тому, що на її території були створені перші в світі міжконтинентальні ракети, освоєно виробництво інших високотехнологічних систем. Загальновідомі її досягнення світового рівня в області транспортного літако-, кораблебудування, медицини тощо. Але більшість освоєних Україною технологій у промисловості та сільському господарстві пов’язані з підвищеним ризиком. Прикладами цього є аварія на ЧАЕС, велика кількість аварій у вуглевидобувній промисловості, стан, у якому перебувають виробничі потужності багатьох підприємств хімічної та металургійної промисловості, тощо. Указані чинники зумовлюють кардинальне і невідкладне переосмислення та принципову зміну взаємовідносин у системі

"людина – природне середовище", яке має стати найвищою національною цінністю України та перебувати під надійним захистом суспільства та держави.

***По-восьме***, Україна, де-юре будучи одним із засновників ООН, де-факто тривалий час не була самостійним суб’єктом міжнародних відносин. Тому на час здобуття державного суверенітету Україна об’єктивно не могла мати висококваліфікованих фахівців у сфері стратегічного планування та управління, в тому числі у сфері національної безпеки. Питання оборони, розвідки, зовнішніх зносин тощо вирішувалися в Москві. Були відсутні демократичні традиції, управлінська культура, основи сучасного інформаційного суспільства, а також мала місце світоглядно-ціннісна та конфесійна розпорошеність українського суспільства. За таких умов при розробці та прийнятті принципово важливих державно-управлінських рішень політична доцільність, результати "дискусій" на різних політичних ток-шоу, пропозиції "незалежних" експертів тощо швидко отримали пріоритет порівняно з науково обґрунтованими рекомендаціями вітчизняних учених. Тому на основних напрямах державного будівництва не було забезпечено єдності стратегічних орієнтирів національного розвитку та рекомендацій, розроблених науковцями. На жаль, є підстави стверджувати, що українській політичній еліті й сьогодні, нерідко притаманне недопустимо одновимірне розуміння чинників, які визначають фундаментальні основи формування національних цінностей та забезпечення їх захисту29. З огляду на це, ключовим завданням є підготовка висококваліфікованих фахівців- управлінців для стратегічної ланки державного управління.

***По-дев’яте***, Важливою умовою створення та захисту національних цінностей є суспільно-політична та соціально-економічна стабільність, яка значною мірою є результатом плідної співпраці Глави держави, законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Але в Україні проблема полягає в тому, що, як і в інших пострадянських країнах, інститути влади ***психологічно*** не готові для визнання іншої влади як ***рівноцінної*** собі, бо носіями влади є особи з

29 Як приклад, перша Стратегія національної безпеки затверджена тільки в 2007 р., але і вона не стала керівним документом для органів державної влади у питаннях щодо реалізації національних інтересів.

менталітетом, сформованим в авторитарних умовах управління, який вимагає безумовного підпорядкування. Окрім того після здобуття незалежності розпочалася жорстока боротьба навколо того, як розпорядитися накопиченими за радянських часів матеріальними та культурними цінностями, а фактично – як їх привласнити. Яскравими прикладами, що ілюструють це, були нескінченні суперечки між законодавчою, виконавчою владою і Президентом України, особливо за часів президентства В.Ющенко (2004-2009 рр.) та безперервні зміни Уряду впродовж років незалежності. При цьому, як указані суперечності, так і зміна урядів мали чіткий "ціннісний вимір", тобто вказані інститути влади явно чи неявно демонстрували своє уявлення щодо того, які цінності необхідно розвивати та зберігати, а які – є "зайвими у світлому майбутньому", стосовно якого у них часто були також діаметрально протилежні думки. Безумовно, це справляє негативний вплив на формування та захист національних цінностей, що проявляється в постійних змінах пріоритетів державної політики, спробах кардинально переглянути роль і місце історичних постатей минулого тощо.

Таким чином, Україна сформувалася як поліетнічна, мультикультурна та поліконфесійна держава, на території якої, через міждержавні суперечності, вирішення яких має для інших країн стратегічне значення, утворилися анклави та пролягли межі провідних світових цивілізацій, а релігійний чинник відіграє скоріше деструктивну, ніж консолідуючу роль у формуванні української нації. Ці чинники зумовили загострення регіональних, міжетнічних, міжконфесійних, політичних та інших суперечностей, які призвели до величезних людських та матеріальних втрат і виснажили духовні та фізичні сили української нації.

Водночас Україна має бути постійно готовою до загроз територіальній цілісності та провокацій, спрямованих на приниження її ролі в світі, формування зневажливого ставлення до її національних цінностей, зокрема культурно-історичної спадщини. Але у політичної еліти та населення до цього часу спостерігається поверхове розуміння чинників та їх взаємозв’язків, які впливають на формування національні цінностей, а також нерішучість, непослідовність і конформізм при захисті вказаних цінностей.

***Структура національних цінностей України*.** Із викладеного вище доходимо висновку, що світоглядні проблеми формування за захисту національних цінностей в поліетнічній, мультикультурній та поліконфесійній Україні лежать не у відсутності загальноприйнятої для суспільства національної ідеї, а у марних спробах її відшукати, орієнтуючись то, виключно на цінності “західнохристиянсько світу”, то "православного світу", то на сучасні інтерпретації цінностей сивої давнини (від "трипільської культура" до часів козацької доби). Очевидно також, що основ ринкової економіки, ліберальної демократії, необхідності забезпечення прав і свобод людини, незважаючи на їх принципову важливість для подальшого розвитку держави, виявилося також замало, щоб вони стали силою, яка мобілізує і консолідує суспільства, для вираження національної самобутності, характеру, звичаїв, традицій українського народу.

У загальному вигляді на основі аналізу світоглядних, культурологічних, історичних, соціально-економічних, географічних, демографічних особливостей розвитку України та наведеної вище загальної характеристики умов формування національних цінностей і їхнього захисту можна сформулювати такий перелік вказаних цінностей: релігійність; поліконфесійність; полієтнічність; мультикультурний простір; традиційні сімейні цінності; територіальна цілісність; природні ресурси; природне середовище; науково-освітній потенціал; науково-технічний потенціал; державний суверенітет; культурні надбання народу України; матеріальні надбання народу України, зокрема економічний потенціал; визначальні риси національного характеру (працелюбність, толерантність, доброзичливість, миролюбність, самовідданість при захисті Батьківщини, загострене почуття соціальної справедливості, колективізм, демократизм; схильність зберігати традиції); демократичні інститути, як передумова забезпечення рівноправності народів, які населяють Україну та прогресивного суспільно-політичного розвитку.

За способом формування та існування вказані цінності можна класифікувати як об’єктивні та суб’єктивні, індивідуальні та групові, суспільні та державні, довготривалі (фактично “вічні”, роль яких, наприклад, виконують пануючі в суспільстві релігійні норми і традиції) та відносно тимчасові, але проблему побудови ієрархії національних цінностей не можливо розв’язати. Питання має ставитися так: або це національна цінність, або вона не є такою.

Водночас на певному історичному етапі ті чи інші національні цінності набувають ознак пріоритетності з огляду на необхідність зосередження зусиль суспільства та держави на їх захисті. Наприклад, це можуть бути: державний суверенітет, територіальна цілісність, традиційні сімейні цінності.

***Взаємозв’язок національних цінностей з національними інтересами та цілями.*** Національні цінності є найбільш стабільний і, відповідно, найменш рухливий елемент, який здійснює вирішальний вплив на формування соціальної структури суспільства та його повсякденну життєдіяльність. Водночас унаслідок екстраполяції національних цінностей на конкретно-історичні умови розвитку нації (суспільства) формуються відповідні національні інтереси, серед яких і пріоритетні, які проголошуються на офіційному рівні. Але на відміну від національних цінностей, національні інтереси є більш динамічні (мінливі). На їх структуру, спрямованість, актуальність, необхідну інтенсивність й наполегливість щодо реалізації постійно впливають зміни потреб суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку в конкретний історичний відрізок часу.

Національні цілі формуються в руслі національних інтересів. Їх зміст та спрямованість визначається переважно динамікою та суперечливістю розвитку середовища існування суспільства і держави й необхідністю реалізації національних інтересів, тобто національні цілі мають бути спрямовані на захист і реалізацію національних інтересів. Тому національні цілі – це своєрідна декомпозиція національних інтересів. Їх визначення апріорі дає змогу побудувати деяку гіпотетичну модель кращого стану (кращих і безпечніших умов розвитку та життєдіяльності) кожної людини, суспільства, держави.

Практичне втілення в життя вказаної моделі зумовлює у свою чергу, декомпозицію національних цілей у національні завдання, які за своєю суттю здебільшого є ***кількісно*** визначеними національними цілями та мають визначати: однозначну послідовність дій, терміни виконання, необхідні засоби (ресурси), способи їх використання, виконавців тощо.

Таким чином, можна стверджувати про наявність ієрархії: національні цінності – національні інтереси – національні цілі, де пріоритет належить національним цінностям. У вказаній тріаді, яка є головним мотиваційним і об’єктивним чинником формування державної політики з питань національної безпеки, інтереси (потреби), і тим більше цілі різних суспільних груп можуть набувати антагоністичного характеру. Це досить часто можна спостерігати і в практиці стратегічного планування забезпечення національної безпеки України. Підсумовуючи можна стверджувати, що стосовно державної політики з питань національної безпеки: національні цінності визначають її сутність (зміст) та цілісність; національні інтереси визначають її структуру; національні цілі її спрямованість.Тому національні цінності, інтереси та цілі є наріжним каменем при розробці керівних документів з питань забезпечення національної безпеки (законів, концепцій, доктрин, стратегій, програм тощо). При цьому

ключову роль відіграють національні цінності та інтереси.

Роль та взаємозв’язок національних цінностей, інтересів і цілей в процесі формуванні політики національної безпеки також свідчить про недоцільність управління суспільством та державою виходячи лише з короткострокових цілей, оскільки з часом це неминуче призводить до погіршення результатів їх життєдіяльності.

# Система національної безпеки

***Поняття та структура системи національної безпеки***. Сукупність індивідів, соціальних груп, органів державної влади та місцевого самоврядування в процесі забезпечення національної безпеки з урахуванням

взаємозв’язків між ними та середовища їх існування можна розглядати як відкриту, динамічну, соціальну систему: систему національної безпеки (СНБ). Головною метою системи є інтеграція зусиль особи, суспільства, держави для реалізації національних інтересів. Структура, цілі та завдання СНБ формуються в руслі об’єктивних та суб’єктивних процесів і під впливом чинників, які визначають умови реалізації вказаних інтересів. Діалектична єдність складових СНБ визначається нерозривністю процесу розвитку людини, суспільства, держави в просторі і часі.

Таким чином, СНБ – це відкрита, динамічна, соціальна система, метою якої є створення умов для реалізації національних інтересів, забезпечення цілісності суспільного організму та здатності держави відстоювати вказані інтереси.

СНБ формується після проголошення державного суверенітету й включає низку підсистем. Вона одночасно є елементом систем безпеки більш високого порядку – субрегіонального, регіонального, глобального, з якими пов’язана низкою чинників правового, політичного, економічного та іншого характеру, а відкритість та організаційно-функціональна динамічність СНБ зумовлена:

відкритою множиною суб’єктів та об’єктів системи, тобто кількістю вказаних елементів (Закон України “Про основи національної безпеки України” визначає фактично відкриті множини як об’єктів, так і суб’єктів забезпечення національної безпеки, оскільки відносить до них не тільки всіх громадян України, а й сукупність їхніх прав і свобод);

динамікою впливу (зміна інтенсивності, масштабу, спрямованості тощо) зовнішніх і внутрішніх факторів на національну безпеку, які одночасно впливають і на міжнародну безпеку, що зумовлює необхідність постійної реорганізації, створення та ліквідації тих чи інших елементів системи, в тому числі і тих, які одночасно інтегровані як у СНБ, так і в регіональні та міжнародні системи безпеки;

характерними особливостями та закономірностями сучасних процесів глобалізації (в різних її вимірах: політичному, економічному, інформаційно- комунікаційному, культурно-цивілізаційному та ін.);

взаємозалежністю як позитивних, так і негативних результатів функціонування національних, регіональних та міжнародних структур безпеки в контексті забезпечення стабільного розвитку міжнародного співтовариства.

Складовими (елементами) СНБ є (Рис.2.2):

***суб’єкти забезпечення національної безпеки*** (органи державної влади та місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, окремі громадяни, ЗМІ);

***об’єкти національної безпеки*** (національні матеріальні й духовні цінності, інтереси особи, суспільства, держави);

***сукупність інструментів влади*** (політичних, економічних, воєнних, інформаційних), які можуть бути використані для підтримки належного рівня захищеності національних інтересів (збройні сили, спецслужби, підприємства оборонно-промислового комплексу, дипломатичні засоби, державні та мобілізаційні резерви, інші ресурси, які орієнтуються на захист національних інтересів);

***масив чинного національного*** законодавства, який визначає пріоритети державної політики національної безпеки, офіційні погляди стосовно підходів, принципів та механізмів захисту національних інтересів;

***національні джерела*** та ***суб’єкти*** (фізичні та юридичні особи), які породжують загрози реалізації національних інтересів;

***множина зовнішніх і внутрішніх факторів*** національної безпеки (до вказаних факторів можна віднести не тільки змінні, зокрема, ті, які характеризують тенденції, показники, цілі, а й інші системи, наприклад, міжнародні структури безпеки, цілі та наслідки їх діяльності тощо).

129

**Ступінь**

**(міра) захищеності** національних інтересів

**Національні цінності**

**Національні інтереси**

**Національні цілі**

**Суб’єкти** (джерела) загроз

**Суб’єкти**

(джерела) загроз

**Заходи щодо реалізації національних інтересів** (реалізація можливостей по захисту національних інтересів)

**Загрози**

**національним інтересам**

(реалізація факторів із завдання шкоди)

**Управлінські рішення**

щодо протидії загрозам

**Засоби масової**

**інформаці**

**Чинне законодавство, принципи і концептуальні підходи щодо забезпечення національної безпеки**

**Система ДУНБ**

**Сили, засоби, ресурси** СЗНБ

**Результати**

**оцінки потенціалу** СЗНБ (сили, засоби, способи, інші фактори)

Результати оцінки загроз **національним**

**інтересам (цілям)**

**Інститути громадянського суспільства**

**Множина зовнішніх і внутрішніх факторів національної безпеки (середовище)**

Рис. 2.2. Структурна схема системи національної безпеки

Такі складові СНБ, як: сукупність суб’єктів та об’єктів забезпечення національної безпеки; сукупність інструментів влади; джерела та суб’єкти, які породжують загрози національним інтересам, більшою мірою є ***матеріальними.*** Водночас такі складові СНБ, як масив законодавства, фактори національної безпеки визначають ***умови*** та ***завдання*** СНБ. Деякі складові СНБ є відносно ***статичними*** (національні цінності), а інші більш ***динамічними*** щодо змін у просторі і часі (загрози національним інтересам).

У процесі структурно-функціонального аналізу СНБ, зокрема пошуку шляхів оптимізації її структури, уточнення завдань суб’єктів забезпечення національної безпеки, головна увага має приділятися передусім динамічним елементам.

Залежно від завдань, які потребують вирішення в процесі забезпечення національної безпеки, можна виділити ***формальну частину*** СНБ (органи державної влади, сили і засоби забезпечення безпеки тощо) та ***неформальну частину*** (інститути громадянського суспільства, громадяни, ЗМІ тощо). Залежно від суб’єкта забезпечення національної безпеки, який відіграє провідну роль в аналізі факторів національної безпеки та під час ухвалення відповідного управлінського рішення, можна розглядати ***національну, державну*** та ***суспільну*** системи безпеки як підсистеми СНБ. Ці підсистеми взаємно доповнюють й контролюють одна одну у визначенні національних пріоритетів, загроз національній безпеці, пошуку шляхів протидії вказаним загрозам тощо.

Оскільки діяльність суспільства розгортається в різних сферах (політичній, економічній тощо), в кожній із яких можлива дія факторів, що породжують загрози національній безпеці й одночасно можливості щодо їх нейтралізації, СНБ можна розглядати як сукупність взаємопов’язаних складових національної безпеки за вказаними сферами. Так, оцінюючи ефективність СНБ, її можна розглядати як сукупність підсистем політичної, економічної, соціальної та гуманітарної безпеки.

Варто також зазначити, що характер взаємовідносин між елементами СНБ, їх структура, функції, повноваження, компетенції, конкретні завдання

щодо забезпечення національної безпеки значною мірою залежать від розглянутого вище взаємозв’язку національних цінностей, інтересів і цілей.

Як і будь-яка соціальна система, СНБ здатна до самовдосконалення. Зокрема, вона відносно самостійно визначає цілі свого розвитку та критерії їх досягнення, змінює свою структуру, наприклад коли загрози розвитку суспільству вимагають вжиття відповідних заходів щодо протидії цим загрозам.

Для соціальних систем завжди існують певні порогові величини різного характеру (політичного, економічного тощо). Їх перевищення може зруйнувати структуру системи або унеможливити виконання її головної функції, яка визначає сенс її існування. Так, багато фахівців вважає, що кількість осіб, які вимагають кардинальної зміни політичного устрою, не повинна перевищити поріг у 40%. Важливою є також взаємодія різних чинників, які можуть підсилювати або нейтралізувати вплив один одного. Тому необхідно постійно здійснювати моніторинг чинників, які характеризують спроможність СНБ виконувати функції, що на неї покладаються, передусім щодо:

забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності; досягнення стійкого економічного зростання і технологічного прогресу,

раціональної участі в міжнародному поділі праці;

захисту базисних основ конституційного ладу та корекції унормованих процедур забезпечення правонаступності політичної влади;

ефективності впливу на параметри, які характеризують стан соціальної напруженості в суспільстві та природного середовища.

Низка підсистем СНБ сьогодні тією чи іншою мірою вивчена, але досвід їх комплексного дослідження недостатній. Зокрема, актуальним є системне дослідження таких складових СНБ:

***базисних компонентів*** (передусім концептуально-світоглядних, політичних, економічних), на основі яких формується стійка, взаємопов’язана, внутрішньо несуперечлива цілісність систем безпеки людини, суспільства, держави;

***сукупності інструментів влади***, які можуть бути використані для підтримки належного рівня захищеності національних інтересів, визначення раціонального (необхідного і достатнього) складу сил, засобів, ресурсів для забезпечення національної безпеки, їх взаємодії, принципів, форм, методів, способів і основних напрямів використання;

***механізмів прийняття та реалізації*** управлінських рішень на загальнодержавному та регіональному рівнях щодо виявлення, протидії та ліквідації наслідків загроз національній безпеці та запобігання їм.

# Концептуальні підходи щодо забезпечення національної безпеки та чинники, які визначають їх вибір

***Підходи щодо забезпечення національної безпеки.*** Зміст політики національної безпеки значною мірою залежить від вибору концептуального підходу щодо її забезпечення. Це зумовлено тим, що вказаний підхід, зрештою, визначає систему офіційних поглядів політичного керівництва держави на принципи, можливі засоби, способи, методи і механізми реалізації національних інтересів, а також роль і місце вказаних інтересів у зовнішній політиці держави.

Сьогодні в публічних заявах керівників провідних держав та нормативних документах з питань забезпечення національної безпеки, як правило, акцентується увага на ліберальних підходах щодо її забезпечення. Їх суть зводиться до тези: безпека людини понад усе. Але часто зміст заяв та документів не відповідає ***реальній*** внутрішній та зовнішній політиці з питань національної безпеки. Це пояснюється кількома причинами.

Передусім, як і раніше, переважна більшість країн вибираючи концептуальний підхід до забезпечення національної безпеки, головну увагу акцентує на геополітичному вимірі безпеки. Це обумовлено тим, що під національною безпекою переважно розуміють ***фізичне виживання*** держави, а

саме: захист її суверенітету, територіальної цілісності та існуючого політичного режиму (політичного устрою). При цьому принципово важливою вважається і здатність держави адекватно реагувати на ***будь-які*** загрози зовнішнього характеру. Тому забезпечення безпеки людини (громадянина) певною мірою відходить на задній план.

Урешті-решт головна ідея такого бачення забезпечення належного (бажаного) рівня національної безпеки зводиться до того, що: нація перебуває в стані безпеки, коли їй не доводиться приносити в жертву свої інтереси з метою уникнення війни і коли вона може захистити за необхідності ці інтереси шляхом війни. Таке розуміння суті національної безпеки має чітко виражений воєнно-політичний контекст. Він, у свою чергу, передбачає й відповідне стратегічне уявлення щодо принципів, підходів, шляхів забезпечення національної безпеки та вжиття заходів щодо на забезпечення належної оборони від потенційного ворога, а також пошук потенційних союзників.

Указані чинники знаходять відображається в стратегії національної безпеки, воєнній стратегії, оборонній доктрині тощо. При цьому головна теза, на якій так чи інакше ґрунтуються основні положення вказаних керівних документів стосовно забезпечення національної безпеки, зводиться до того, що стану безпеки можна досягти тільки внаслідок безумовної й повної перемоги над ворогом.

Після Другої світової війни остаточно сформувалася наукова школа так званого ***“політичного реалізму”.*** Вона значною мірою створила теоретичне підґрунтя під геополітичний вимір забезпечення національної безпеки. Її активними послідовниками сьогодні є, зокрема, Г.Кіссінджер і З.Бжезинський. На переконання представників вказаної школи, держави, як і окремі особистості, керуються передусім раціональними цілями, серед яких і ті, що стосуються їх потреби в безпеці. Тому міжнародні відносини, на їхню думку, є своєрідною сумою політик суверенних держав, а світова політика інтерпретується як система балансів сил переважно між великими (впливовими) державами.

Основна ідея політичних реалістів – зіткнення національних інтересів на міжнародній арені є неминучим. Суть вказаної ідеї розкриває загальновідома теза, запропонована свого часу Г. Моргентау: “Международная политика, как и всякая другая, это борьба за власть. Государственные деятели и народы могут в конечном счете искать свободу, безопасность, процветание или собственную силу. Они могут определять свои цели в виде религиозных, философских, экономических и социальных идеалов. Но всякий раз они стремятся к достижению своих целей борясь за власть. Борьба за власть универсальна во времени и пространстве, и это неопровержимый факт исторического опыта”. Із наведеної цитати випливає, що безпека держави залежить від її власної сили і боротьба за силу на міжнародній арені виступає, як окремий випадок боротьби за владу всередині держави. Тому для "політичних реалістів" влада і сила є категоріями одного порядку.

На думку, "політичних реалістів", суть сили полягає в ***здатності опротестовувати*** національні інтереси інших держав, навіть якщо вони життєво важливі (суверенітет, територіальна цілісність тощо). Загроза застосування сили в цьому разі перетворюється в основний інструмент національної політики, а вміння маніпулювати ***загрозою її застосування*** – в основну функцію дипломатії й основу Стратегії національної безпеки (Воєнної стратегії). "Політичні реалісти" переконані: реальність національного інтересу проявляється у міру його здійснення. Вказаний інтерес визначається суверенною державою і передбачає наявність вольової основи та відповідних засобів для його досягнення (політичних, воєнних, економічних та інших).

Таким чином, ні, реалізація національного інтересу не передбачає ніяких обмежень, крім ***сили*** яку має держава, у своєму розпорядженні (в політичному, економічному, воєнному та інших вимірах) для можливої ***силової протидії*** з боку держав-суротивників реалізації вказаного інтересу. Звичайно, досить дискусійним залишається питання щодо законності застосування сили та наслідків ***такої*** реалізації національного інтересу відносно інтересів інших країн або ж для системи міжнародних відносин в цілому і отже, для

міжнародної безпеки. Тому для пояснення міжнародній спільноті своїх дій держави часто застосовують так звані "подвійні стандарти". Суть їх, яка, як правило, не афішується і апробована століттями, досить проста: "сильні роблять те, що хочуть, а слабкі, те, що можуть, а можуть вони мало", тобто вказані "стандарти" тільки підтверджують, що для "політичних реалістів" влада і сила є категоріями одного порядку.

Сьогодні прихильники реалізації політики національної безпеки, яка ґрунтується на положеннях концепції політичного реалізму, домінують у міжнародній політиці. Водночас силові методи забезпечення національної безпеки вони не зводять лише до військової сили. Політичні, економічні, інформаційно-психологічні та інші важелі впливу на поведінку інших держав вони все частіше розглядають як важливі додаткові засоби реалізації національних інтересів силовим методом, який залишається головною домінантою зовнішньої політики. Наприклад, введення економічних санкцій чи економічної блокади, захисту внутрішніх ринків, просування товарів на зовнішні ринки переважно розглядаються "політичними реалістами" в контексті силового протиборства (у цьому разі - “економічного протиборства”). Звичайно, “політичні реалісти” не заперечують, що реалізація національних інтересів може передбачати й вирішення тих чи інших проблем щодо забезпечення міжнародної безпеки. Серед них, зокрема, недопущення поширення ядерної зброї, боротьба з міжнародним тероризмом чи масовими порушеннями прав і свобод людини в окремих країнах, негативні наслідки глобалізаційних процесів. Але силовий фактор навіть у вирішенні вказаних проблем продовжує домінувати.

Яскравим прикладом цього є події, які розгорнулися навколо Іраку – країни, яка розташована в одній із колисок світової цивілізації у 2003 р. У цьому році коаліція під керівництвом США та Великобританії розпочала військову операцію проти Іраку, який звинуватили у володінні зброєю масового знищення, а її лідера С.Хусейна – у зв’язках із Аль-Каїдою (в тому числі з

трибуни ООН)30. Після нетривалої війни, якій передувала інформаційно- психологічна операція глобального масштабу з метою дискредитації керівництва держави та його політичної ізоляції, Ірак було підкорено і зруйновано, а С.Хусейна захоплено та страчено (для цього в країні відновили смертну кару).

Через десять років США пішли із країни, але порушеного миру досі не досягнуто31. Ірак фактично розділений на три ворогуючі частини: курдську північ, сунітський центр та шиїтський південь. Економіці країни завдано величезної шкоди. Піддаються знищенню безцінні пам’ятки світової культури32. Унаслідок терористичних актів у країні щодня гинуть та зазнають поранень десятки і сотні людей, наноситься непоправна матеріальна шкода промисловим об’єктам. Як досить швидко з’ясувалося, висунуті звинувачення про Іраку були неправдою, тобто міжнародній спільноті їх до цього часу так і не представили. Викладене вище - типовий приклад "подвійних стандартів" при реалізації національних інтересів тих, хто розв'язував війну проти Іраку.

Заслуговує на увагу й аналіз нових, так званих "антитерористичних стратегій", який свідчить, що вказані стратегії лише модернізують стратегії "стримування" та "неядерного стримування", які з'явилися в 80-90-х рр. ХХ ст. Характерною особливістю вказаних стратегій, передусім США та Російської Федерації, є те, що в них акцентується увага на необхідності застосування сили не тільки тоді, коли загроза вже сформувалася, а й тоді, коли вона тільки-но з'явилася, щоб запобігти її переростання в реальну шляхом завдання превентивних ударів. При цьому не виключається застосування і ядерної зброї. Так, у Стратегії національної безпеки США 2002 року, зазначалось, що головною метою має бути забезпечення для Президента більш ширшого вибору

30 Варто зазначити, що Китай та Російська Федерація (постійні члени Ради безпеки ООН), а також Німеччина та Франція – провідні члени Альянсу, були категорично проти цієї війни і наполягали на більш правдоподібних фактах щодо звинувачень Іраку.

1. Американські фахівці підрахували, що з 2003 по 2011 рік в Іраку загинули 116 тис. мирних іракців, 4,8 тис. солдатів коаліції, 5 млн людей покинули свої будинки. Війна коштувала США більш ніж 2 трильйони дол.

[//http://d](http://dt.ua/WORLD/viyna-v-iraku-obiyshlasya-ssha-u-dva-trilyoni-dolariv-118626_.html)t.[ua/WORLD/viyna-v-iraku-obiyshlasya-ssha-u-dva-trilyoni-dolariv-118626\_.html](http://dt.ua/WORLD/viyna-v-iraku-obiyshlasya-ssha-u-dva-trilyoni-dolariv-118626_.html)

1. Так, на початку 2015 р. бойовиками "Ісламської держави» були знищені руїні столиці стародавньої держави Ассирія (ХІІІ ст. до н.е.) // <http://www.epochtimes.com.ua/world/conflicts/starodavne-assiriyske-misto-zruynuvali-> boyoviki-igil-119765.html

варіантів ***воєнних*** рішень для припинення агресії ***або тиску*** в ***будь-яких*** формах на Сполучені Штати Америки чи їх союзників. У цьому контексті необхідно розглядати й ініціативи США щодо розгортання елементів ПРО у Східній Європі (Польщі, Румунії, Болгарії, Чехії) та Воєнну доктрину Російської Федерації.

Таким чином, у багатьох країнах світу в реальній політиці національної безпеки пріоритет віддається забезпеченню безпеки держави (державній безпеці), а не ліберальним гаслам щодо забезпечення безпеки кожної людини, ***особливо коли ця людина є громадянином іншої країни****.*

Разом з тим в останні десятиріччя в обґрунтуванні концептуальних підходів щодо забезпечення національної безпеки отримав розвиток напрям, який часто називають ***конструктивістським підходом****.* У межах цього підходу обґрунтовують інший погляд щодо можливих перспектив безпечного розвитку національних держав та міжнародного співтовариства. Він пов’язується переважно з обґрунтуванням зниження ролі держав як основних акторів міжнародної політики, а отже, і їх "державного суверенітету". Водночас акцентується увага на зростанні ролі інших акторів, зокрема інститутів громадянського суспільства, міжнародних організацій, транснаціональних компаній тощо.

При цьому серед прихильників конструктивістського підходу є такі, які продовжують розглядати національні держави як важливі суб’єкти безпеки та системи міжнародних відносин, але ***нарівні*** із іншими суб’єктами безпеки, які відіграють рівнозначну роль. З огляду на це, на їхню думку, палітра взаємовідносин у світовому співтоваристві принципово має розглядається не тільки “по вертикалі”, на якій держави диференційовані з погляду нерівності та залежності у воєнному, економічному та інших аспектах (як вважають “політичні реалісти”), а й “по горизонталі”, в контексті залежності міжнародної безпеки від стану взаємодії між іншими акторами (міжнародні організації, транснаціональні компанії тощо). Звичайно, такий підхід дає змогу більш ґрунтовно відобразити різні аспекти та проблеми забезпечення міжнародної та

національної безпеки, зокрема глобальний характер загроз безпеці, неможливість забезпечення безпеки в межах окремо взятої держави тощо.

Інша ж частина прихильників конструктивістського підходу значно принижує роль держави в сучасних міжнародних відносинах. На їхню думку, в системі міжнародних відносин такі традиційні атрибути державності, як суверенітет, державні кордони і навіть необхідність захисту національних інтересів, є анахронізмом. Тому вони переконують, що світова політика в принципі сьогодні вже не є міждержавна. Результати інтенсифікації та поглиблення взаємозв’язків між неурядовими організаціями, транснаціональним компаніям, взаємодії між партіями, вченими, молодіжними організаціями, окремими громадянами та ін., на їхню думку, має значно більше значення для забезпечення національної безпеки, ніж той чи інший стан міждержавних стосунків.

Вони переконані, що не держави, які раніше традиційно розглядалися як центри сили та головні інструменти забезпечення національної безпеки, а багатосторонність, якість та глибина зв’язків неурядових та транснаціональних організацій (корпорацій), визначають національну і навіть міжнародну безпеку. З огляду на це світова політика трактується як результат діяльності вказаних організацій (у політичній, економічній, гуманітарній, соціальній сфері), а не як міждержавна. Таким чином, ця частина прихильників конструктивістського підходу державі відводить роль своєрідного ”нічного сторожа”, а суспільним і корпоративним об’єднанням, асоціаціям тощо фактично передає функції державної влади щодо захисту законних інтересів громадян і соціальних груп. В останні роки для реалізації та певною мірою демонстрації вказаної влади (її сили) широко використовують можливості сучасних інформаційних технологій. У цьому разі мова йдеться про так звані "соціальні мережі", які дозволяють фактично ***одномоментно*** мобілізувати протестний потенціал сотень тисяч і навіть мільйонів людей проти існуючого порядку (в політичній, економічній чи іншій сфері) чи проти політичного режиму в цілому.

Водночас представники конструктивістського підходу не відмовляються від дослідження силових факторів у світовій політиці. Але вони постійно акцентують увагу на зниженні впливу воєнної сили в забезпеченні національної і міжнародної безпеки та зростанні ролі інших факторів, за допомогою яких можна суттєво впливати на поведінку, ідеологію та політику держав.

Справді, останнім часом все очевиднішим є те, що економічна та культурна глобалізація, розвиток інформаційних технологій призводять до поширення віртуальних груп за інтересами, досить корпоративних та егоїстичних. Це значно ускладнює виконання державою завдань щодо забезпечення національної безпеки. На органи державної влади зростає тиск з боку нових форм політики ідентичності, в центрі якої часто перебувають релігійні переконання, етнічні суперечності, масова та ворожа до національних здобутків культура та інші чинники. Зокрема, національна література, мистецтво, історія, культурні традиції заміняються іконами, якими стають телезірки, фотомоделі, шоу-мени, футболісти тощо. Наслідком цього є перехід від світу, структурованого державами й обтяженого низкою соціально- політичних умов, обов’язків, національних традицій, до світу пластичного, вільного від тих чи інших політичних, моральних чи інших бар’єрів (заборон) і меж, у центрі якого, як правило, стоять егоїстичні корпоративні інтереси окремих груп людей.

Цей перехід є однією з причин поступової втрати значення в масовій свідомості таких дискурсів, зокрема, як "патріотизм", "національна безпека", "державний суверенітет", "суспільний інтерес". Безумовно, це послабляє державу не тільки як суб'єкта міжнародної політики, а й, передусім, як інструмент (інститут) реалізації публічного (суспільного) інтересу. Але це зовсім не означає, що ліберальні підходи щодо забезпечення національної безпеки, які активно популяризувалися західними фахівцями та експертами, в тому числі на теренах незалежної України, показали свою життєздатність33. Зокрема, всупереч основним положенням вказаних підходів:

33 На жаль, деякі положення цих підходів знайшли відображення і в чинному законодавстві України.

у сучасних умовах глобалізації важливість ефективного державного регулювання в усіх сферах життєдіяльності суспільства (економічній, політичній та інших) не зменшилася, а навпаки, зросла;

та чи інша позиція держави в системі міжнародних відносин, яка, як і раніше, визначається її воєнно-політичною та економічною силою - матеріальною базою забезпечення державного суверенітету, залишається визначальним чинником забезпечення національної та міжнародної безпеки;

держава не може бути максимально "відкрита" для всього світу, а отже, державні кордонів не втратили свого значення в політичному, економічному та інших вимірах.

Навпаки, процес розмивання системи міжнародних відносин як системи взаємовідносин суверенних держав, значно сповільнився. Можна навіть стверджувати, що він відбувається у зворотному напрямку. Так, США уже відмовилися від низки міжнародних договорів, які так чи інакше обмежували їх суверенітет. Президент Франції Н.Саркозі під час передвиборної компанії у березні 2012 р. дав обіцянку за певних умов поновити прикордонний контроль із сусідніми країнами-членами ЄС. Його намір дістав широку підтримку в суспільстві. Аналогічні думки стали домінувати і в Німеччині.

Таким чином огляд існуючих підходів щодо забезпечення національної безпеки дає змогу дійти висновку, що сьогодні пріоритет віддається концепції “політичного реалізму”. Водночас існує тенденція щодо модернізації цієї концепції в контексті особливостей сучасного характеру розвитку міжнародних відносин та наслідків процесів глобалізації. Тому в основу стратегічних рішень політичного керівництва при виборі шляхів, засобів і способів реалізації національних інтересів мають бути покладені реалізм і прагматизм.

***Чинники, які визначають вибір підходу щодо забезпечення національної безпеки.*** Передусім вибір підходу щодо забезпечення національної безпеки передбачає однозначну визначеність щодо системи національних інтересів. Зокрема, потрібно отримати відповідь на такі принципові запитання:

де (у зовнішній чи внутрішній політиці?) і як відображає сутність сформованих національних інтересів проблемні завдання щодо захисту та примноження тих чи інших національних цінностей?

чи підтримуються більшістю населення інтереси, які визначені політичним керівництво на офіційному рівні як національні, і як сприймаються вказані інтереси за межами держави?

хто є або може бути союзником (партнером) держави при реалізації тих чи інших національних інтересів?

як співвідносяться національні інтереси з реальним і потенційним (можливим) політичним та економічним статусом держави (її роллю та місцем) у регіональному та глобальному вимірах?

яким чином держава може захищати національні інтереси у тих чи інших умовах (засоби, способи, механізми тощо) та які ресурси (матеріальні, фінансові тощо) можуть бути для цього використані?

Вибираючи підхід щодо забезпечення національної безпеки, принципово важливо також оцінити загрози національним інтересам. Так, багато фахівців вважає, що загрози ***внутрішнього*** характеру мають вирішальне значення при виборі підходу щодо забезпечення національної безпеки, тобто існує думка, що вибір вказаного підходу має здійснюватися передусім у контексті закономірностей та особливостей суспільно-політичного і соціально- економічного розвитку держави34.

Але зовнішнє середовища характеризується чинниками, які також породжують загрози національним інтересам. Тому вказані чинники слід враховувати вибираючи підхід щодо забезпечення національної безпеки. Серед вказаних чинників, зокрема: нерівномірність, суперечливість, невизначеність та непередбачуваність геоекономічного та геополітичного розвитку; дестабілізуючий розвиток демографічних процесів у світі; ознаки вичерпаності природних та енергетичних ресурсів; зростання кількості та інтенсивності збройних конфліктів в різних регіонах планети; підвищення ймовірності

34 В Україні така думка тривалий час домінувала.

розповсюдження ядерної зброї; усвідомлення взаємозалежності національної і міжнародної безпеки.

Загрозою національній безпеці є також загострення та невирішеність так званих глобальних проблем безпеки. Йдеться про проблеми, які: концентрують фундаментальні суперечності земної цивілізації та загрожують її подальшому розвитку; справляють вплив на життєдіяльність кожної людини, тієї чи іншої соціальної групи, держави і людства в цілому; потребують для свого розв'язання тісного співробітництва всіх країн, незалежно від їх соціально- економічного устрою, політичних, ідеологічних чи інших відмінностей.

Глобальні проблеми безпеки можна розподілити на три групи: ***природного*, *техногенного*** та ***соціального*** походження35. Перша група – проблеми, які є наслідком відносин людини та навколишнього середовища (природи). Друга група – проблем, породжені наслідками та суперечностями розвитку постіндустріальної цивілізації. Вони проявляються в двох аспектах: катастрофічному руйнуванні навколишнього середовища проживання людини та значних диспропорціях у розвитку духовних і матеріальних людських цінностей, на корить останніх. Третя група проблем є наслідком суспільних відносин між людиною і суспільством, між суспільними групами, а також між державами. Ці проблеми лежать у площині соціального та духовного розвитку людини, вдосконалення систем освіти та медичного забезпечення, необхідності призупинення гонки озброєнь, подолання значної економічної нерівності між державами тощо.

Указаний поділ глобальних проблем безпеки є досить умовним через вплив будь-якої проблеми на інтенсивність та спрямованість розвитку інших проблем. Тому ці проблеми необхідно розглядати як складну динамічну систему, розвиток якої має спонтанний характер, є об’єктивним результатом соціального прогресу і характеризується високою динамічністю. Зокрема, йдеться про зміну статусу і значення тих чи інших проблем, включення до вказаної системи все нових проблем. Так, у середині 80-х р. минулого століття

35 Більш детально вказані проблеми розглядаються нижче у розділі 2

проблеми боротьби з міжнародним тероризмом та розповсюдження СНІД мали відносно локальний характер, а сьогодні є глобальними проблемами безпеки.

Досить важливим чинником, який справляє вплив на вибір підходу щодо забезпечення національної безпеки, є й те, що в багатьох конфліктах, у тому числі збройних, стає все важче визначити сторони протистояння, тип конфлікту, його істинні причини, ініціаторів. Наприклад, це може бути внутрішній конфлікт, під час якого відбуваються зіткнення між урядовими силами правопорядку і навіть армійськими підрозділами, які намагаються підтримати конституційний порядок та опозицією до уряду, яку ті чи інші країни (з огляду на свою зацікавленість у цьому конфлікті), можуть називати "демократичною", "сепаратистистами", "терористами", "бойовиками" тощо36. Часто вказана опозиція має найсучаснішу зброю (хто її озброює, як правило, не афішується). Це може бути фактично й зовнішня агресія, яку Рада безпеки ООН за встановленою процедурою санкціонує як миротворчу чи гуманітарну операцію з метою захисту цивільного населення або як контртерористичну операцію для знищення баз і таборів терористів.

Відсутність чітких та визнаних міжнародною спільнотою процедур, які б давали змогу визначати істинні причини та ініціаторів розв'язання того чи іншого конфлікту, "подвійні стандарти", які часто демонструють провідні країни, намагаючись врегулювати ці конфлікти, призвели до того, що закріплені сьогодні в міжнародному праві принципи та норми щодо використання воєнної сили учасниками конфлікту, як правило, ставляться під сумнів.

Міжнародне право, що охороняє територіальну цілісність держав, Женевська конвенція, яка регламентує ведення війн, були сформовані до виникнення сучасних загроз національній та міжнародній безпеці. Відсутність адекватних вказаним загрозам і закріплених у міжнародному праві принципів

36 Це приклади "подвійних стандартів". Так, опозиція, яка веде збройну боротьбу в Сирії проти Б.Асада, США, Великобританія та ін. називають демократичною, а інші, зокрема Росія називає її бойовиками (терористами), тому перші підтримують опозицію, а другі - ні. Опозицію, яка веде збройну боротьбу проти київської влади (в Донецькій і Луганській обл.) США називає бойовиками (терористами), а Росія – демократичною, тому США підтримують Київ, а Росія – опозицію. Київ і США бойові дії називають "гібридною війною", яку Росія веде проти України, а Росія називає ці дії внутрішнім збройним конфліктом.

та правил використання збройної сили, дедалі більше перешкоджає стримуванню, обмеженню масштабів і жорстокості конфліктів. Більше того, їх відсутність дає змогу прямо чи опосередковано втручатися у внутрішні справи суверенних держав, включаючи безпосередню військову агресію. Бомбардування США міст Югославії у1999 р., згадана вище військова операція коаліції держав, яку очолили США та Великобританія проти Іраку у 2003 р., події в Лівії та навколо неї у 2011 році, анексія Криму Російською Федерацією у 2014 р. яскраве підтвердження цього.

Варто також сказати, що останнім часом багато чинників, які негативно впливають на національну безпеку, зокрема, такі як: слабкі Уряди, відсталі політичні та економічні системи, релігійний чи етнічний екстремізм, диспропорційне зростання чисельності молоді, збігаються. Це створює передумови для виникнення та стрімкої ескалації внутрішніх конфліктів, у тому числі збройних, характерним для яких є активне втручання у внутрішні справи з боку провідних країн. У такому разі внутрішні конфлікти, особливо коли в них беруть участь етнічні групи, мають велику ймовірність перерости в регіональні та затяжні ("заморожені").

Разом з тим у багатьох країнах світу все більше розуміють, що на перший план виходить проблема забезпечення не тільки державної, а й міжнародної безпеки. Йде про усвідомлення того, що намагання забезпечити безпеку держави за рахунок іншої країни, як і абсолютизація безпеки держави, суспільства чи окремої людини не може бути домінантою як зовнішньої, так і внутрішньої політики. Так, у разі підпорядкування безпеки суспільства безпеці держави це призводить до тоталітаризму, а в разі абсолютизації безпеки особи – до хаосу й громадянського конфлікту, який неминуче тягне за собою втрату безпеки держави та безпеки суспільства, і, зрештою, - втрату безпеки людини.

Крім того, визначаючи принципи, засоби, способи, методи і механізми реалізації національних інтересів, важливо також враховувати, що сьогодні досить виразно проявляються дві взаємопов’язані тенденції розвитку земної цивілізації. З одного боку, утверджується розуміння цілісності, спільності

історичної долі людства, а з другого - створюються небачені раніше можливості для індивідуалізації особистості.

Аналіз першої тенденції, дає підстави стверджувати: держава має забезпечувати поєднання інтересів індивіда, нації і навіть людства виходячи з того, що апріорі існує деяка система загальнолюдських цінностей. Тому поділ людства на антагоністичні соціальні системи, абсолютизація особливостей власного суспільного розвитку, ізоляціонізм тощо є загрозою національній та міжнародній безпеці.

Аналіз другої тенденції цивілізаційного розвитку дає підстави стверджувати дозволяє стверджувати, що досягнутий рівень науково- технічного прогресу, успіхи сільськогосподарського виробництва та медицини тощо створюють матеріальні передумови для практичної реалізації постулату про вищу цінність людського життя. До того ж сучасне високотехнологічне виробництво потребує виявлення та всебічного розвитку різнобічних здібностей кожної людини. Тому існує суспільна потреба в більш гармонійному та всебічному її розвитку. Структура витрат розвинених країн за останні десятиліття підтверджує це. Постійно зростає частка асигнувань на соціальні витрати, оскільки вважається, що однією з умов для такого зростання є суттєве підвищення в постіндустріальну епоху ролі “людського капіталу” як головної рушійної сили економічного зростання та накопичення національного багатства. При цьому спостерігається й інтенсифікація процесу ***гуманізації*** людських відносин. Його суть полягає в тому, що турбота про людину є не тільки найважливішою нормою моралі, а й найголовнішою умовою прогресивного розвитку суспільства.

Урешті-решт, сучасні процеси глобалізації, активізація “нетрадиційних” загроз національній безпеці, проблеми внутрішньополітичного, соціально- економічного та культурного характеру призвели до того, що загрози національній безпеці набули ***системного*** та ***специфічного*** характеру для ***кожної*** країни. Вказаний характер загроз також є визначальним чинником при виборі підходу щодо забезпечення національної безпеки.

# Класифікація небезпек національним інтересам та межа трансформації потенційних загроз у реальні

***Класифікація небезпек національним інтересам.*** Небезпеки реалізації національних інтересів з огляду на сутність понять "виклик", "загроза" та ймовірность (ризику) виникнення умов, за яких формується потенціал протидії реалізації національним інтересам, можуть бути за ступенем їх негативного впливу на реалізацію інтересу розміщені у такій послідовності (ієрархії):

***потенційний виклик*** (накопичення певного потенціалу протидії реалізації національним інтересам є, але ризик нанесення шкоди національній безпеці не є очевидним);

***реальний виклик*** (формування потенціалу протидії реалізації національних інтересів завершилося і ризик нанесення шкоди національній безпеці стає очевидним);

***потенційна загроза*** (шляхом офіційних політичних, економічних чи інших дій, без застосування засобів збройної боротьби завдається шкода національній безпеці, масштаби якої не зачіпають життєво важливих національних інтересів, але ризик нанесення такої шкоди є очевидним);

***реальна загроза*** (завдання шкоди життєво важливим національним інтересам без використання засобів збройної боротьби є очевидним; масштаби шкоди мають локальний характер, але ризик, що вони набудуть комплексного характеру, є значним)37;

***реальна небезпека*** (найвища ступінь загрози, коли ризик завдання максимально великої шкоди життєво важливим національним інтересам є найвищим, тобто вказана шкода набуває комплексного характеру, війна розпочалася або може розпочатися в будь-який момент).

***Потенційний виклик*** – це ситуація, коли є ймовірність виникнення умов, за яких може формуватися потенціал протидії реалізації національним

37 Така ситуація склалася в Російській Федерації після введення проти неї санкцій США, ЄС та іншими країнами, як відповідь за анексію нею у 2014 році Автономної Республіки Крим

інтересам. У цьому разі головним завданням є оцінка ризиків можливих збитків у тій чи іншій сфері національної безпеки, якщо виникнуть умови, за яких може формуватися потенціал протидії реалізації національним інтересам та вжиття заходів переважно ***профілактично-превентивного*** характеру щодо блокування виникнення вказаних умов. Іншими словами, це ситуація, коли може відбуватися накопичення певного потенціалу протидії реалізації національним інтересам.

***Реальний виклик*** – це ситуація, коли завершилося формування передумов протидії реалізації національних інтересів, тобто завершилося накопичення необхідного потенціалу, але протидії досягненню національних цілей у формі офіційних заяв, політичних, економічних чи інших дій ще немає. У цих умовах головною метою є:своєчасне виявлення ситуації та основних суб’єктів (об’єктів), які можуть реалізувати вказаний потенціал, тобто протидіяти реалізації національних інтересів; уточнення можливої шкоди для національної безпеки; вжиття низки адекватних виклику заходів профілактичного характеру (для блокуванню його трансформації у потенційну загрозу).

***Потенційна загроза*** – це ситуація, коли очевидні протидія досягненню національних цілей, намір завдання шкоди (збитку) національній безпеці у формі офіційних політичних, економічних чи інших дій без застосування засобів збройної боротьби, коли вже може йтися про завдання певної шкоди національній безпеці. Проте її масштаби не зачіпають життєво важливих національних інтересів (суверенітет, територіальну цілісність тощо). Збитки (шкода) мають здебільшого локальний характер, тобто це сукупність умов, які, безперечно, вимагають реакції (вжиття конкретних заходів) щодо запобігання їх негативному впливу на національну безпеку. Зокрема, органи державної влади мають вжити заходів щодо ***прямої протидії*** загрозі з метою ***запобігання*** її трансформації в реальну. Ці заходи мають бути адекватними рівню загрози, але в будь-якому випадку застосування збройної сили в сукупності сил, засобів і способів, які використовуються для захисту національних інтересів, має

виключатися. Таким чином для такої ситуації характерним є ***очевидний намір*** протидії реалізації інтересів у формі офіційних заяв з боку тих чи інших суб’єктів, інших дій ***без застосування силових методів***. Завдається шкода національній безпеці, але її масштаби не зачіпають життєво важливих національних інтересів.

***Реальна загроза*** – це ситуація, коли очевидні не тільки протидія досягненню національних цілей, а й намір нанесення шкоди життєво важливим національним інтересам у формі офіційних чи неофіційних політичних, економічних та інших дій, але без застосування засобів збройної боротьби. Водночас загроза збройного нападу може бути досить висока. Вже можна вести мову про завдання значної шкоди національній безпеці, масштаби якої зачіпають життєво важливі національні інтереси, але вони мають переважно ***локальний*** характер.

Інакше кажучи, - це сукупність умов, які безперечно вимагають негайної реакції (конкретних заходів) щодо запобігання їх подальшому негативному впливу на національну безпеку. У разі виникнення реальної загрози органи державної влади мають вдатися до активних і рішучих заходів щодо ***прямої протидії*** загрозі з метою ***запобігання*** її переростання у реальну небезпеку. Ці заходи мають бути комплексними, передбачати залучення всіх наявних у розпорядженні органів влади сил і засобів, але бути адекватними рівню загрози і, як правило, виключити необхідність застосування збройної сили для захисту життєво важливих інтересів. За реальної загрози шкода життєво важливим національним інтересам ***не досягає*** рівня, коли, наприклад, порушується цілісність соціальної, економічної чи політичної системи або втрачаються можливості виконання нею життєво важливих функцій. Таким чином, у ситуації реальної загрози існує ***протидія*** реалізації життєво важливих національних інтересів, але вона має ***вибірковий*** характер і не передбачає ***застосування збройної сили***. Водночас загроза застосування засобів збройної боротьби досить висока (зброя може бути застосована в будь-який момент).

Завдається шкода реалізації життєво важливих інтересів, але її масштаби мають

***локальний*** характер.

***Реальна небезпека*** – це ситуація, коли склалися умови, за яких безпосередня небезпека завдання шкоди життєво важливим національним інтересам є реальністю, тобто вказана шкода має ***комплексний*** характер. Це, наприклад, ситуація, коли вже розпочалася війна або коли вона може розпочатися в будь-який момент. З огляду на це держава має використати всі наявні у її розпорядженні сили і засоби для захисту вказаних інтересів, у тому числі засоби збройної боротьби (військову силу). При цьому перевищувати рівень загрози не тільки допустимо, а й бажано (аж до розгляду практичних питань щодо вжиття ***превентивних*** заходів), з метою блокування джерела (джерел) загрози у найкоротші терміни (від цього залежить величина можливої шкоди для національної безпеки). Тому - це ситуація, коли ймовірність запровадження воєнного стану на всій території держави є надзвичайно високою, оскільки протидія реалізації життєво важливим національним інтересам має комплексний характер, то може порушуватися цілісність соціальної системи та держави, частково або повністю знижуватися можливості виконання ними важливих функцій тощо.

Запропонована класифікація дозволяє виконувати низку наукових та практичних завдань щодо забезпечення національної безпеки, зокрема:

дає змогу ідентифікувати будь-яке явище (подію, процес, ситуацію) як потенційний чи реальний виклик, потенційну чи реальну загрозу або реальну небезпеку національним інтересам і, відповідно, планувати та вживати комплекс заходів щодо формування та забезпечення ефективного функціонування системи забезпечення національної безпеки;

може бути використана при моделюванні процесу забезпечення національної безпеки;

є важливою при визначенні та уточненні національних цілей;

дає змогу відмовитися від традиційного включення до базових нормативних документів у сфері забезпечення національної безпеки досить

гіпотетичного переліку потенціальних і реальних загроз національній безпеці, не проводячи між ними чіткої межі38;

передбачає можливість ***кількісно*** оцінювати рівень небезпек національній безпеці шляхом визначення можливих ризиків завдання шкоди (збитку) національним інтересам за тих чи інших умов їх реалізації.

Наприклад, потенційний та реальний виклики можна розглядати як ситуації, за яких органи державного управління мають перебувати у стані ***постійної готовності*** до нейтралізації загроз життєво важливим національним інтересам. Ситуацію реальної загрози національній безпеці, слід розглядати як таку, за якої система державного управління та необхідні сили і засоби, зокрема спецслужби та збройні сили мають бути переведені у стан ***підвищеної готовності***. У разі реальної небезпеки національній безпеці для забезпечення здійснення комплексу заходів (політичних, економічних, воєнних та ін.), спрямованих на захист життєво важливих національних інтересів, вказані система, сили і засоби мають бути невідкладно переведені у ***найвищу ступінь готовності****.*

Очевидно, вказана класифікація небезпек реалізації національних інтересів, як і будь-яка інша, є умовною і може бути доповнена, наприклад за такими критеріями: ***характер*** (соціальні, техногенні чи природні); ***розмах*** та ***масштаб*** можливих наслідків (глобальні, регіональні, субрегіональні, національні, локальні); ***сфера прояву*** та ***термін дії*** (політичні, економічні, інформаційні, внутрішні, зовнішні, довгострокові, короткострокові тощо).

***Визначення межі переростання потенційних загроз національній безпеці у реальні***. Від адекватної оцінки загроз національним інтересам (зокрема, відповіді на запитання є вони потенційними чи реальними), залежить перелік та зміст заходів, щодо зменшення їх негативного впливу на реалізацію вказаних інтересів. Певною мірою вирішенню цього завдання слугує наведена вище класифікація небезпек національним інтересам, наведена вище.

38 У чинному законодавстві України перераховані потенційні та реальні загрози національним інтересам, але вказані переліки мало допомагають при розробці таких документів, як наприклад Стратегія національної безпеки.

Водночас важливими є й кількісні оцінки співвідношення рівня загроз та потенціалу системи забезпечення національної безпеки з огляду на вплив останнього на вказаний рівень. Наприклад, можна вважати, що якщо очікувані (прогнозовані) втрати України в деякій *і*-й сфері національної безпеки перевищують величину ***максимально допустимих*** для неї втрат або коли очікувані втрати держави, яка є суб'єктом-джерелом загроз національним інтересам України в *і*-й сфері її національної безпеки, не досягають ***критично мінімальної*** величини недопустимих для цієї держави втрат, унаслідок вжитих Україною контрзаходів, то така ситуація має бути оцінена як наявність потенційної загрози національним інтересам України у сфері, яка розглядається.

Формалізовано це можна записати у вигляді співвідношення:

*Uo,i(t)> Upd,i(t)*

або (2)

*Ao,i(t) < And,i(t)*

де: *Uo,i(t)* – очікувані (прогнозовані) втрати України в

*і*-й сфері її національної безпеки на момент часу *t*;

*Upd,i(t)* – величина максимально допустимих для України втрат в

*і*-й сфері її національної безпеки на момент часу *t*;

*Ao,i(t)* – очікувані (прогнозовані) втрати в *і*-й сфері національної безпеки держави - джерела загроз національним

інтересам України в разі проведення останньою контрзаходів на момент часу *t*;

*And,i(t) –* критично мінімальна величина недопустимих втрат в *і-*й сфері національної безпеки держави - джерела загроз національним інтересам України, в разі проведення останньою контрзаходів на момент часу *t*.

Якщо потенційну загрозу в *і*-й сфері національної безпеки неможливо компенсувати потенціалом, який було виділено на забезпечення національної безпеки шляхом його перерозподілу між сферами національної безпеки, або залученням додаткових ресурсів із наявного в розпорядженні держави загального потенціалу і тим самим забезпечити:

*Ao,i(t) > And,i(t),* (3)

то можна стверджувати про переростання ***потенційної*** загрози національній безпеці України ***у реальну***.

Аналіз вищенаведеного співвідношення (2) дозволяє загрози життєво важливим національним інтересам України розподілити на дві групи:

сукупність загроз, які трансформуються у ризики понести збитки (втрати) в тій чи іншій сфері національної безпеки, більші ніж максимально-допустимі для України, із-за нездатності СЗНБ виконати необхідний комплекс задач ***оборонного*** характеру на момент часу *t* (перша група загроз);

сукупність загроз, які трансформуються у ризики нанесення Україною збитків (втрат) державі-джерелу загроз національним інтересам, нижчих ніж критично-мінімальна величина недопустимих збитків (втрат) в тій чи іншій сфері національної безпеки вказаної держави із-за нездатності СЗНБ України виконати необхідний комплекс задач ***наступального*** характеру на момент часу *t* (друга група загроз).

# Визначення рівня загроз національній безпеці та адекватного йому порядку денного органів державної влади

***Загальний підхід щодо визначення рівня загроз національній безпеці.*** Суспільство та інститути держави як соціальні системи можуть перебувати в різних ситуаціях. Місія держави – створити умови для задоволення потреб прогресивного розвитку суспільства. Тому головна функція органів влади -

оцінка ситуації, у якій перебуває суспільство крізь призму небезпек щодо задоволення вказаних потреб.

Рівень безпеки соціальної системи залежить від використаних можливостей (людини, суспільства, органів влади), в тому числі для нейтралізації загроз вказаному розвитку. Це означає, що можливі ситуації, коли фактично за відсутності загроз, наявні можливості (політичні, економічні тощо) використовуються вкрай неефективно для реалізації інтересів соціальної системи. Тому рівень безпеки соціальної системи може знизитися до такого, за якого вона може опинитися на межі загибелі навіть за відсутності загроз її розвитку.

Іншими словами, рівень загроз національній безпеці є системною характеристикою умов існування суспільства та держави. Вона має визначатися у контексті ***комплексної кількісної*** та ***якісної*** оцінки чинників, які сприймаються та оцінюються як небезпеки розвитку індивіда, соціальної групи, суспільства, держави, тобто як загрози національним інтересам у політичній, економічній, соціальній та гуманітарній сферах життєдіяльності. З огляду на це вказана оцінка може відігравати роль критерію ефективності СЗНБ і по суті, є комбінацією показників, які слугують для оцінки рівня безпеки у політичній, економічній, соціальній та гуманітарній сферах. Крім того, ця оцінка має ґрунтуватися на розумінні взаємозв’язків між складовими національної безпеки та між факторами, які справляють вплив на можливості й загрози щодо реалізації національних інтересів.

Середовище реалізації національних інтересів постійно містить ті чи інші фактори, негативний вплив яких призводить до настання небажаної для реалізації національних інтересів події (ситуації). Ця подія (ситуація) є небажаною, оскільки завдає шкоди національній безпеці. Тому в загальному випадку аналіз загроз має передбачати виявлення їх джерел (причин), прогнозування тенденцій розвитку, визначення рівня загрози тощо.

Указаними джерелами можуть бути будь-які фактори, які проявляють ворожі національним інтересам наміри або ж природу, що за певних умов може

завдати шкоди національній безпеці. Тому комплексна оцінка загроз національній безпеці передбачає оцінку та прогнозування розвитку умов реалізації національних інтересів (передусім життєво важливих).

Першу спробу встановити взаємозв’язок загроз із пріоритетними національними інтересами зробили у 1994 р. фахівці Національного інституту стратегічних досліджень. Для вирішення цього завдання вони, зокрема, використовували методи багатовимірного порівняльного аналізу, експертні методи. Використання цих методів після визначення загроз пріоритетним національним інтересам дає можливість здійснювати системний аналіз ситуацій, що складаються в Україні та за її межами, а також виявляти найбільш актуальні загрози пріоритетним національним інтересам, загалом розкрити закономірності в системі “пріоритетні національні інтереси-загрози”.

Водночас результати практичні діяльності суб’єктів забезпечення національної безпеки свідчать, що взаємозв’язок функціональних сфер національної безпеки призводить до того, що намагання підвищити рівень захисту національних інтересів в одній зі сфер, не обов’язково означає автоматичне підвищення загального рівня національної безпеки. Крім того, одні й ті самі загрози національним інтересам можуть мати різні першопричини виникнення та інтенсивність розвитку. Так, загроза втрати територіальної цілісності може мати в своїй основі сепаратизм або ж збройний напад з боку іншої країни, що передбачає різні оцінки та механізми нейтралізації загрози.

Визначаючи рівень загроз національній безпеці, умовно можна вважати, що абсолютна безпека - це така ситуація, коли вказаний рівень є безкінечно малим. Тому, якщо умовно взяти відрізок від нуля до одиниці, то точка 0 відповідатиме ситуації, за якої практично відсутні будь-які фактори, що можуть бути оцінені як загроза безпеці, тобто це фактично рівень абсолютної відсутності небезпеки. Відповідно одиниця відповідатиме максимально можливому рівню загрози національній безпеці. Це стан повної відсутності безпеки, наприклад ситуація, коли відбулася втрата територіальної цілісності або суверенітету держави. Всі ж інші умови життєдіяльності суспільства та

держави (ситуації) можуть бути оцінені в контексті загроз їх прогресивному розвитку в межах відрізку [0,1]. Такий підхід дає змогу здійснювати оцінку тенденцій до змін умов та ефективність заходів суб’єктів забезпечення національної безпеки щодо реалізації національних інтересів.

Так, якщо отриману за певний період часу оцінку рівня загроз національній безпеці, яка становить 0,55, порівняти із попередньою оцінкою (у попередній період), яка становила 0,45, то можна зробити висновок про спрямованість розвитку ситуації (у цьому разі загрози зростають).

Життєдіяльність суспільства та держави знаходить вияв у політичній, економічній, соціальній та гуманітарній сферах, в яких і проявляються інтереси їх самозбереження, розвитку та загрози їх реалізації. Тому, оцінюючи рівень загроз національній безпеці, необхідно брати до уваги стан задоволення життєво важливих потреб (інтересів) суспільства та держави. Цей стан має оцінюватися з використанням показників (параметрів, індексів, стандартів), відхилення яких від гранично допустимих значень призводять до деструктивних змін у структурі соціальної (політичної) системи та її загибелі. Таким чином центральним питанням є визначення переліку вказаних показників, особливо їх значень, за межами яких відбуваються деструктивні (незворотні) зміни в суспільства та його політичних інститутах (системі державного управління).

В Україні ці показники на нормативному рівні не визначені, але завдання щодо розробки та впровадження загальнодержавної системи визначення та моніторингу порогових значень показників (індикаторів), що характеризують рівень захищеності національних інтересів у різних сферах життєдіяльності та виникнення реальних загроз національній безпеці, керівництвом держави ставилися неодноразово.

Важливою передумовою отримання адекватної оцінки рівня загроз національній безпеці є також єдина думка серед фахівців стосовно трактування основних понять, які вживаються в процедурі визначення вказаної оцінки.

Першим завданням у цій процедурі є уточнення переліку життєво важливих інтересів суспільства та держави, а наступним - визначення небезпек щодо їх реалізації, для чого аналізуються такі чинники: недостатність внутрішніх ресурсів розвитку; загострення нерозв’язаних проблем у відносинах з зовнішнім середовищем; досягнення фізичних меж можливого розвитку; випадковий або цілеспрямований негативний вплив з боку інших соціальних систем (від окремої людини до міжнародної спільноти включно).

Наступним завданням є бути визначення ієрархії небезпек за ступенем їх впливу на реалізацію життєво важливих національних інтересів у сферах життєдіяльності та ситуацій, які можуть існувати в суспільстві (державі) як наслідок сукупної дії вказаних небезпек. Аналіз реальних подій, явищ процесів, які відбуваються в суспільстві та навколо держави в контексті ступеня їх впливу на реалізацію життєво важливих національних інтересів і порівняння їх із описом ситуацій, які можуть існувати, дає змогу отримати ***якісну*** оцінку загроз національній безпеці.

Але для більшої обґрунтованості пропозицій щодо політики національної безпеки цю оцінку необхідно доповнити ***кількісною*** оцінкою. З цією метою виконують аналіз показників, які характеризують ступінь реалізації вказаних інтересів. У разі відсутності затвердженого на нормативному рівні переліку показників та їх гранично допустимих значень, які б давали змогу визначати ступінь реалізації життєво важливих національних інтересів, комплексну оцінку загроз національній безпеці за сферами життєдіяльності суспільства і держави можна визначати як узагальнену оцінку загроз складовим безпеки. Наприклад, загрози економічній безпеці, є узагальненою оцінкою загроз енергетичній, продовольчій, фінансовій, демографічній та іншим складовим вказаної безпеки.

Залежно від того чи іншого рівня комплексної оцінки загроз національній безпеці у державі може встановлюватися той чи інший ***режим безпеки***. Вказаний режим, зокрема, може передбачати встановлення певного пропускного режиму та порядку охорони території, зон, будівель, приміщень,

комунікацій, споруд тощо, інші норми, які спрямовані на протидію різним загрозам (наприклад терористичного, воєнного, політичного характеру тощо).

***Визначення порядку денного органів державної влади, адекватного загрозам національним інтересам.*** Для зниження негативного впливу загроз національним інтересам заздалегідь мають бути розроблені відповідні плани дій (заходів) суб’єктів забезпечення національної безпеки, у тому числі органів державної влади. Це стосується як запобігання так званим позаштатним ситуаціям (коли рівень загрози досягає недопустимого), так і адекватних дій у разі її настання, а також визначення можливого набору методів (сукупності засобів, способів, прийомів) реагування на загрози національній безпеці у вказаних ситуаціях.

Принципово важливою є також організація належного моніторингу за стійкістю політичної та економічної системи в контексті контролю критичних параметрів (показників, індексів) функціонування вказаних систем. Доцільним є й завчасне створення та підготовка тимчасових робочих груп (штабів, антикризових центрів тощо), їх належне матеріально-технічне оснащення та періодична перевірка їх функціональної готовності до виконання завдань у разі настання несприятливої події (виникнення позаштатної ситуації), наприклад в умовах надзвичайного стану (на об’єкті, певній місцевості, у державі). У цілому ж, як свідчить практика розвинених країн, для аналізу та розробки пропозицій щодо зменшення ризиків, які виникають під час реалізації національних інтересів, доцільним є створення штатних ситуаційних (антикризових, моніторингових, аналітичних тощо) центрів як на загальнодержавному, так і на регіональному (об’єктовому) рівні.

Таким чином визначення порядку денного для органів державної влади, адекватного загрозам національним інтересам, зумовлює необхідність завчасного планування та вжиття заходів щодо зниження рівня ймовірності негативних наслідків для об’єктів національної безпеки, підвищення вірогідності отримання позитивних результатів діяльності вказаних органів, удосконалення технологій прийняття управлінських рішень, методів їх

реалізації відповідно до конкретних обставин ситуації, що склалась або може скластися. Крім того, необхідно мати на увазі досить широкий спектр загроз, що мають властивість синергізму, визначати пріоритетність заходів, здійснювати ретельний аналіз тенденцій розвитку загроз. Усе це безпосередньо пов’язане з управлінням ризиком на стратегічному рівні державного управління. Саме тому заздалегідь мають бути розроблені та у встановленому порядку затверджені орієнтовні переліки дій (заходів) органів державної влади залежно від ситуації, яка склалася щодо забезпечення національної безпеки.

Нижче як приклад пропонується можливий перелік основних дій (заходів) органів державної влади залежно від ситуації, яка можлива у процесі забезпечення національної безпеки39

## Ситуація, ідентифікована як потенційний виклик:

уточнення можливої шкоди, що може бути нанесена реалізації національних інтересів у цій ситуації;

прогнозування подальшого розвитку ситуації;

визначення ***допустимого*** ризику (кількісна оцінка можливої шкоди, що може бути завдана реалізації національних інтересів);

розробка та вжиття ***профілактичних*** заходів щодо блокування розвитку умов, які призводять до накопичення потенціалу, ***достатнього*** для протидії реалізації національних інтересів;

своєчасне виявлення ситуації, коли буде накопичено потенціал,

***достатній*** для протидії реалізації національних інтересів;

виявлення та характеристика суб’єктів (об’єктів), які сприяють накопиченню потенціалу, достатнього для протидії реалізації національних інтересів;

визначення умов переростання потенційного виклику у реальний.

## Ситуація, ідентифікована як реальний виклик:

уточнення можливої шкоди, що може бути завдана реалізації національних інтересів у цій ситуації;

39 Див. вище запропонований перелік та ієрархію таких ситуацій

прогнозування подальшого розвитку ситуації;

оцінка можливої шкоди, що може бути завдана національній безпеці у разі переростання реального виклику в потенційну загрозу;

розробка та вжиття адекватних виклику ***превентивних*** заходів щодо блокування (усунення) умов, які призводять до переростання реального виклику в потенційну загрозу;

уточнення та характеристика суб’єктів (об’єктів), які сприяють накопиченню потенціалу та переростанню реального виклику в потенційну загрозу реалізації національних інтересів;

визначення умов переростання реального виклику в потенційну загрозу.

## Ситуація, ідентифікована як потенційна загроза:

уточнення обсягів завдання шкоди національній безпеці;

уточнення та характеристика суб’єктів (об’єктів), які завдають шкоди національній безпеці в контексті їх можливої протидії реалізації ***життєво важливим інтересам***;

визначення умов, за яких суб’єкти загрози можуть застосувати силові методи, спрямовані проти реалізації життєво важливих інтересів;

розробка та вжиття активних і комплексних заходів щодо нейтралізації або зниження рівня загрози із залученням наявних сил і засобів (як правило, силові методи мають виключатися);

уточнення комплексу заходів щодо додаткового захисту та оборони об’єктів критичної інфраструктури;

розробка спеціальних інформаційно-психологічних операцій, спрямованих на консолідацію суспільства та нейтралізацію діяльності суб’єктів загрози;

оцінка шкоди, що може бути завдана реалізації життєво важливих інтересів за умов переростання потенційної загрози в реальну.

## Ситуація, ідентифікована як реальна загроза:

уточнення обсягів завданої шкоди життєво важливим інтересам;

визначення та характеристика суб’єктів (об’єктів), які завдають шкоди реалізації життєво важливих інтересів;

визначення умов, за яких суб’єкти загрози можуть застосувати засоби збройної боротьби для протидії реалізації життєво важливих інтересів;

проведення спеціальних інформаційно-психологічних операцій, спрямованих на консолідацію суспільства та нейтралізацію діяльності суб’єктів загрози;

обґрунтування пропозицій щодо введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях;

обґрунтування пропозицій щодо оголошення загальної або часткової мобілізації;

обґрунтування пропозицій про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

обґрунтування пропозицій щодо звернення до міжнародних інститутів безпеки та міжнародної спільноти за допомогою;

вжиття комплексу заходів щодо додаткового захисту та оборони об’єктів критичної інфраструктури;

оцінка шкоди, що може бути завдана реалізації життєво важливих інтересів за умов переростання реальної загрози в реальну небезпеку.

## Ситуація, ідентифікована як реальна небезпека:

постійне уточнення обсягів завданої шкоди життєво важливим інтересам; уточнення та характеристика суб’єктів (об’єктів), які завдають шкоди

реалізації життєво важливих інтересів;

вжиття комплексних і рішучих заходів щодо нейтралізації або зниження рівня загрози у найбільш короткі терміни із залученням усіх наявних сил і засобів, у тому числі збройної сили;

активізація проведення спеціальних інформаційно-психологічних операцій, спрямованих на консолідацію суспільства та дискредитацію суб’єктів загрози;

введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в її окремих місцевостях;

оголошення загальної або часткової мобілізації;

оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;

звернення до міжнародних інститутів безпеки та міжнародної спільноти за допомогою;

ліквідація наслідків руйнування об’єктів критичної інфраструктури.

Варто ще раз зазначити - загроза має бути усунена шляхом прийняття ***адекватних*** її рівню (ступеню) управлінських рішень та вжиття практичних заходів.