

## РОЗДІЛ 4

### ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

#### Глава 7. Методологічні та організаційно-правові засади державного управління у сфері національної безпеки

##### 7.1. Мета, суб'єкти та об'єкти державного управління у сфері національної безпеки

*Мета державного управління у сфері національної безпеки* (ДУНБ).

Національні інтереси та загрози щодо їх реалізації виявляються у всіх сферах життєдіяльності суспільства та держави. Це дає підстави констатувати, що управлінські рішення суб'єктів забезпечення національної безпеки, які мають за мету реалізацію вказаних інтересів, впливають на основний зміст, результативність та ефективність адміністративного, політичного, соціально-економічного та інших видів державного управління, тобто мова йдеться про стратегічне значення управлінських рішень вказаних суб'єктів. Зокрема, це спостерігається, коли виникає необхідність нейтралізації загроз життєво важливим національним інтересам у тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства та держави, та дозволяє дійти висновку, що управлінню у сфері забезпечення національної безпеки властиві закономірності, ознаки й особливості міжгалузевого та функціонального управління, як неперервного процесу суб'єкт-об'єктних відносин, в процесі яких відбувається виконання функцій та завдань, спрямованих на реалізацію національних інтересів.

З огляду на викладене вище, доходимо висновку, що ДУНБ – це специфічний вид державного управління, що охоплює соціальну, економічну, гуманітарну та політичну сфери життєдіяльності суспільства та держави. ДУНБ є цілеспрямованою діяльністю суб'єктів забезпечення національної безпеки, які згідно з чинним законодавством, використовуючи можливості держави (дипломатичні, воєнні, економічні, інтелектуальні, інформаційні та інші),

здійснюють розробку та реалізацію регулюючих, координуючих та контролюючих державно-управлінських впливів на об'єкти національної безпеки.

Головною метою вказаних управлінських впливів є прогнозування, своєчасне виявлення, нейтралізація загроз сталому розвитку людини, суспільства і держави (передусім їх життєво важливим інтересам) та запобігання їм.

Зміст та спрямованість ДУНБ залежить від форми державного устрою, політичної системи та державної політики з питань національної безпеки, з якою воно тісно пов'язане, оскільки в кінцевому підсумку їх загальною головною метою є створення і підтримка на належному рівні необхідного рівня захищеності життєво важливих національних інтересів, як базової передумови створення належних умов розвитку особи, прогресу суспільства і держави, а також нейтралізації загрози послаблення ролі держави, як суб'єкта міжнародних відносин та її спроможності реалізувати національні інтереси на міжнародній арені. Тому ДУНБ здійснюється відповідно до прийнятих в установленому порядку законів, концепцій, стратегій, програм та інших керівних документів з питань забезпечення національної безпеки, які й визначають цілеспрямованість та основні завдання вказаного управління.

***Суб'єкти та система ДУНБ.*** Суб'єктами ДУНБ є посадові особи, органи державного управління, органи місцевого самоврядування, державні інститути, діяльність пов'язана із забезпеченням національної безпеки. В Україні це, зокрема: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; вище керівництво збройних сил, спеціальних служб, інших військових формувань, утворених відповідно до чинного законодавства. Вказані суб'єкти утворюють систему ДУНБ, яка є невід'ємною складовою системи державного управління.

Як і будь-яка соціальна система, система ДУНБ має складну ієрархічну структуру. Аналіз сукупності широких і значних повноважень суб'єктів ДУНБ, які мають за мету забезпечення безпеки індивіда (людини) суспільства і держави, як передумови їх життєдіяльності, специфіки сукупності способів, сил і засобів, які використовуються для досягнення цієї мети, дає змогу стверджувати про приналежність ДУНБ до вищого ієрархічного рівня адміністративно-політичного виду державного управління (як невід'ємної його складової). При цьому можна виділити такі рівні ДУНБ: *стратегічний* (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, РНБО України), *оперативно-стратегічний* (міністерства і відомства) та *оперативний* (державні адміністрації) ієрархічні рівні управління.

Принципові особливості ДУНБ зумовлені тим, що його функції:

специфічні, бо головною метою управлінських впливів є передусім своєчасне прогнозування, виявлення, нейтралізація загроз національним інтересам та запобігання їм, для чого залучаються спеціальні сили і засоби: збройні сили, спецслужби, мобілізаційні резерви тощо);

одночасно стосуються інтересів кожної людини, суспільної групи, суспільства та держави, а не рідко й інших держав, які, як правило, не співпадають, що зумовлює необхідність пошуку взаємоприйняттого балансу (компромісу) їх інтересів, що є першочерговою проблемою, на розв'язання якої спрямовуються головні зусилля суб'єктів ДУНБ у процесі їх діяльності;

в кінцевому рахунку, спрямовані на збереження (захист) та примноження накопичених матеріальних та духовних цінностей, а, отже, створення умов, за яких може відбуватися реалізація національних інтересів у різних сферах життєдіяльності суспільства та держави;

ДУНБ є послідовністю, відносно завершених етапів здійснення певних управлінських дій та управлінських рішень, а саме:

аналіз управлінської ситуації; визначення (уточнення) переліку національних інтересів; виявлення та з'ясування сутності проблем, пов'язаних з реалізацією національних інтересів;

визначення національних цілей (передусім пріоритетних), спрямованих на розв'язання вказаних проблем (в загальному випадку це розбіжності між реальним та бажаним станами об'єкту управління);

розробка та прийняття державно-управлінських рішень, метою яких є досягнення визначених національних цілей (в загальному випадку ці рішення спрямовані на досягнення бажаного стану об'єкта управління);

реалізація сукупності взаємообумовлених управлінських впливів на об'єкт управління (регулюючих, координуючих, контролюючих та інших) з метою прогнозування, виявлення, нейтралізації загроз розвитку людини, суспільства і держави та запобігання їм (передусім загроз життєво важливим інтересам);

постійний моніторинг стану об'єкта управління крізь призму загроз щодо функціонуванню (розвитку) цього об'єкта з метою виявлення нової проблемної ситуації (ситуації виникають, коли визначені нові цілі розвитку, або коли виявлені чинники, що приводять до кризових явищ та криз в об'єкті управління чи середовищі його функціонування).

З огляду на викладене, очевидно, що політичні, економічні, ідеологічні та інші виміри різноманітних сторін життєдіяльності суспільства і держави мають знаходити своє адекватне відображення в управлінських рішеннях суб'єктів ДУНБ, а вирішальне значення має успішне вирішення завдання щодо своєчасного отримання та виконання системного аналізу інформації про умови функціонування та захищеності об'єктів управління від загроз.

Незважаючи на те, що специфіка ДУНБ зумовлює об'єктивну "присутність" його функцій у всіх сферах життєдіяльності суспільства і держави та, що перелік завдань щодо забезпечення національної безпеки наведено в Конституції України, Законах України "Про Раду національної безпеки і оборони України", "Про основи національної безпеки України", інших нормативно-правових актах, є два підходи при визначенні меж сфери управлінських впливів ДУНБ, які умовно можна назвати "широким" та "вузьким".

“Широкий” підхід, як правило, є характерним для тоталітарної системи державного управління, коли навіть при відсутності об’єктивної на те суспільної потреби, сферою ДУНБ намагаються охопити практично всі питання державного управління. Інакше кажучи, вважається, що будь-який чиновник сприяє зміцненню національної безпеки, або, навпаки, не сприяє в разі невиконання службових обов’язків. За певних умов такий підхід можна вважати виправданим (війна, надзвичайний стан тощо). При “вузькому” підході сфера ДУНБ охоплює лише *ті* функції державного управління, які зумовлені необхідністю створення належних умов (розширення наявних можливостей) щодо реалізації життєво важливих національних інтересів.

Ускладнення, взаємозалежність та взаємообумовленість суспільних процесів об’єктивно породило необхідність у *спеціалізації* державного управління *за сферами* розробки та здійснення держано-управлінських впливів *у контексті забезпечення національної безпеки*. У кожній із них є необхідність у визначені (уточнені) національних інтересів, їх пріоритетності, прогнозуванні, своєчасному виявленні, нейтралізації загроз реалізації вказаних інтересів та запобігання їм. Тому можна стверджувати про економічні, соціальні, політичні, військові та інші виміри національної безпеки. З огляду на це, починаючи з давніх часів, для безпосереднього виконання завдань щодо забезпечення безпеки індивіда, суспільства і держави почали створювати спеціалізовані державні інститути (сили, засоби) зокрема, армію, спеціальні та дипломатичні служби тощо, а також відповідні структури державного управління (міністерства, комітети, думи, ради тощо).

Урешті-решт, очевидно, що як при дослідженні проблем ДУНБ, так і при окресленні меж сфери державно-управлінських впливів, спрямованих на реалізацію життєво важливих національних інтересів, за звичайних (нормальних) умов життєдіяльності суспільства та держави, більш виправданим є другий, так би мовити, функціонально-спеціалізований підхід. Він більшою мірою зорієнтований на *конкретно-значущий* для забезпечення національної безпеки результат й не призводить до зайвого відволікання уваги вищого

керівництва на другорядні проблеми і завдання, які постійно виникають у практиці державного управління. Тому застосування функціонально-спеціалізованого підходу при окресленні сфери управлінських впливів суб'єктів ДУНБ дозволяє охопити тільки ті функції та завдання державного управління, які передусім обумовлені необхідністю створення належних умов (розширення наявних можливостей) щодо реалізації вказаних інтересів.

В ДУНБ роль суб'єкта завжди виконує той чи інший орган державної влади, який оцінюючи загрози національним інтересам, розробляє комплекс заходів і приймає відповідне управлінське рішення про необхідні дії. Тому будь-яке рішення вказаного суб'єкта є державним й визначає підстави виникнення, зміни або припинення тих чи інших управлінських відносин (у політичній, економічній, чи інших сферах). Відповідно владні відносини, що виникають у процесі ДУНБ спираються на комплекс спеціальних засобів і способів їх використання, що має забезпечити прийняття тих чи інших цінностей усіма членами суспільства.

Таким чином, характерною ознакою управлінських рішень, які приймаються суб'єктами ДУНБ, є їх владна нормативність, тобто ці рішення є юридичними актами, які надають руху механізму правового регулювання, одночасно пов'язуючи поведінку суб'єктів і об'єктів національної безпеки, можливі ситуації з тими нормами і соціальними інститутами, які мають виконувати такі рішення. Способи ж закріплення цього зв'язку досить різноманітні – від обмежень до однозначних приписів, а розрізнятися вони можуть за джерелами, змістом, правовими формами, обсягом, часом дії та іншими ознаками. Крім того серед цих рішень принципово важливими є ті, які відображені у керівних документах з питань забезпечення національної безпеки (законах, концепціях, доктринах, стратегіях, програмах тощо).

**Об'єкти ДУНБ.** Аналіз чинного законодавства України дозволяє дійти висновку, що **об'єктами**, на які спрямовуються управлінські впливи суб'єктів ДУНБ є: конституційні права і свободи людини і громадянина; духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності

суспільства; конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканість; інформаційне і навколишнє природне середовище; природні ресурси. Викладене дає змогу стверджувати, що *опосередкованими об'єктами* для суб'єктів ДУНБ є також життя та власність громадян, соціальні, територіальні, етнічні, мовні, релігійні та інші групи, зокрема сім'я, національні та інші меншини, й саме їх право на організацію, можливість самостійно вирішувати питання групової ідентичності.

Вибір сукупності способів і засобів впливу на указані вище об'єкти управління зумовлюється необхідністю адекватного реагування на загрози національним інтересам та можливостями суб'єктів ДУНБ (які є, або можуть бути у перспективі (організаційними, економічними, адміністративними, політичними тощо)).

Варто також зазначити, що за будь-яких умов оцінку ефективності та результативності державно-управлінських рішень стосовно забезпечення національної безпеки необхідно приймати на основі результатів системного аналізу стану та динаміки розвитку суспільства і держави, внутрішнього та зовнішнього середовища їх функціонування, які доцільно зокрема, характеризувати такими показниками як: якість перехідних процесів із одного рівня на інший, лабільність, керованість, адекватність реакції на впливи зовнішнього середовища. Вихід цих показників за допустимі межі приводить у кінцевому рахунку до руйнування фізичної структури об'єкта управління. Наприклад, це може бути незворотність (катастрофічність) процесів у соціальній структурі суспільства, що призводить до його розпаду (за етнічними, релігійними, майновими чи іншими ознаками), порушення територіальної цілісності чи руйнування системи управління держави.

Досвід інших країн свідчить, що в процесі ДУНБ принципово важливим є моніторинг та оцінка порогових величин (критичних параметрів) індикаторів, індексів, показників щодо: *оборони* (забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності); *економіки* (забезпечення добробуту суспільства, господарського зростання, технологічного прогресу, раціональної участі в

міжнародному поділі праці); *суспільного устрою* (захист конституційного ладу, корекція процедур забезпечення правонаступності влади); *соціальної політики* (оцінка стану соціальної напруженості та ефективності цієї політики); *навколишнього середовища* (оцінка стану та тенденцій змін навколишнього середовища).

Інакше кажучи, суб'єкти ДУНБ, на основі результатів указанного моніторингу мають визначати оцінку загроз національним інтересам і розробляти комплекс адекватних їм державно-управлінських рішень. Тому ДУНБ є процесом управління ризиками, який передбачає прогноз, виявлення і нейтралізацію загроз, кінцевим результатом якого є виконання практичних завдань щодо підтримання національної безпеки на визначеному рівні або ж подальше поліпшення її характеристик із залученням необхідних сил і засобів, передусім сектору безпеки. Саме тому ДУНБ є невід'ємною частиною СЗНБ.

## **7.2. Основи розробки науково обґрунтованих рішень з питань забезпечення національної безпеки**

Державне управління є одним із основних видів суспільної діяльності та офіційно визнано у багатьох країнах, у тому числі й в Україні окремою галуззю науки. Дослідження у цій галузі науки охоплюють теоретичні, методологічні та практичні проблеми становлення та розвитку державного управління, спрямовані на виявлення законів, закономірностей, принципів, тенденцій, системних характеристик державного управління, технології розробки, прийняття та впровадження управлінських рішень тощо. Тому визначальною передумовою ефективного ДУНБ є інтеграція накопичених знань в теорії державного управління та теорії національної безпеки. Йдеться про їх систематизацію, пошук закономірностей, визначення внутрішньої ієрархії між поняттями тощо у процесі досліджень проблем. З огляду на сказане, актуальними є:



вдосконалення методології прогнозування, стратегічного планування, розробки та імплементації керівних документів з питань забезпечення національної безпеки;

розробка методичних підходів щодо обґрунтування раціональної організаційно-функціональної структури СЗНБ та її складових, передусім сектору безпеки;

наукове обґрунтування методик визначення критичних (порогових) значень межі нормального функціонування об'єктів національної безпеки, параметрів (індикаторів, показників) оцінки загроз національним інтересам, оцінки ефективності та результативності ДУНБ у різних сферах життєдіяльності суспільства та держави;

наукове обґрунтування сучасних методів моніторингу та контролю за результатами ДУНБ;

оптимізація процедур пошуку оптимальних державно-управлінських рішень, спрямованих на забезпечення національної безпеки.

Проблема наукового обґрунтування шляхів підвищення результативності та ефективності функціонування системи ДУНБ набула більшої актуальності після зростання рівня відносно нових загроз національним інтересам і міжнародній стабільності, які набули транснаціонального характеру. Зокрема, мова йде про: міжнародний тероризм, організовану злочинність, масову нелегальну міграцію, глобальні проблеми забезпечення енергетичної та екологічної безпеки. З огляду на це доцільним є здійснення аналізу сутності державного управління у сфері національної безпеки, як виду суспільної діяльності та підгалузі науки державного управління і на цій основі визначити наукові основи розробки управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки.

Перш за все варто зазначити, що регулювання суспільних відносин (а це визначальна функція держави) знаходить своє відображення у державному управлінні. Зрештою, його головною метою є узгодження та створення умов для всебічного задоволення різноманітних інтересів людини, різних соціальних

груп, суспільства і держави для забезпечення їх безпечного розвитку. Тому після утворення національних держав та виникнення об'єктивної необхідності застосування основ теорії управління у сфері суспільних відносин, а також після зростання масштабів і складності завдань, які вимагали відповідного втручання з боку державних інститутів, державне управління стало окремим видом професійної діяльності та виділилося в окрему галузь наукових знань.

Певною мірою те ж саме можна сказати і про основи теорії національної безпеки. Проблема наукового обґрунтування шляхів забезпечення сталого і прогресивного розвитку національних держав та міжнародного співтовариства набула актуальності після Другої світової війни та появи відносно нових загроз національним інтересам і міжнародній стабільності.

Разом з тим аналіз свідчить про відсутність єдності серед дослідників і практиків не тільки щодо понятійно-категорійного апарату у сфері забезпечення національної безпеки, а й щодо поняття “державне управління”.

Стосовно державного управління існують два принципово різні підходи щодо з'ясування його сутності. Згідно першого, вказане управління розглядається як суспільна діяльність, що охоплює законодавчу, виконавчу і судову гілки влади, що зумовлює поєднання політичних, правових та адміністративних функцій при дослідженні та практичній реалізації державного управління, а згідно другого - під ним розуміється головним чином діяльність органів виконавчої гілки влади.

Із-за необхідності реалізації системного підходу щодо забезпечення національної безпеки, перший підхід щодо з'ясування сутності ДУНБ більшою мірою відповідає функціям та завданням, які на нього покладаються, тобто вказане управління зумовлює необхідність узгодженої діяльності усіх органів державної влади.

Принциповою ознакою державного управління є його цілеспрямованість. Саме тому багато дослідників, зокрема, Г.В.Атаманчук, А.А.Кокошин, С.П.Мосов, Н.Р.Нижник, Г.Райт загалом єдині в тому, що у цьому разі суттю управлінської діяльності є досягнення тих чи інших цілей, а його змістом – дії

щодо досягнення вказаних цілей. Це обумовлено тим, що системний підхід при аналізі управлінських аспектів функціонування соціальних систем передбачає дослідження управління як процесу цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на об'єкт управління. При цьому суб'єктом управління є система спеціально створених органів державної влади, між якими розподілені певні функції державного управління, а об'єктом – суспільні відносини в процесі яких виникають інтереси (потреби) самозбереження та подальшого розвитку і відповідно, цілі, спрямовані на їх задоволення, у тому числі в безпеці.

Важливо також, що в сучасній теорії систем суспільство прийнято розглядати як складну, динамічну відкриту систему, здатну до самоорганізації. Для опису ж та дослідження параметрів, які відображають функціональні можливості самозбереження вказаної системи широко використовують поняття *гомеостазу*, під яким розуміють здатність соціальної системи щодо збереження у деякому інтервалі життєво важливих для її існування параметрів. Це головна передумова збереження структурної цілісності системи, оскільки вихід цих параметрів за допустиму межу невідворотно призводить до фізичного руйнування, тобто загибелі системи.

В свою чергу, під *самоорганізацією* розуміється вища форма адаптації системи до змін у самій системі та впливу зовнішнього середовища шляхом цілеспрямованих змін в системі, які забезпечують виконання завдань, принципово важливих для життєдіяльності системи. При цьому самоорганізація можлива тільки в складних системах, для яких принциповою особливістю є масовість однорідних елементів, які можуть бути складними при простих взаємодіях. Тому можна стверджувати, що значною мірою державні інституції виконують роль структури, а державне управління – механізму суспільної самоорганізації або суспільного самоуправління.

Принципово важливим є й те, що обов'язковою умовою здійснення процесу самоорганізації є ідентифікація динаміки системи, тобто її структурно-функціональних змін в умовах, які постійно змінюються. Фахівці навіть стверджують, що саме необхідність розв'язання проблеми ідентифікації

(індивіда, соціальної групи, нації, держави і навіть природних явищ), лежить в основі сучасних управлінських задач.

Оскільки управління являє собою неперервний процес суб'єкт-об'єктних відносин, в ході якого відбувається реалізація певних управлінських функцій, то ДУНБ можна розглядати як здійснення вказаних функцій, а саме: функцій планування, організації, координації, мотивації та контролю, які виконуються з метою формулювання і досягнення цілей, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки. Виконання вказаних функцій за допомогою спеціально створених інститутів (органів, установ, організацій) у контексті забезпечення національної безпеки є визначальним для забезпечення самого існування держави, охорони політичної системи, економічної та соціальної структури, організації та упорядкування соціально неоднорідного суспільства, збереження його цілісності.

Для оцінки якості державного управління в цілому і в сфері національної безпеки зокрема необхідно враховувати багато факторів. Але у будь-якому випадку це природно-географічні, соціально-економічні та політичні умови, а також наявні тенденції та їх динаміка щодо накопичення суспільством матеріальних й духовних цінностей.

Ефективне управління завжди має динамічний характер, а процеси, які відбуваються у суспільстві мають тенденцію до прискорення в часі. Тому для ДУНБ постійно існує необхідність у постійному підвищенні його якості, що неможливо без наукового аналізу можливих управлінських ситуацій для визначення способів ефективного розв'язання управлінських проблем, які виникають у процесі реалізації національних інтересів.

Загальновідомо, що державне управління може здійснюватися у двох режимах: за нормальних або за надзвичайних умов. Це певною мірою допомагає зрозуміти суть проблемної ситуації, яка виникає внаслідок невідповідності існуючого і бажаного стану об'єкта управління, коли стає явною необхідність зміни цілей розвитку та параметрів вказаного об'єкта.

Проблемні ситуації виникають за умов, коли поставлені нові цілі розвитку або внаслідок розвитку подій, що призводять до кризових явищ (криз). В останньому випадку й виникає необхідність в управлінні за надзвичайних умов.

Тобто у першому випадку проблемна управлінська ситуація полягає у необхідності розв'язання проблеми: як досягти кращого стану або іншими словами, як цілеспрямовано змінити межу майбутнього об'єкту управління у напрямку його кращого стану. Це означає, що управління має здійснюватися за відхиленнями, які спричиняються дією зовнішніх і внутрішніх чинників, тобто за розбіжністю між параметрами функціонування об'єкта управління та цілями управління.

В іншому випадку має місце необхідність розв'язання іншої проблеми. Суть її полягає в тому, як уникнути втрати того, що вже є, тобто така проблема виникає за наявності ситуації, коли є загрози порушення межі існуючого (нормального) стану об'єкта управління у більш гіршу сторону. Це означає, що управління має здійснюватися за збуренням, тобто в умовах, коли система управління реагує на можливість відхилення від стану нормального функціонування внаслідок дії зовнішніх і внутрішніх чинників.

Інтерпретуючи сказане на ДУНБ, можна стверджувати, що у першому випадку мова йде про концентрацію зусиль вказаного управління на реалізації національних інтересів (досягненні визначених національних цілей), як усвідомлених суспільством і політичною елітою потреб. В іншому ж випадку основні зусилля ДУНБ мають бути зосереджені на захисті вказаних інтересів від тих чи інших загроз в умовах надзвичайного чи воєнного стану.

Не викликає сумніву, що прогресивний розвиток суспільства, безпека держави, її входження до кола розвинених країн світу залежать від ефективності управлінських рішень суб'єктів ДУНБ. Проте сьогодні в Україні бракує системності та обґрунтованості вказаних рішень, що вже привело до значних втрат її потенціалу, тобто спостерігається фрагментарність, розбалансованість, суперечливість, непослідовність управлінських рішень з

питань забезпечення національної безпеки як при розробці державної політики, так і при її реалізації. Тому для підвищення ефективності ДУНБ важливою є розробка та впровадження нових управлінських технологій.

*Управлінські технології* – це сукупність методів і процесів управління, науковий опис способів управлінської діяльності, а отже, і прийняття управлінських рішень, для досягнення визначених цілей. Якщо покласти в основу класифікації управлінських технологій ідеї цільового управління, як орієнтованого на кінцевий результат, то вказані технології можна поділяти на: технології цільового управління та процесного управління. Сьогодні в Україні використовують головним чином технології першого виду, тобто управління за результатами, які реалізуються шляхом постійних вказівок та контролю їх виконанням.

Як правило, виділяють два основні напрямки удосконалення технологій підготовки і прийняття управлінських рішень: розвиток методології, яка наближує сучасні напрацювання теорії державного управління безпосередньо до управлінців; розвиток теорії, в якій об'єктом аналізу й удосконалення є основні стадії процесу розробки управлінських рішень (виявлення проблемної ситуації, оцінка наявних можливостей, розробка альтернатив тощо), які мають розглядатися з системних позицій.

Значною науковою й практичною проблемою управлінської діяльності у процесі забезпечення національної безпеки залишається планування (визначення) цілей розвитку та розробка відповідної стратегії їх досягнення.

Це планування одночасно охоплює кілька завдань у процесі управлінської діяльності, зокрема: визначення цілей, прогнозування, оцінка можливостей, адаптація до середовища об'єкта управління. Тому вказане планування передбачає всебічне охоплення і вивчення проблем забезпечення прогресивного розвитку об'єкта управління і за своєю суттю є стратегічним.

Стратегія ж нерозривно пов'язана з політикою, бо остання визначає цілі та засоби їх досягнення, а прийняття тієї чи іншої стратегії - це завжди управлінське рішення щодо реалізації політики. При цьому принципово

важливим для ДУНБ у процесі визначення цілей та розробки стратегії їх досягнення, є врахування ризику, пов'язаного з визначенням чи недосягненням цілі того чи іншого рішення.

Чільне місце у теорії прийняття рішень займають також організаційні рішення. Вони пов'язані з організаційним проектуванням і полягають у визначенні структури управлінської системи, розподілі функцій між її елементами (підрозділами, посадовими особами), встановленні статусу і повноважень (компетенцій) останніх, схем взаємовідносин між ними тощо. Розв'язання проблеми прийняття ефективних організаційних рішень у процесі ДУНБ завжди є актуальним завданням. У цьому разі чільне місце належить синтезу відносно різних типів моделей прийняття державно-управлінських рішень, а саме: *раціональної* (акцент робиться на зв'язку між цілями та засобами їх досягнення); *правової* (акцентується увага передусім на дотриманні процедур розробки та прийняття управлінського рішення у контексті його відповідності чинному законодавству); *політичної* (передбачає врахування головним чином політичних чинників); *соціально-психологічної* (головним акцент - особистісні та групові фактори впливу).

Принципово важливим є й те, що в багатьох випадках у процесі ДУНБ ті хто приймає управлінське рішення, як правило, вибирають їх із певної кількості альтернатив, які їм відомі. Тому здебільшого задовольняються не стільки оптимальними рішеннями, як тими, що дозволяють певною мірою досягти поставленої цілі й більш-менш розв'язати управлінську проблему. Це означає що, свідомо чи ні, та за різних на те причин, управлінці дотримуються так званої *концепції вимушеної раціональності*. При цьому йдеться про систему рішень в ієрархічній структурі управління, оскільки: прийняття рішень здійснюється на всіх рівнях, між якими існують взаємозв'язки; рішення, яке приймається на вищому ієрархічному рівні, надає відповідну динаміку та спрямованість управлінським рішенням нижчих рівнів. З огляду на це теоретично найбільш розробленою є модель раціонального прийняття рішень, яка включає такі етапи: діагностування проблеми; формулювання обмежень та

критеріїв для прийняття рішень; виявлення альтернатив та їх оцінку; вибір кращої з альтернатив.

Вказана модель раціонального прийняття рішень є розповсюдженою в державному управлінні. Але щодо ДУНБ вона має бути доповнена *механізмом формування суб'єктивної ймовірності* в процесі прийняття управлінських рішень. Це обумовлено тим, що у процесі прийняття стратегічних управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки їх приймають посадові особи, які не тільки займають вищі шаблі в ієрархічній управлінській вертикалі, а й певні характеристики цієї особи, які не можуть не впливати на прийняття остаточного рішення. Серед них, зокрема: схильність до ризику; ціннісні орієнтації та особисті уподобання при виборі засобів і способів досягнення цілі; практичний досвід реалізації наявних у розпорядженні засобів управлінських впливів; вольові особисті якості; вік та стан здоров'я.

З огляду на це при науковому обґрунтуванні управлінських рішень у процесі ДУНБ необхідно використовувати методи і прийоми, які стосуються психолого-соціологічних аспектів управління об'єктами національної безпеки і розроблені в *теорії мотивації*, яка має дві складові: *теорії задоволення* (теорія потреб) та *процесуальні теорії* (ґрунтується на розумових процесах індивідів).

Серед теорій задоволення загальновідомими є теорія *ієрархії потреб*, яка складається із трьох рівнів потреб: життєвих потреб (фізіологічних і безпеки); потреб у взаєминах (між особистих стосунках); потреб у підвищенні поваги до себе та щодо самореалізації, а серед процесуальних найвідомішою є теорія справедливості та сподівання.

Практична реалізація вказаних вище моделей при науковому обґрунтуванні управлінських рішень у процесі ДУНБ передбачає застосування *системного і ситуаційного підходів*, а також *системного аналізу*.

*Системний підхід і системний аналіз* орієнтує зусилля у процесі пошуку управлінських рішень на розкриття цілісності об'єкта, виявлення



різноманітних взаємозв'язків між його елементами, а також механізмів, які забезпечують вказану цілісність та зведення їх в єдину теоретичну картину.

*Ситуаційний підхід* передбачає застосування тих чи інших методів управління залежно від їх ефективності в конкретній ситуації. Методологія ситуаційного підходу базується на адекватній інтерпретації ситуації та професійному володінні засобами управління. Це дає змогу більш ефективно застосовувати у процесі управління наявні засоби, допустимі способи й прийоми їх використання адекватно ситуаціям, що виникають в процесі ДУНБ, передбачати їх ймовірний розвиток у контексті наслідків прийнятих управлінських рішень, тобто підхід зумовлює необхідність врахування при розробці і реалізації управлінських рішень особливостей та умов розвитку країни у контексті забезпечення їх безпеки.

Без дослідження та врахування об'єктивно існуючих, стійких (таких, що повторюються) взаємозв'язків між явищами, подіями тощо у процесі управління соціальними об'єктами та без врахування основних принципів вказаного управління, воно втрачає характер науково обґрунтованого. Тому фундаментальну основу ДУНБ утворює система закономірностей та принципів здійснення управлінських процесів.

Серед закономірностей, характерних для системи ДУНБ слід виділити: *цілісність* (у системі виникають якості, якими не володіють її елементи); *цілеспрямованість* (організаційні системи завжди створюються для досягнення певних цілей); *ієрархічність* (соціальні системи завжди мають ієрархічну структуру); *комунікативність* (соціальна система не може бути ізольована від навколишнього середовища); *упорядкованість* (стійкість певним чином орієнтованих елементів системи); *історичність* (будь-яка соціальна система проходить певні етапи становлення, розквіту та занепаду або перетворення); *еквіфінальність* (здатність соціальних систем досягати певного стану, який залежить виключно від параметрів системи); *стабільність* (залежить від кількості зв'язків між елементами системи; чим їх менше, тим стабільніша система).

Характерною особливістю, що характеризує сучасну науку державного управління є й намагання комплексно врахувати політичні, економічні, ідеологічні та інші виміри різноманітних сторін життєдіяльності суспільства і держави, більш активно застосовувати методи і науковий апарат, розроблений в межах, так званих точних наук (методи дослідження операцій, імітаційне моделювання тощо). Це стосується й ДУНБ й має знаходити своє адекватне відображення при підготовці управлінських рішень, спрямованих на реалізацію національних інтересів.

Крім того, серед принципів, які мають бути враховані у процесі ДУНБ, варто вказати на такі: **раціональної організації управлінського процесу** (зокрема, пропорційність, неперервність, ритмічність, концентрація однорідних предметів праці, гнучкість, цілеспрямованість, комплексність, наукова обґрунтованість шляхів і засобів досягнення цілей); **зворотного зв'язку**; **релевантності інформації** (передбачає застосування інформаційного фільтру, оскільки інформація, яка надходить до суб'єкта управління, як правило, має властивість надлишковості); **соціальної відповідальності**; **раціональної структури управління** (мінімізація ланок управління, виключення дублювання функцій, мінімізація потоків команд з кожної ланки управління та інші); **управління якістю рішень** (передбачає встановлення стандартів, запровадження методів мотивації, здійснення контролю тощо).

В цілому, запровадження та вдосконалення наукових основ ДУНБ, передбачає:

інтеграцію накопичених знань в теорії державного управління і теорії національної безпеки та системне використання результатів досліджень інших галузей науки (філософії, політології, соціології, економіки, військових наук та інших) у контексті обґрунтування шляхів, засобів і способів реалізації національних інтересів;

аналіз та класифікацію можливих управлінських ситуацій у процесі забезпечення національної безпеки для визначення сукупності засобів і способів ефективного реагування на загрози національним інтересам;

удосконалення технологій підготовки, прийняття та імплементації управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки;

розвиток наукових досліджень, пов'язаних з вдосконаленням прогнозування, стратегічного планування, обґрунтуванням раціональної організаційно-функціональної структури системи ДУНБ та належної координації діяльності її складових, а також розробкою ефективних систем моніторингу та методів контролю реалізації прийнятих управлінських рішень);

синтезування раціональної, правової, політичної та соціально-психологічної моделей прийняття державно-управлінських рішень у процесі забезпечення національної безпеки та механізму формування суб'єктивної імовірності при їх прийнятті;

застосування системного та ситуаційного підходів, системного аналізу у процесі формування та прийняття управлінських рішень;

комплексне врахування закономірностей та принципів здійснення управлінських процесів характерних ДУНБ.

Урешті-решт, наукове обґрунтування управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки залежить і від оперативного отримання та системного аналізу різноманітної інформації про об'єкт управління (зокрема, про можливості та загрози щодо його розвитку). Розв'язанню цієї проблеми слугує модель інформаційного механізму прийняття вказаних рішень.

### **7.3. Моделювання процесу розробки та прийняття рішення щодо забезпечення національної безпеки**

Процес прийняття управлінських рішень суб'єктами системи ДУНБ відображає поєднання взаємопов'язаних політичних, економічних, соціологічних, юридичних, психологічних та інших механізмів, на які здійснюють вплив чинники, що характеризують внутрішнє та зовнішнє середовище функціонування об'єктів національної безпеки. Проте юридична наука здебільшого розглядає прийняття управлінських рішень як процес

виконавчо-розпорядчої діяльності, спрямований на встановлення певних правил поведінки організацій, установ, посадових осіб, громадян, тобто акцентується увага на *інституціонально-правовому* аспекті процесу прийняття управлінських рішень, який інтерпретується як визначена законодавством процедура ухвалення нормативно-правових актів, а іншим його складовим майже не приділяється уваги.

Водночас на процес розробки та прийняття управлінських рішень суб'єктами ДУНБ здійснюють вплив й інші чинники, серед яких є досить важливі, зокрема: формування та узгодження цілей, які мають бути досягнуті, визначення їх пріоритетності для об'єкта та суб'єкта управління; збір та системний аналіз інформації стосовно суб'єктів та об'єктів управління, необхідної для розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень, зокрема щодо умов їх функціонування; формулювання альтернативних управлінських рішень та визначення чіткої процедури вибору раціонального із них; дослідження проблемних аспектів побудови та ефективного функціонування системи моніторингу виконання ухвалених рішень (передусім у контексті зміни умов функціонування суб'єкта та об'єкта управління).

Досвід управління об'єктами національної безпеки, дозволяє дійти висновку про необхідність аналізу ролі та взаємозв'язку вказаних складових та чинників процесу прийняття управлінських рішень з дотриманням певних принципів, а саме:

1. *Принципу поліцентричності*, згідно з яким оточуюче середовище (умови функціонування об'єкта управління) розглядається як дуже складний для аналізу об'єкт та рівнозначна сторона у процесі прийняття управлінського рішення. При цьому, залежно від цілей дослідження та управління, в одному випадку цей об'єкт може бути розглядатися як система, а в іншому, як елемент деякої іншої системи. Так, міжнародна безпека є середовищем (системою), в якому формується національна безпека. Інші приклади: соціальне управління, включає як підсистему – систему державного управління, а остання – є середовище формування системи ДУНБ; національні цілі розглядаються не

тільки як результат оцінки ситуації, яка склалася у тій чи іншій сфері національної безпеки, а й як результат декомпозиції національних інтересів.

2. *Принципу ієрархії* (спосіб визначення цілі управління має бути ієрархічним).

3. *Принципу ентропійності*, згідно з яким розробники проекту управлінського рішення зобов'язані чітко структурувати управлінську ситуацію за ступенем наявної в ній невизначеності. Дотримання цього принципу зумовлюється специфічною ознакою управлінських ситуацій у процесі забезпечення національної безпеки, а саме, як правило, невизначеністю наявної інформації щодо об'єкта управління та динаміки зовнішніх і внутрішніх змін умов його функціонування (особливо це проявляється в оцінках загроз національним інтересам).

4. *Принципу оптимальності*, згідно якого має бути здійснена оцінка витрат необхідних ресурсів і результатів управлінського рішення по кожному варіанту та багатокритеріальна оцінка того варіанта, який уявляється кращим.

5. *Принципу адекватності мети і результату*, згідно якого для альтернативних рішень мають бути отримані оцінки можливого рівня захищеності національних інтересів, у разі практичної реалізації альтернатив.

6. *Принципу адекватності управлінських рішень рівню загроз*, згідно якого мають розглядатися альтернативи, які передбачають адекватне реагування на загрози національним інтересам, оскільки не адекватність реагування може спровокувати зростання рівня вказаних загроз<sup>52</sup>

7. *Принципу багатоваріантності*, згідно якого прийняття управлінського рішення суб'єктами системи ДУНБ розглядається як результат вибору зі списку альтернативних рішень, отже, доцільно розробити достатню кількість вказаних альтернатив.

Крім того, системний аналіз дозволяє уявити процес інформаційного супроводження процесу розробки та прийняття управлінського рішення

---

<sup>52</sup> Коли загроза національній безпеці ідентифікована як "реальна небезпека" цей принцип може не дотримуватися

суб'єктами ДУНБ як взаємодію інформаційних потоків, дослідження яких необхідно здійснювати у контексті зв'язку із зовнішніми і внутрішніми умовами (середовищем) функціонування об'єкта та суб'єкта управління. Показники, які характеризують ці умови (середовище) часто суперечливі та мають імовірний характер, тобто їм важко дати однозначну оцінку, але саме вони є джерелом вихідної інформації про об'єкт управління.

Процес прийняття управлінського рішення суб'єктами ДУНБ також може бути поділено на етапи, на кожному з яких виконуються певні операції щодо опрацювання тієї чи іншої інформації. У цьому разі вказані операції – це перелік і послідовність дій, які необхідно виконати на кожному етапі опрацювання інформації, у тому числі порядок дій і умови щодо переходу до іншого етапу роботи. Вказані операції та весь процес можуть бути за необхідності повторені, тобто процес є ітераційним по суті і його можна, залежно від умов управлінської ситуації (зокрема часу, який є у розпорядженні суб'єктів ДУНБ), продовжуватися поки не буде знайдене управлінське рішення, яке задовольняє обраному критерію.

З огляду на викладене, описані вище складові та чинники процесу прийняття державно-управлінських рішень щодо забезпечення національної безпеки, інституціонально-правовий аспект цього процесу та необхідність дотримання вказаних принципів, можуть бути враховані (об'єднані) в моделі інформаційного супроводження процесу розробки та прийняття управлінського рішення щодо забезпечення національної безпеки (рис. 7.1). Призначення моделі – систематизувати та надавати додаткові інструментальні можливості щодо структурування та аналізу змісту, а також упорядкування спрямованості інформаційних потоків між суб'єктами ДУНБ та об'єктами управління, починаючи від вивчення (аналізу) умов (середовища) функціонування об'єкта та суб'єкта управління й закінчуючи прийняттям відповідного управлінського рішення.

Водночас при розробці та використанні вказаної моделі необхідно враховувати, що зміст процесу прийняття управлінських рішень щодо

забезпечення національної безпеки завжди відображає існуючі владні відносини, національні цінності та визначені на офіційному рівні національні інтереси, їх ієрархію й підтримується правовим механізмом політичної системи суспільства.

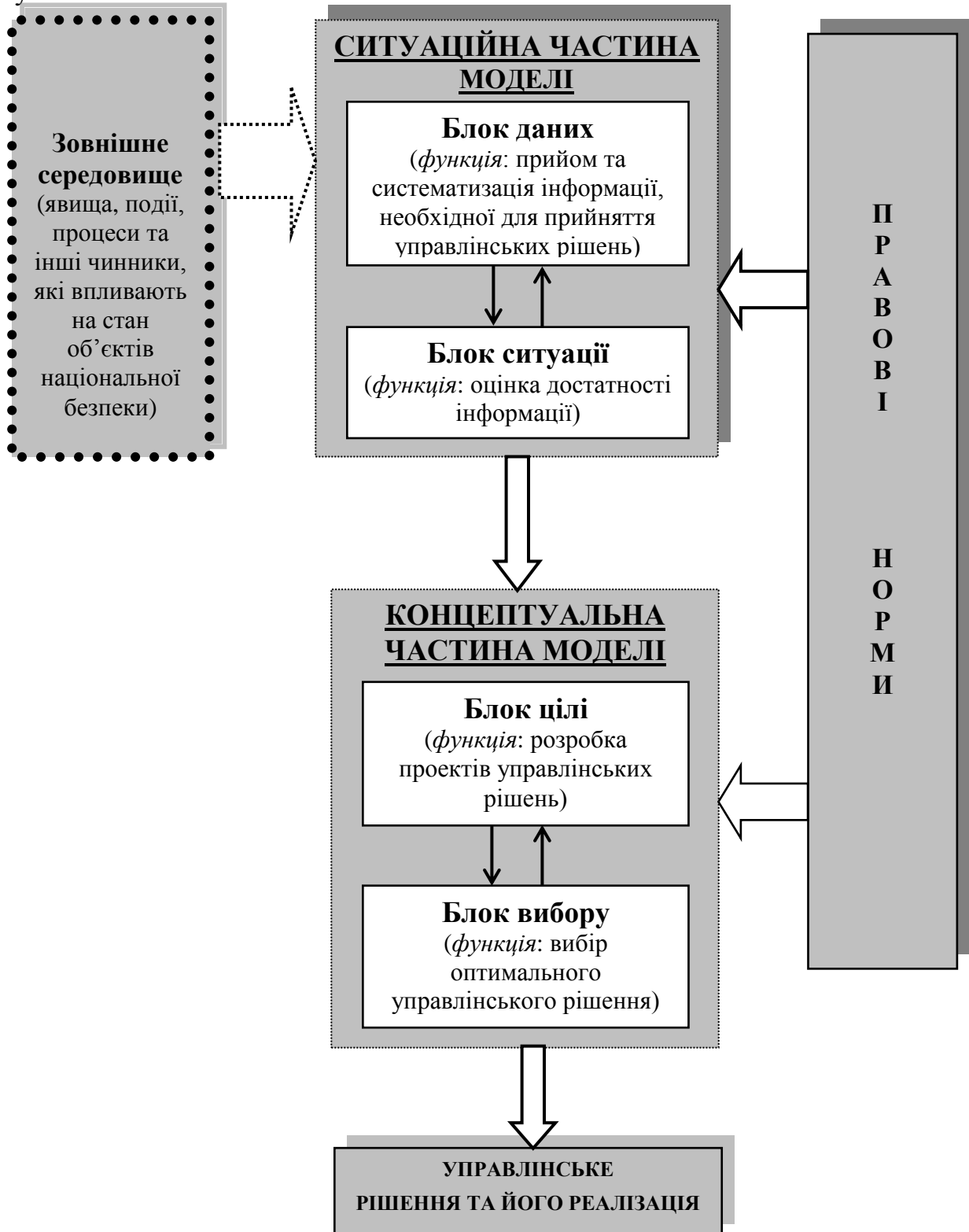


Рис. 7.1. Модель інформаційного супроводження процесу розробки та прийняття управлінського рішення щодо забезпечення національної безпеки

Таким чином, модель інформаційного супроводження процесу розробки та прийняття управлінського рішення з питань забезпечення національної безпеки є відображенням певного алгоритму опрацювання інформації, який тісно пов'язаний із зовнішнім і внутрішнім середовищем функціонування об'єктів та суб'єктів ДУНБ. Як видно із представленої схеми моделі, послідовність операцій процесу розробки та прийняття управлінського рішення з питань забезпечення національної безпеки, утворюють *ситуативну* та *концептуальну* складові моделі.

Ситуативна частина моделі відображає етапи прийняття, аналізу, систематизації та оцінки інформації (у тому числі й її достатності), необхідної для прийняття управлінських рішень щодо об'єкта управління. Це дозволяє суб'єктам системи ДУНБ здійснити реальну оцінку стану об'єкта управління та тенденцій його розвитку. Очевидно, що операції з опрацювання інформаційних масивів мають виконуватися за певними процедурами (алгоритмами), які б забезпечили оперативність та якість вихідних даних для наступних етапів процесу розробки та прийняття управлінського рішення суб'єктами системи ДУНБ.

Концептуальна частина моделі відображає етапи розробки проектів управлінських рішень (альтернатив) та вибір оптимальної із них, що передбачає, зокрема аналіз можливих сил, засобів і способів досягнення цілей поставлених суб'єктами системи ДУНБ, визначення можливих шляхів їх досягнення, формування критерію вибору оптимального рішення.

Таким чином, дії суб'єктів системи ДУНБ щодо прийняття управлінського рішення стосовно об'єкта управління об'єднані в єдину систему, схематичним відображенням якої є описана вище модель. Ці дії передбачають виконання низки операцій, які утворюють відносно завершені етапи послідовного опрацювання інформації, серед яких:

прийом (отримання, пошук тощо) інформації, аналіз її достовірності та важливості для прийняття управлінських рішень;



оцінка достатності й придатності інформації для цілей прийняття управлінського рішення з огляду на необхідність всебічного опису ситуації, в якій перебуває об'єкт управління;

обґрунтування варіантів адекватної реакції на вплив зовнішнього середовища у контексті пошуку адекватної відповіді на загрози національним інтересам, що знаходить свій прояв у розробці відповідного управлінського рішення суб'єктами ДУНБ;

вибір із можливих альтернатив управлінського рішення (за допомогою обраного критерію оптимальності).

Важливо, що вказані етапи опрацювання інформації взаємопов'язані, а кожний наступний зазнає впливу попереднього. Крім того можна визначити та уточнити основні функції та відповідні задачі, які мають виконуватися на кожному етапі опрацювання інформації, починаючи від етапу вивчення стану об'єкту управління та закінчуючи етапом реалізації алгоритму вибору найкращого рішення з можливих варіантів.

Основними перевагами формалізації інформаційного супроводження процесу розробки та прийняття управлінського рішення щодо забезпечення національної безпеки у вигляді такої моделі є те, що:

інформаційне супроводження вказаного процесу можна розглядати як систему, що складається із певного числа входів та виходів;

є можливість певною мірою уникнути суб'єктивізму при виборі управлінських рішень, як кінцевих, так і на кожному етапі опрацювання інформації, завдяки заміні не чітких формулювань більш чіткими, бо завжди можна домовитися відносно тих чи інших критеріїв чи процедур оцінювання;

в залежності від складності та специфічності управлінської проблеми, яка має бути розв'язана суб'єктами системи ДУНБ, на кожному етапі опрацювання інформації можна використати ті чи інші математичні (формальні) методи для пошуку оптимальних рішень.

Як зазначалося, специфіка управління щодо реалізації національних інтересів породжує певні особливості організації процесу розробки та

прийняття управлінською рішень суб'єктами ДУНБ. Так, ієрархія національних інтересів здійснює вплив на пошук та вибір управлінських альтернатив у контексті їх значущості для забезпечення національної безпеки і, таким чином, будь-яка стратегія дій суб'єктів ДУНБ має передбачати оцінку можливих наслідків у разі її реалізації. Важливо також, що на визначення національних інтересів, їх ієрархії та внутрішніх чинників, які визначають засоби і способи їх реалізації, а, отже, і вибір відповідної стратегії, здійснюють значний вплив і зовнішні чинники. Тому потік інформації, що надходить у систему ДУНБ, здійснює значний вплив на ситуативну складову моделі. Це потребує гнучкості та чутливості вказаної складової, висуває до неї вимоги бути максимально відкритою для інформації.

Водночас, як відомо, головна особливість, що притаманна державно-управлінським рішенням, їх державно-владний характер. Він проявляється в концептуальній складовій моделі інформаційного супроводження процесу прийняття управлінських рішень суб'єктами ДУНБ й постає як узгоджена підсистема нормативно-владних вимог до опрацювання інформації на всіх вищезазначених етапах. Тому ця складова моделі є досить закритою та статичною. Але в умовах кардинальних змін ціннісних орієнтацій суспільства, розглядати концептуальну складову моделі, як абсолютно закриту систему, недоцільно. Вона повинна оперативної відкликатися на інтереси суспільства та глобальні зміни політичного та економічного простору.

Таким чином, функціонування моделі інформаційного супроводження процесу прийняття управлінських рішень суб'єктами ДУНБ передбачає взаємодію двох інформаційних потоків: потоків, що відображають вимоги, які випливають із національних цілей держави та викладені в законодавстві з питань забезпечення національної безпеки та потоків інформації, які свідчать про потреби та умови розв'язання конкретних проблемних ситуацій. Тому модель передбачає врахування характерних рис ситуацій, що викликають необхідність прийняття управлінських рішень, вимог, які продиктовані

національними інтересами та формують поточні завдання по досягненню національних цілей, а також критеріїв оцінки альтернатив вказаних рішень.

Проте, оскільки ситуаційна складова моделі функціонує як відкрита, а концептуальна, як відносно замкнена, то структура моделі повинна містити елементи, які роблять її концептуально замкненою. Такими елементами є правові норми (вимоги законодавства), що й знайшло своє відображення в моделі. Вони є засобом забезпечення взаємодії ситуативного і концептуального елементів моделі інформаційного супроводження процесу прийняття управлінського рішення суб'єктами системи ДУНБ та інструментом узгодження потреб розвитку суспільства і держави з реаліями зовнішнього середовища.

Таким чином, методологічною цінністю моделі інформаційного супроводження розробки та прийняття управлінського рішення щодо забезпечення національної безпеки є можливість використання у подальшому математичних (формальних) методів для аналізу інформаційних потоків. Разом з тим, модель не відображає подальші управлінські дії, які пов'язані з практичною реалізацією прийнятого управлінського рішення, тобто вирішення завдань планування, організації та контролю виконання рішення. Але, очевидно, що модель може стати важливим елементом на вказаних етапах реалізації управлінського рішення в загальній моделі управління об'єктами національної безпеки, розробка та використання якої має важливе значення для вирішення завдань щодо підвищення ефективності та результативності управління у сфері забезпечення національної безпеки.

#### **7.4. Баланс інтересів суспільства та держави, як мета суб'єктів забезпечення національної безпеки**

*Суперечливість інтересів людини та суспільства.* Загальновідомо, що в людині проявляється як природна, так соціальна сутності, які доповнюють одна одну. Не можна ігнорувати фізичну, генетичну, природну сутність людини, оскільки вона, як і тварини, потребує їжі, чистого повітря, води. З другого боку,

не можна ігнорувати й те, що людина підноситься над природою в духовно-культурному сенсі, відрізняючись від тваринного світу усвідомленням суспільної ролі та сенсу свого життя, тобто є істота соціальна.

Інтереси людини є відображенням потреб її розвитку та самозбереження. Людиною та суспільством вони оцінюються як реальні чи не реальні, істинні чи не істинні, справедливі чи несправедливі тощо. Ці оцінки закріплюються в суспільній свідомості та культивуються як критерії, заборони, цілі тощо. В кінцевому підсумку вони є орієнтирами суспільної діяльності кожної особистості.

Врешті-решт, у повсякденному житті діяльність індивідів, які мають особисті інтереси та цілі, утворюють основу буття. Особистий інтерес – це, зокрема, право на життя, свободи людини, її зацікавленість в соціальному захисті, в можливості отримати освіту, медичну допомогу тощо. Тому безпека – необхідна умова життєдіяльності громадянина, незалежно від політичного режиму чи територіального устрою держави, того чи іншого історичного періоду розвитку суспільства. Водночас інтереси людини (індивіда) та суспільства часто не співпадають, оскільки інтереси суспільства (цілого) не є сумою інтересів громадян (частин). Це загальновідома властивість систем. Кожна людина неповторна й сприймає та захищає ті чи інші цінності у відповідності з конкретними обставинами власного життя.

Загрози для людини – це фактори, які здійснюють деструктивний, негативний вплив на її природну та соціальну сутність, породжують небезпеки оптимальним умовам її життєдіяльності. Внаслідок вказаних загроз людині може бути заподіяно шкоду або її розвитку буде надана небажана динаміка. За розмахом та масштабами можливих наслідків для людини загрози можуть бути: глобальними, регіональними, національними, локальними, поодинокими, довгостроковими, а при аналізі проблеми забезпечення безпеки людини, найчастіше розглядаються джерела загроз природного, техногенного та соціального походження, можливі правові та організаційно-технічні механізми їх нейтралізації.

Очевидно, що на безпеку людини впливають і загрози глобального характеру, зокрема: глобальні кліматичні зміни; дестабілізуючий розвиток демографічних процесів у світі; симптоми вичерпаності природних та енергетичних ресурсів; наявність величезних запасів засобів збройної боротьби; розростання кількості різноманітних збройних конфліктів. Проте погляди науковців щодо впливу глобалізації на безпеку людини суттєво різняться, оскільки, якщо для передових країн глобалізація відкриває нові можливості економічного розвитку, то іншим країнам, як правило, залишається вибір між відсталістю та ізоляцією.

Безумовно, сучасна глобалізація породжує феномен глобальної влади, оскільки сприяє появі економічних важелів цієї влади, що проявляється, зокрема, в пануванні у світовому економічному просторі ТНК, які нетерпимі до національних особливостей, а отже і до суверенітету. Особливо показові у цьому плані дії фінансово-спекулятивного капіталу, який вкрай негативно впливає на будь-які національні спроби забезпечити соціальний захист людини або підтримати соціальними програмами бідні верстви населення. Розвинені країни, об'єднавши свої капітали в могутні міжнародні фінансово-кредитні установи та користуючись тяжким економічним станом інших країн, опутують їх боргами, а потім висувають умови, які фактично не залишають самостійного вибору шляхів розвитку для цих країн, у тому числі й щодо політики соціального захисту своїх громадян.

Врешті-решт, глобальна економіка породжує для провідних країн небачені раніше можливості для накопичення багатства, які на порядок перевищують ті, які були у них у період колоніальних завоювань. Це поглиблює глобальну бідність націй, народів і країн у світі, яка, як правило, пояснюється провідними країнами відсутністю демократії та низькою ефективністю управління у бідних країнах. Можливості провідних країн щодо накопичення світового багатства дозволяють їм проводити політику дбайливого ставлення до кожного громадянина, концентрувати зусилля на всебічному

розвиткові кожної особистості. Високий рівень життя у вказаних країнах подається як одна із складових "західних стандартів".

Для України характерним є те, що політична, економічна, соціальна та інші системи життєдіяльності суспільства і держави переходять у істотно інший стан внаслідок докорінної зміни вказаних систем у напрямі побудови суспільно-політичних та соціально-економічних відносин, характерних для країн з ринковою економікою. Переважна частина громадян переживає цей процес болісно. Крім того українська реальність дає аж занадто велику кількість порушень конституційних прав і свобод людини. Тому в Україні на передній план вийшла проблема забезпечення соціальної безпеки особи, про що свідчить істотна деградація продуктивних сил, зокрема: значно погіршився рівень відтворюваної робочої сили нормальної якості; із-за безробіття втрачаються професійно-кваліфікаційні якості та навички робочої сили; ускладнюється доступ дітей робітників, селян, дрібних службовців до вищої освіти. Крім того все більше загрожують безпеці особи криміналізація суспільства, цінове свавілля монополістів, масові отруєння людей, епідемії, аварії на транспорті, екологічні та техногенні катастрофи.

Безумовно, що право на життя є незаперечним правом людини, але в Україні досить часто правоохоронні органи не вживають передбачених чинним законодавством заходів для всебічного і об'єктивного вивчення обставин порушення вказаних прав. Це означає, що реформування адміністративного права є важливим завданням сьогодення. Зокрема, правовий стандарт взаємовідносин органів виконавчої влади повинен виходити із сприйняття особи таким суб'єктом, перед яким виконавча влада відповідальна за свою діяльність. У змісті адміністративно-правового статусу людини перевага має надаватися визначенню не тільки її обов'язків перед державою, а насамперед прав і свобод людини, за реалізацію та захист яких держава несе відповідальність. Водночас варто зазначити, що у сфері захисту прав і свобод людини важко досягти ідеалу, оскільки абсолютної свободи індивіда, який

проживає в суспільстві бути не може. Тому проблема забезпечення дотримання прав і свобод людини актуальна навіть в країнах консолідованої демократії.

Таким чином, акцентування уваги на безпеці людини відображає якісно новий підхід до політики національної безпеки, підкреслює особливу роль людини, як суб'єкта та об'єкта вказаної політики, а безпека людини розглядається як передумова забезпечення безпеки суспільства, держави, національної, регіональної та міжнародної безпеки

**Сутність конфліктності інтересів людини та суспільства.** Інша складова проблеми забезпечення безпеки людини має, так би мовити світоглядний характер, оскільки досить важко визначати, що є для людини благо, а що ні. Одні потреби закладені в природі людини (вона їх визначає сама), а інші формуються під впливом суспільства і держави в цілому. Певною мірою можна стверджувати, що саме у ставленні суспільно-політичних інститутів до потреб людини та шляхів їх задоволення проявляється принципова різниця між капіталістичною та комуністичною ідеологією.

Капіталізм виходить із того, що людина від природи недосконала. Їй властиве почуття індивідуалізму, егоїзму, намагання *за будь-яку ціну* перемогти суперника й бути першою, у тому числі й для задоволення своїх матеріальних і духовних потреб. Ці риси людини найбільшою мірою дозволяє реалізувати ліберальна ідеологія та ринкова економіка, які в решті-решт породжують і виправдовують тотальну нерівність між людьми.

Комуністична парадигма ґрунтується на тому, що людина від природи є досконалою, оскільки їй об'єктивно властиві прагнення до справедливості та рівності, а недоліки є результатом негативного впливу суспільно-політичної та економічної організації життєдіяльності суспільства й інтерпретуються як соціальні хвороби. Тому прагнення людей до справедливості та рівності для прихильників комуністичної ідеології стало обґрунтуванням доцільності диктатури пролетаріату, як інструменту *примусової* побудови суспільства соціальної справедливості та рівності. Але історична практика продемонструвала безперспективність реалізації вказаної ідеї. Людині дійсно

властиве почуття соціальної справедливості, але її неможливо *примусити* бути щасливою порушуючи права і свободи людини.

З іншого боку, незаперечним фактом є те, що загрозою для безпечного розвитку людини й суспільства є також відсутність бажання тієї чи іншої частини населення узгоджувати свої інтереси із суспільними. Ця загроза є складною проблемою соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку, особливо в країнах, де має місце значна розбалансованість інтересів соціальних груп. Тому позитивні результати оздоровлення соціально-психологічної обстановки в суспільстві, колективі, сім'ї можливі за умови переважання у громадян колективістського виду мотивації. Якщо ж більшість людей у своїй поведінці буде виходити виключно із егоїстичних міркувань, то зростання загроз людині та суспільству буде неминучим.

Врешті-решт, сьогодні основною загрозою людині й суспільству залишається насильство з метою набуття чи збереження політичного, економічного та культурного панування тією чи іншою соціальною групою, яке часто супроводжується потужним інформаційно-психологічним впливом через ЗМІ й означає дискримінацію людини або соціальної групи, обмеження їх прав і свобод. Адекватне реагування інститутів громадянського суспільства на факти вказаного насильства та наближення цілей особистості, характеру її суспільних дій до інтересів та цілей розвитку суспільства, тобто узгодження інтересів особистості та суспільства, як передумови їх безпечного розвитку є структуроутворюючим фактором системи національних інтересів та одним із пріоритетів суб'єктів системи ДУНБ.

***Рівні соціального збурення (невдоволення).*** Встановлено, що прошарок, який визначає основну лінію поведінки соціальної групи, складає 5-10%, а можливості кожної людини у групі визначаються: величиною її майна, капіталу, яким вона управляє, числом підлеглих фізичних осіб. Сукупність цих показників визначає і ступінь впливу будь-якої соціальної групи на стан та зміни соціально-економічних і політичних відносин у суспільстві, а також



соціальну дистанцію між групами, яка й визначає міру соціально-психологічної близькості між соціальними групами.

Таким чином, соціальна дистанція між людьми та соціальними групами є наслідком нерівності між ними. Нерівність існує завжди: в системі суспільного розподілу, в рівні професійної підготовки, доходах, умовах проживання, можливостях впливати на реальний стан справ тощо. Певною мірою нерівність можна характеризувати поняттям “рівень життя”, який сьогодні обраховується практично для всіх країн світу. Рівень життя включає багато показників й, зокрема, характеризує ступінь задоволеності матеріальних і культурних потреб і, таким чином, інтересів кожної людини, культуру її побуту, рівень споживання, медичного обслуговування тощо.

У суспільстві можуть бути різні за рівнем соціального збурення ситуації, тобто рівні соціального невдоволення, соціального протесту, які мають різний потенціал загроз безпеці людини та суспільству. Тому соціальне збурення можна розглядати як індикатор, а той чи інший рівень вказаного збурення, як інтегральний вимір загроз безпеці людини та суспільства. Іншими словами, для інтегральної оцінки рівня загроз безпеці людини та суспільства доцільно виділяти певні рівні соціального збурення, які пов’язані з реальним станом суспільно-політичної та соціально-економічної життєдіяльності суспільства, і характеризують за тими чи іншими ознаками ситуації, що можуть мати місце у процесі забезпечення національної безпеки.

**Стабільний стан.** Це майже ідеальний стан у суспільстві, за якого в наявності достатня кількість продуктів харчування, інших благ, необхідних для задоволення соціальних потреб населення (житло, одяг тощо), і вони відносно доступні для різних соціальних груп. Соціальні та гуманітарні питання вирішуються в повному обсязі і оперативно. У населення є впевненість у подальшому підвищенні якості життя, державні та інші суспільні інститути функціонують стабільно. В такому випадку ефективність діяльності суб’єктів ДУНБ можна оцінити за найвищою оцінкою.

За такого стану можуть мати місце потенційні виклики безпеці суспільства або тих чи інших суспільних груп, але їх негативний вплив своєчасно нейтралізується за допомогою наявних ресурсів (матеріальних, фінансових, політичних тощо), які є у розпорядженні органів державної влади та місцевого самоврядування. Сьогодні у більшості країн світу такого стану не спостерігається.

**Соціальний сплеск.** Це суспільне збурення, яке є наслідком несвоечасного прогнозування, виявлення та нейтралізації небезпек у тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства. За такої ситуації мають місце процеси, події тощо, які сприймаються тією чи іншою соціальною групою і навіть суспільством, як реальні виклики реалізації їх життєво важливим інтересам. На відносно короткому відрізку часу спостерігається різке погіршення ситуації в одній із сфер суспільного життя (політичній, економічній, гуманітарній чи соціальній).

Офіційні заяви з боку тих чи інших суб'єктів, інші дії, спрямовані проти реалізації життєво важливих інтересів тієї чи іншої соціальної групи відсутні, але має місце **приховане загальне** незадоволення та занепокоєність в зв'язку з порушенням звичного порядку речей, незадоволенням тих чи інших потреб, порушенням певних прав і свобод тощо. Тому можуть бути одиночні та спонтанні форми прояву протесту (невдоволення) з боку певних соціальних груп (студентів, пенсіонерів, гірників тощо), які, як правило, не мають логічного продовження. Виникають також конфліктні ситуації між органами державної влади та населенням на рівні територіальної громади або навіть регіону, як наслідок помилок, допущених при розробці та впровадженні державної політики з тих чи інших питань життєдіяльності суспільства, чи як наслідок несвоечасного врахування суспільної думки. Водночас органами державної влади ефективно використовується наявний потенціал громадянського суспільства для нейтралізації небезпек життєдіяльності суспільства.

Таким чином, рівень соціального збурення, який ідентифіковано як соціальний сплеск - це короткотермінове локальне явище, пов'язане з різким погіршенням ситуації в одній із сфер суспільного життя. Воно швидко проходить, коли умови, які зумовили виникнення вказаної ситуації усунуті й підстави конфлікту вичерпані. Як правило, після прийняття відповідних заходів органами державного управління (задоволення потреб, відновлення соціальних прав тощо) соціальний сплеск затухає.

**Соціальна напруженість** – це такий рівень суспільного збурення, коли на безпеку суспільства здійснює вплив сукупність потенційних загроз, а відповідні заходи з боку органів державного управління не приймаються, чи то за відсутності необхідних ресурсів, чи то внаслідок грубих прорахунків при розробці та реалізації державної політики з тих чи інших питань життєдіяльності суспільства, чи то за відсутності бажання своєчасного врахування наявного потенціалу громадянського суспільства. Характерною ознакою такого стану в суспільстві є розповсюдження серед населення настроїв невдоволення існуючим порядком у життєво важливих сферах суспільного життя (значним зростанням цін, корупції, організованої злочинності, безробіття тощо). Тому серед частини населення набувають розповсюдження песимістичні настрої, різноманітні чутки, вигадки та виникає психічно-емоційне збудження, а в основній частині суспільства з'являється почуття розгубленості та пригніченості. Врешті-решт, виникають зони різкого зростання напруженості, поодинокі стихійні мітинги, інші форми громадянської непокори, поступово втрачається довіра до органів державної влади та місцевого самоврядування, знижується упевненість в їх спроможності забезпечити належний рівень безпеки суспільства.

Водночас, в умовах соціальної напруженості соціальне збурення не досягає рівня, коли виникає **непримириме** та **усвідомлене** протистояння між соціальними групами, між суспільством і соціальними групами, між суспільством і владою.

*Структурна криза* – це рівень суспільного збурення, коли у суспільстві є досить очевидні ознаки кризи окремих рівнів і ланок управління, коли у вищого політичного керівництва, як правило, відсутня чітка програма дій щодо нейтралізації чи зниження рівня загроз безпеці суспільства або недостає відповідних ресурсів для нейтралізації чи зниження вказаного рівня загроз. За умов структурної кризи мають місце процеси, події тощо, які суспільством та органами державної влади сприймаються як протидія реалізації життєво важливим інтересам суспільства і держави. Водночас вказана протидія має вибіркового характер, без застосування збройної сили і часто інтерпретується суспільством і владою діаметрально протилежно. Водночас це ситуація наявності реальних загроз, тому загроза застосування збройної сили є досить висока (вона може бути застосована у будь-який момент).

Хоча й має місце нанесення шкоди реалізації життєво важливих інтересів суспільству, її масштаби мають локальний характер, тобто нанесення шкоди інтересам розвитку суспільству і держави не досягає рівня, коли відбувається порушення цілісності соціальної системи та держави й втрачаються можливості виконання ними життєво важливих функцій. Проте почуття розгубленості, пригніченості та напруженості є характерним для основної маси населення. Зокрема, напруженість проявляється не тільки в суспільних настроях, а й у масових діях (ажіотажному попиті, скупівлі товарів та продовольства (“про запас”) тощо). Спостерігається вимушена міграція великих мас людей в інші більш безпечні на їх думку регіони і країни, активізується діяльність суспільно-політичних рухів різного спрямування, у тому числі радикального, набувають розповсюдження стихійні й організовані масові демонстрації, мітинги, інші форми громадської непокори. Може різко зрости кількість злочинів кримінального спрямування.

Структурна криза є попередником режимної кризи, тобто кризи соціально-політичної системи як цілого. Тому в цих умовах принципово важливим є наявність політичної волі у вищого політичного керівництва держави до невідкладних, рішучих і часто неординарних дій на основі

об'єктивної й системної оцінки ситуації, яка склалася як у суспільстві, так і на ієрархічних рівнях державного управління.

*Режимна криза* – це такий рівень суспільного збурення, коли ситуація в державі може бути ідентифікована, як криза соціально-політичної системи, тобто коли незадоволеність матеріальним станом та економічною ситуацією переноситься на ставлення до органів державної влади, які значною мірою деморалізовані, а інститути громадянського суспільства практично втрачають свою роль, як посередник між суспільством і органами державної влади. Мають місце процеси, події тощо, які суспільством та органами державної влади сприймаються як протидія реалізації життєво важливим національним інтересам, яка має комплексний характер, як правило, із застосуванням збройної сили і сприймається як реальна небезпека. Внаслідок цього відбувається порушення цілісності соціальної системи та держави й втрачаються можливості виконання ними тих чи інших життєво важливих функцій (частково або повністю).

Може наступити тимчасове безвладдя в тих чи інших регіонах. Зростання кримінальної злочинності стає неконтрольованим, в основній масі населення може проявлятися почуття агресивності, а наслідки перебігу подій та їх розвиток важко передбачувати. Тому реальною є загроза повного руйнування владних структур, повалення силовим шляхом існуючого політичного устрою та громадянської війни, тобто за таких умов ситуація часто виходить із під контролю владних структур, як це було, наприклад, в Грузії, де процес розпочався з приходу до влади демократичних сил законним шляхом, продовжився протистоянням в Осетії та Абхазії, а закінчився вбивством законно обраного президента Грузії З.Гамсахурдія.

Режимна криза передвісник *соціального вибуху*, коли відбувається повне руйнування владних структур, повалення силовим шляхом існуючого політичного устрою. Внаслідок безвладдя настає анархія, а боротьба за владу, як правило, приводить до громадянської війни. Як правило, без допомоги з

боку міжнародної спільноти, уникнути соціального вибуху з його величезними матеріальними та духовними втратами дуже важко.

Таким чином, наведена вище класифікація можливих станів (ситуацій) в яких може перебувати суспільство за рівнями соціального збурення пов'язує його зростання з якісною трансформацією загроз суспільній безпеці та відповідною реакцією на них органів ДУНБ. При цьому рівні соціального збурення суспільства (стабільний стан; соціальний сплеск; соціальна напруженість; структурна криза; режимна криза; соціальний вибух) відрізняється один від одного тими чи іншими якісними ознаками. Тому вказані рівні можна інтерпретувати, як рівні суспільної безпеки, тобто той чи інший рівень соціального збурення можна розглядати як інтегральний **якісний** вимір рівня загроз безпеці суспільства. Для більшої обґрунтованості політики національної безпеки вказану оцінку необхідно доповнити **кількісною** оцінкою. Для цього має бути виконано аналіз показників (параметрів, індексів), які характеризують ступінь реалізації національних інтересів в ситуації того чи іншого рівня соціального збурення суспільства.

Варто також зазначити, що зростання соціального збурення не обов'язково може проходити через всі стадії. Так, чим більший дискомфорт відчуває основна маса населення, тим більше проявляється почуття розгубленості та пригніченості, тобто виникає ситуація соціальної напруженості, яка може досить швидко трансформуватись в режимну кризу, для якої характерною є агресивність населення. Тому необхідно постійно здійснювати системний моніторинг загроз суспільній безпеці.

**Система формування та пошуку балансу інтересів людини, суспільства та держави.** Динаміка розвитку, інтеграція та дезінтеграція соціальних систем знаходить своє відображення в системі ціннісних орієнтацій людини (індивіда), що закріплює її життєвий досвід, визначає значиме, суттєве, цінне для неї, відокремлюючи від того, що не має цінності. Ціннісні орієнтації людини зумовлюють, зокрема, такі якості особистості як: цілісність, вірність суспільним ідеалам, життєву позицію, готовність захищати національні

інтереси, тобто ціннісні орієнтації людини є головним фактором, який обумовлює мотиваційну складову її дій.

Історичний досвід також свідчить, що внутрішня руйнація держави завжди починається з деформації свідомості її громадян та поширення байдужості до перспектив розвитку нації (держави). Зокрема, це відбувається шляхом підміни національних цінностей та інтересів цінностями та інтересами іншої держави (нації). І навпаки, чим більше цілі пересічної людини, тієї чи іншої соціальної групи співпадають з національними інтересами, цілями суспільного розвитку, тим більше держава здатна забезпечити безпеку кожної людини, соціальної групи та суспільства. Тому ціннісні орієнтації людини та соціальних груп мають бути об'єктом цілеспрямованого виховного впливу з боку суспільства та суб'єктів ДУНБ.

Залежно від ціннісних орієнтацій, ставлення людини або соціальної групи до цілей суспільства може бути різним. Інтереси людини (соціальної групи) можуть співпадати, тобто бути ідентичними, можуть певною мірою відхилятися, або входити в конфлікт із інтересами, які артикуються у суспільстві, як соціально значимі. Тому наближення інтересів людини та соціальних груп до інтересів суспільства, як передумова формування соціального інтересу, є важливим чинником їх безпечного розвитку.

Формування соціального інтересу, як складової національного інтересу, складний процес, який передбачає акумуляцію значних зусиль учених, політиків, управлінців, накопичених знань щодо закономірностей та особливостей формування вказаних інтересів тощо. Пошук взаємоприйняттого балансу між інтересами особи, суспільства та держави, передбачає поглиблене комплексне дослідження, зокрема:

ролі й місця кожної людини, як мікросистеми, яка включена в інші системи, де вона себе репрезентує і тим самим здійснює вплив на ці системи (вже в стародавні часи розуміли, що людина – мірило всіх речей);

функцій інститутів громадянського суспільства та політичних партій у процесі формування та пошуку балансу інтересів людини, соціальних груп, суспільства, держави;

ролі ідеології, національних цінностей в інтеграції суспільства та можливих механізмів культивування соціально значимих цінностей в умовах трансформацій соціально-економічних та суспільно-політичного життя.

На жаль, після краху комуністичної ідеології та невдалих пошуків національної ідеї, вітчизняні дослідники намагаються триматися якомога далі навіть від самого поняття “ідеологія”. Перебуваючи під потужним впливом західних експертів, вони, як правило, віддають перевагу таким дискурсам як демократія, політична нація, публічне управління, інформаційне суспільство, загальнолюдські цінності тощо. Варто зазначити, що й на Заході розв’язання проблеми пошуку взаємоприйняттого балансу інтересів людини, суспільства та держави розглядається перш за все крізь призму розвитку демократичних цінностей, а ціннісні трансформації, які, зокрема, мають місце у перехідних суспільствах, залишаються поза увагою, тобто без достатньої уваги залишаються зміни національних і, передусім, соціальних цінностей.

Таким чином, у кожній державі має бути створена національна за своєю суттю система формування та пошуку балансу інтересів людини, суспільства та держави. Викладене вище дозволяє стверджувати, що вказана система має бути побудована з дотриманням певних принципів, а саме:

пошук балансу інтересів людини, суспільства та держави є ієрархічним процесом, який передбачає послідовне формування й узгодження інтересів людини, соціальних груп та суспільства;

у процесі пошуку балансу інтересів людини, суспільства та держави об’єкт формування інтересів, може бути одночасно суб’єктом формування та узгодження інтересів для іншого об’єкта;

на ієрархічних рівнях формування інтересів певні засоби одночасно можуть відігравати роль засобів формування та узгодження інтересів.



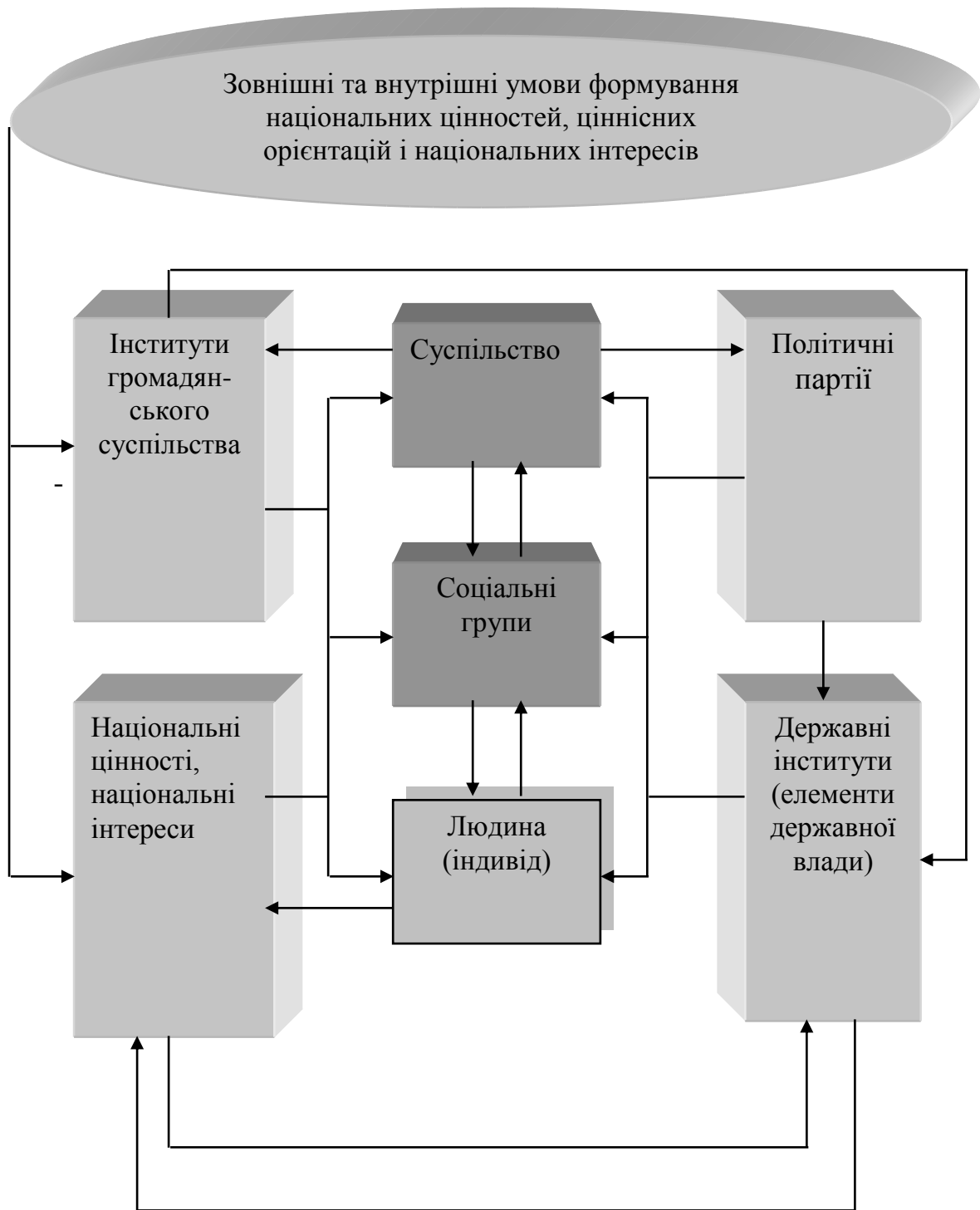


Рис.7.2. Принципова схема системи формування та пошуку балансу інтересів людини, суспільства та держави

З урахуванням викладеного на рис.7.2 представлена принципова схема системи формування та пошуку балансу інтересів людини, суспільства та держави, яка охоплює як процес формування інтересів людини (індивіда),

соціальної групи, суспільства та держави, так і процес узгодженості вказаних інтересів, з метою пошуку їх взаємоприйняттого балансу. Як видно із схеми, чільне місце в цій системі належить не тільки державним інститутам, політичним партіям, інститутам громадянського суспільства, а й кожній людині (індивіду), соціальній групі, національним цінностям та інтересам.

Дотримання *першого принципу* при побудові системи формування пошуку балансу інтересів людини, суспільства та держави дозволяє створити в ній чітку ієрархію рівнів формування та узгодження соціальних інтересів.

На *першому рівні* вказаної ієрархії відбувається формування соціальних інтересів людини (індивіда). На цей процес здійснюють вплив державні інститути, політичні партії, інститути громадянського суспільства, ціннісні орієнтації інших індивідів, соціальних груп, внутрішні та зовнішні умови формування національних цінностей та інтересів і, безумовно, інтереси (потреби) людини.

На *другому рівні* відбувається процес формування інтересів соціальної групи, на який здійснюють вплив державні інститути, політичні партії, інститути громадянського суспільства, ціннісні орієнтації інших соціальних груп, загалом цінності суспільства, внутрішні та зовнішні умови формування національних цінностей та інтересів, інтереси (потреби) членів цієї соціальної групи.

*Третій рівень* відображає процес формування інтересів суспільства, в якому приймають участь державні інститути, політичні партії, інститути громадянського суспільства, ціннісні орієнтації соціальних груп, умови формування національних цінностей та інтересів.

В умовах, коли національна безпека не ототожнюється виключно з безпекою держави, будь-яка людина (індивід), соціальна група та соціум в цілому є рівнозначними елементами в системі пошуку взаємоприйняттого балансу інтересів людини, суспільства та держави. При цьому, залежно від ієрархічного рівня формування та узгодження інтересів, вони можуть бути об'єктом або суб'єктом формування й узгодження інтересів, тобто приймають

участь у визначенні ціннісних орієнтацій та національних інтересів. Це дозволяє уникнути загрозливого для національної безпеки рівня суперечливості (конфліктності) інтересів (цілей) людини (індивіда), соціальних груп, суспільства та держави.

Викладене підтверджує важливість дотримання *другого принципу* при побудові системи формування пошуку балансу інтересів людини, суспільства та держави у процесі забезпечення національної безпеки, згідно якого суб'єктом формування та узгодження соціальних інтересів може бути будь-який об'єкт формування соціальних інтересів. Наприклад, соціальна група впливає на формування інтересів людини (індивіда), а її ціннісні орієнтації значною мірою визначаються цінностями суспільної групи, до якої вона належить. Проте, умовою *результативності* вказаного впливу є чітке уявлення у суб'єкта формування та узгодження інтересів про національні цінності, інтереси, цілі, завдання та напрями щодо забезпечення прогресивного та стійкого розвитку, а також про можливі загрози вказаному розвитку. Це ті детермінанти, подібність яких у індивідів та членів соціальної групи зумовлює формування вказаної групи, тобто кожен член соціальної групи вносить свій внесок у формування та узгодження інтересів групи і, таким чином, є суб'єктом формування та узгодження інтересів членів групи.

Важливою умовою ефективності діяльності суб'єкта формування та узгодження інтересів є наявність у його розпорядженні певних засобів впливу на відповідний об'єкт. Це не тільки преса, телебачення та інші загальновідомі ресурси, а й власний авторитет, імідж, легітимність, харизматичні якості і т.п. Останні можуть переважати силою впливу на вказаний об'єкт офіційну пресу і телебачення, особливо у так званих “закритих” суспільствах, як це, зокрема, спостерігалось в колишньому СРСР.

Варто також зазначити, що сьогодні набір методів і способів адміністративно-організаційного, економічного, соціально-психологічного та правового управління доповнився інформаційним управлінням. ЗМІ можуть давати або не давати певним чином підібрану інформацію, яка приводить до

цілком визначених висновків. Головна мета інформаційного управління – зміна та закріплення певної шкали цінностей, своєрідних “параметрів порядку” на рівні особистості, соціальної групи та суспільства в цілому. На жаль, часто це управління має за мету дезінформацію й дезорієнтацію суспільної думки, а традиційним способом впливу на масову свідомість є “переписання історії” згідно кон’юнктурними запитами політичної еліти, яка перебуває при владі, тобто зміна образу минулого у суспільній свідомості, “девальвація ідеалів” і досягнень попередніх поколінь, тощо.

Викладене вище має величезне значення для формування ціннісних установок (поглядів) людини (індивіда), соціальної групи та суспільства на осмислення комплексної проблеми забезпечення національної безпеки, можливі шляхи, засоби та способи її розв’язання. Наприклад, важливим елементом таких установок є так звана, оборонна свідомість, яка уособлює ставлення суспільства до загроз у військовій сфері і, відповідно - до соціальних інститутів, на які покладаються завдання щодо реагування на ці загрози. Руйнація оборонної свідомості рівнозначна деморалізації суспільства, яке у цьому разі заздалегідь мириться з можливою поразкою у збройному протистоянні з імовірним противником, тобто для деморалізованого суспільства апріорі не потрібні національні збройні сили. Серед прийомів руйнування оборонної свідомості багаторазове тиражування думки про:

пріоритет внутрішніх загроз національній безпеці над зовнішніми;

відсутність будь-якої воєнної загрози як такої (“кому ми потрібні?”; “на нас ніхто нападати не збирається”; “країни, які можуть висувати до нас територіальні претензії, є демократичними, а такі країни не воюють”); тощо);

такий рівень воєнної загрози, що нею можна знехтувати, а щодо конфліктів, які можуть виникнути з іншими країнами, то у сучасних умовах, вони можуть бути врегульовані виключно політичним шляхом;

неможливість воєнної перемоги над державами, зовнішня політика яких породжує воєнну загрозу національній безпеці, у зв’язку з чим краще бути їх союзниками, ніж жорстко захищати свої національні інтереси.

Все це так чи інакше формує неприязнь до національних збройних сил та інших силових структур, як до зайвих державних інститутів, на утримання яких суспільство марно витрачає ресурси.

Необхідність дотримання *третього принципу* в системі формування та пошуку взаємоприйняттого балансу інтересів людини, суспільства та держави зумовлена тим, що національні цінності та інтереси одночасно є як засобом формування, так і засобом узгодження інтересів. Це особливо проявляється в період революційних змін, які зачіпають фундаментальні матеріальні й духовні основи функціонування соціального організму. У цей період трансформується система національних цінностей і орієнтацій в іншу систему, внаслідок чого формування національних інтересів стає суперечливим процесом, перебіг та тривалість якого значною мірою залежить від того, підтримує цей процес більшість суспільства, чи ні.

Водночас, історичний досвід показує, що, як правило, революційні зміни започатковує незначна за чисельністю соціальна група, але ці зміни можуть бути підтримані більшою частиною суспільства. Саме національні цінності є орієнтир того, який суспільний інтерес необхідно формувати у тієї чи іншої соціальної групи (чи у суспільстві в цілому), якщо він відсутній. А відповідь на запитання щодо відсутності “бажаних” для суспільства інтересів у тих чи інших суспільних групах, мають надати соціологічні дослідження ставлення цих груп до діяльності державних інститутів, політичних партій, інститутів громадянського суспільства. Тому політичні партії мають виконувати функцію консолідації суспільства навколо суспільно значимих для нього інтересів, а громадські організації - бути інтерпретаторами розмаїття суспільних інтересів, впливовими й авторитетними посередниками між їх носіями та органами державної влади.

На особливу увагу заслуговує також *середовище* формування соціальних інтересів, оскільки воно впливає на структуру та зміст національних цінностей та інтересів. Головна роль середовища полягає у формуванні життєво важливих потреб людини та соціальних груп, усвідомлення яких трансформує їх у

відповідні наміри та інтереси. Проте, за одних і тих же умов, у пересічних громадян та соціальних груп можуть сформуватися діаметрально протилежні інтереси. Тому головним завданням національних цінностей є узгодження інтересів людини (індивіда) та соціальних груп із суспільно значимими інтересами, шляхом трансформації спрямованості вказаних інтересів на ціннісні орієнтації суспільства.

Принципово важливими у процесі пошуку балансу інтересів людини, суспільства та держави є постійний аналіз функціонування та врахування змісту прямих і зворотних зв'язків між ними. Так, виникнення тих чи інших інтересів (потреб) у соціальної групи, які суперечать інтересам суспільства є сигналом для відповідного суб'єкта для виконання заходів щодо недопущення переростання цих інтересів у антагоністичні потребам суспільного розвитку. Для цього відповідний суб'єкт формування та узгодження соціальних інтересів повинен постійно створювати та ефективно використовувати наявні у його розпорядженні засоби й способи.

Таким чином, у суспільстві завжди є люди (індивіди) та соціальні групи, які є носіями певних інтересів та ціннісних орієнтацій, які з часом можуть стати антагоністичними інтересам розвитку суспільства, тобто загрозою національній безпеці. Тому пошук балансу інтересів людини, суспільства та держави є актуальним завданням суб'єктів ДУНБ, що зумовлює створення ефективної системи формування та взаємоузгодження суспільних інтересів, функціонування якої відображає процес визначення ціннісних орієнтацій людини, соціальних груп, суспільства та держави, в основу яких покладаються національні цінності. Головною умовою ефективності вказаного процесу є не тільки чітке уявлення про місце, функції та завдання елементів вказаної системи, а й про змістовне наповнення та динаміку функціонування прямих і зворотних зв'язків між елементами.

## 7.5. Функції та критерії ефективності державного управління у сфері національної безпеки

**Функції ДУНБ.** Згідно з чинним законодавством України на суб'єкти забезпечення національної безпеки покладається низка функцій. Серед них, зокрема:

визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, основ національної безпеки, формування законодавчої бази, схвалення рішень з питань введення надзвичайного і воєнного стану (Верховна Рада України);

гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності, прав і свобод людини і громадянина, здійснення загального керівництва у сфері національної безпеки і оборони (Президент України, як глава держави);

здійснення функцій координації та контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, внесення пропозицій Президенту України щодо уточнення керівних документів з питань забезпечення національної безпеки (РНБО України);

практична реалізація концепцій (доктрин, стратегій) у сфері національної безпеки і оборони, належна підтримка у стані готовності до застосування сил і засобів сектору безпеки (Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади в межах своїх повноважень).

Ці функції суб'єктів державного управління у сфері національної безпеки України значною мірою ідентичні з функціями аналогічних суб'єктів в інших країнах.

Повноваження громадян України полягають у тому, що вони через участь у виборах, референдумах, інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та місцевого самоврядування, реалізують національні інтереси, добровільно і в порядку виконання конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені законодавством щодо забезпечення національної безпеки. Вони привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни, а також у

законний спосіб і законними засобами захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку.

**Завдання ДУНБ.** Конкретні завдання суб'єктів системи ДУНБ зумовлені сукупністю внутрішніх і зовнішніх чинників, які визначають умови життєдіяльності суспільства та держави, серед яких, зокрема: система національних інтересів та загрози щодо їх реалізації, основи чинного законодавства, які визначають відповідні процедури розробки та прийняття управлінських рішень, принципи забезпечення національної безпеки. З урахуванням цього та перерахованих вище функцій, на суб'єкти системи ДУНБ покладено виконання низки завдань, серед яких:

створення нормативно-правової бази, у тому числі розробка (уточнення) стратегій, доктрин, концепцій, програм, необхідних для ефективного функціонування СЗНБ;

удосконалення організаційно-функціональної структури СЗНБ, її кадрове, фінансове, матеріальне, інформаційне та інше забезпечення;

планування та здійснення заходів щодо запобігання, протидії і нейтралізації загроз національним інтересам, у тому числі підготовка сил та засобів СЗНБ до їх застосування згідно з призначенням;

моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що відбуваються в політичній, соціальній, економічній, воєнній та інших сферах, прогнозування змін, що відбуваються в них, виявлення та оцінка дестабілізуючих чинників, конфліктів, причин їх виникнення та наслідків;

локалізація, деескалація та врегулювання конфліктів і ліквідація їх наслідків, а також оцінка результативності (контроль) дій щодо забезпечення національної безпеки та визначення витрат на ці цілі.

Аналіз функцій та завдань, які покладаються на суб'єкти забезпечення національної безпеки, дозволяє виділити в системі ДУНБ дві складові:

**формальну**, яку утворюють органи державного управління, у тому числі створені, для виконання спеціальних функцій щодо забезпечення національної безпеки (Міністерство оборони, Служба безпеки України та ін.);



*неформальну*, яку утворюють громадяни України, інститути громадянського суспільства, не державні аналітичні центри тощо. Важлива роль у забезпеченні взаємодії вказаних складових системи ДУНБ належить ЗМІ.

Наявність у системі ДУНБ неформальної складової та належна взаємодія її з формальною є ознакою демократичності суспільства, запорука реалізації комплексного підходу щодо вирішення проблемних питань безпечного розвитку держави, суспільства та кожної людини (громадянина). Для тоталітарних держав характерним є значне домінування формальної складової системи ДУНБ та акцентування уваги на забезпеченні державної безпеки. Тому в суспільствах, де відбуваються процеси переходу від тоталітарної до демократичної моделі розвитку, тіснота зв'язків між формальною і неформальною складовими системи ДУНБ може слугувати одним із критеріїв демократичних перетворень.

Перераховані завдання суб'єктів системи ДУНБ, є найбільш загальними та характерні для нормальних умов життєдіяльності суспільства та держави. Проте в кризових ситуаціях, тобто в умовах надзвичайного або в умовах воєнного стану, на вказані суб'єкти покладається виконання додаткових завдань, оскільки, в решті-решт, створення, підготовка та використання сил і засобів, які підпорядковані суб'єктам системи ДУНБ, має за мету запобігання виникненню таких ситуацій та ліквідацію їх наслідків.

Надзвичайна ситуація (НС) завжди характеризується порушенням звичних (нормальних) умов життєдіяльності на об'єктах, на певній території або в державі в цілому. Вона може бути наслідком аварії, техногенної катастрофи, стихійного лиха, епідемії, масових пожеж, застосування зброї масового ураження, соціальних заворушень тощо, тобто чинників, які привели або можуть привести до значних людських і матеріальних втрат.

На жаль, кількість надзвичайних ситуацій різного характеру, ймовірність їх виникнення, збитки (шкода), яких вони завдають пересічній людині, суспільству, державі, стійко зростає. При цьому навіть у мирний час при

значних технологічних аваріях або природних катаклізмах може виникнути ситуація, характерна для застосування зброї масового ураження. Крім того відомо, що кожна подібна аварія ретельно вивчається в центрах підготовки розвідувально-диверсійних груп та терористичними організаціями.

Умови НС зумовлюють необхідність оперативної розробки та практичної реалізації, як правило, нестандартних управлінських рішень суб'єктами ДУНБ. Проте у сфері державного управління, зокрема при підготовці управлінських кадрів, розвиток соціальних систем традиційно інтерпретують як лінійний процес, для якого очікувані результати управлінського впливу *пропорційні* прикладеним зусиллям, внаслідок чого майбутній стан системи *однозначно* визначається минулим, тобто траєкторія переходу у новий стан об'єкта управління є гладкою і безперервною. Разом з тим, незаперечним фактом є те, що розвиток сучасних соціальних систем не є лінійним. Результати дослідження розвитку нелінійних систем, виконані під керівництвом російського академіка В.І. Арнольда, дозволяють дійти таких висновків, які слід брати до уваги при побудові системи ДУНБ та визначенні її завдань в умовах надзвичайних ситуацій, або в умовах воєнного стану.

*По-перше*, якщо нелінійна система знаходиться у відносно стійкому стані, але є впевненість в можливості її переведення у “кращий” стан, (наприклад, підвищити рівень захищеності національних інтересів), то:

поступовий рух системи із “поганого” в напрямі “кращого” стану негайно призводить до погіршення, але швидкість погіршення при рівномірному русі до кращого стану не збільшується;

при русі від “гіршого” до “кращого” стану спротив системи змінам зростає;

максимальний спротив досягається раніше, ніж найбільш “поганий” стан, через який необхідно пройти для досягнення “кращого” стану, а після проходження вказаного максимуму, стан системи продовжує погіршуватися;

в міру наближення до “найгіршого” стану спротив починає зменшуватися і, як тільки “найгірший” стан буде пройдено, повністю зникає, а система починає “притягуватися” до “кращого” стану;

величина погіршення, необхідна для переходу до “кращого” стану, може бути порівняна з фінальним покращенням.

*По-друге*, соціальна система, політична, економічна та інші інфраструктури забезпечення життєдіяльності якої слабо розвинуті, може перейти до “кращого” стану майже без попереднього погіршення. І, навпаки, розвинута система, із-за більшої стійкості та інерційності, не здатна на поступове безперервне покращення.

*По-третє*, якщо систему вдається “ривком” перевести із “поганого” стійкого стану досить близько до “хорошого”, то в подальшому вона буде сама еволюціонувати в бік “хорошого” стану.

Очевидно, що низка чинників, які здійснюють вплив на стан та функціонування соціальної системи, можуть бути невідомі, але зміна її стану відбуватиметься згідно наведеної моделі, тому вказані закономірності розвитку соціальних систем мають бути враховані суб'єктами ДУНБ. Так, коли малоімовірний шанс стає реальністю життя, наприклад: виникає військовий конфлікт, руйнується фінансова піраміда, здійснюється воєнний переворот, відбувається революція, настає техногенна катастрофа та ін., це і є типові приклади стрімкого, не лінійного переходу соціальних систем (політичних, економічних та ін.) з одного в інший стан, що, як правило, породжує загрози національній безпеці та зумовлює об'єктивну необхідність введення надзвичайного чи воєнного стану, кардинальної перебудови організації державної влади, правоохоронної чи економічної системи тощо.

При цьому варто розрізняти дві групи функцій та завдань суб'єктів системи ДУНБ. Перша група зумовлена необхідністю управління *ймовірністю* виникнення НС, а друга - управлінням *рівня* захищеності об'єктів. В обох випадках об'єктами, на які спрямовуються управлінські впливи суб'єктів системи ДУНБ, – це пов'язані між собою процеси різної природи, особливістю

яких є: високий рівень невизначеності; складність та багатоваріантність взаємозв'язків між процесами; обмеженість часу на прийняття управлінських рішень; слабка передбачуваність масштабу та часу виникнення надзвичайної ситуації, тенденцій та спрямованості її подальшого розвитку, тобто функціонування об'єктів управління в умовах НС має всі ознаки розвитку нелінійних систем.

Забезпечення національної безпеки в умовах НС природного, техногенного та соціального характеру, або в умовах воєнного стану, пов'язано з плануванням та виконанням комплексу правових, організаційно-технічних та інших заходів, метою яких є адекватна відповідь на загрози національним інтересам: встановлення і підтримання правового режиму надзвичайного або воєнного стану, переведення сил і засобів СЗНБ у підвищені ступені готовності та ін. При цьому, наприклад, режим надзвичайного стану здійснюється у різних організаційно-правових формах і різними методами. Активно застосовуються заходи адміністративного примусу, які суттєво обмежують права громадян не тільки на підставах, пов'язаних з протиправною поведінкою людей, але й з інших причин, зумовлених, зокрема, радіоактивним чи хімічним забрудненням, значними руйнування інфраструктури забезпечення життєдіяльності населення та підприємств, а головна увага суб'єктів системи ДУНБ має бути сконцентрована на розробці комплексу заходів, які здатні нейтралізувати чинники, які блокують можливість ефективних дій на випадок форс-мажорних обставин соціального, природного чи техногенного походження.

Очевидно, що в умовах надзвичайного або воєнного стану оперативність та якість виконання завдань суб'єктами системи ДУНБ має бути забезпечена на всіх стадіях розвитку несприятливих для національної безпеки ситуацій. Тому важливим є вдосконалення засобів і способів антикризового управління, зокрема оперативно-диспетчерського управління соціально-економічними процесами в режимі надзвичайної ситуації та воєнного стану. Відмінними рисами такого управління є велика імовірність раптових змін ситуації та

прийняття неординарних рішень в обмежений час, підвищена відповідальність за рішення, які приймаються тощо.

Викладене вище дозволяє сформулювати *специфічні принципи організації діяльності та завдання* суб'єктів системи ДУНБ в умовах НС соціального, природного, техногенного характеру та воєнного стану:

системність при аналізі ситуації та прийнятті рішень;

завчасна підготовка адаптованого до місцевих умов плану дій на випадок надзвичайної ситуації та своєчасне його уточнення;

моніторинг та оцінка ризиків нанесення шкоди (збитків) національній безпеці в умовах надзвичайної ситуації та розробка на цій основі заходів щодо їх мінімізації;

усунення причин, які породжують страх у керівників різних рівнів управління щодо прийняття оперативних та неординарних рішень;

постійна перевірка здатності спеціально створених організаційно-технічних, інформаційних та інших систем терміново вийти на робочий режим функціонування;

своєчасне забезпечення вищого ієрархічного рівня управління необхідною інформацією, виявлення допущених помилок та негайне коригування у разі необхідності управлінських дій (заходів);

своєчасне визначення чинників, які випали з поля зору суб'єктів системи ДУНБ, незважаючи на попередньо підготовлений кризовий план;

організація ефективної взаємодії місцевих підприємств та органів влади, зокрема, раціональна розстановка керівного складу з урахуванням характеру кризової ситуації;

моніторинг і прогнозування поведінки місцевого населення в режимі надзвичайної ситуації, а також можливості його залучення в процес розробки програм (планів) дій та перевірки їх виконання;

надання населенню та організаціям, які представляють його інтереси, а також ЗМІ необхідної інформації щодо можливих ризиків та динаміки розвитку ситуації.

**Критерії ефективності ДУНБ.** Критерії ефективності ДУНБ - це мірила оцінки, найбільш істотні, часто комплексні показники (параметри, індикатори, стандарти тощо), що дозволяють з позицій людини (індивіда), соціальної групи, суспільства, держави визначити, класифікувати, оцінити різні аспекти управлінської діяльності щодо реалізації національних інтересів. Зокрема, ці критерії дозволяють оцінити ефективність діяльності суб'єктів системи ДУНБ щодо виявлення, прогнозування, нейтралізації загроз національним інтересам та попередження їх у політичній, економічній, соціальній та гуманітарній сферах життєдіяльності. Вони можуть бути **локальними, інтегральними та комплексними.**

**Локальними** є критерії, з допомогою яких оцінюється діяльність окремого суб'єкта системи ДУНБ щодо реалізації національного інтересу у тій чи іншій сфері життєдіяльності, а **інтегральними** – діяльність усіх суб'єктів, які причетні до реалізації вказаного інтересу. **Комплексні** критерії ефективності ДУНБ це певна комбінація інтегральних критеріїв (до якої можуть залучати і локальні критерії), які використовують для оцінки рівня національної безпеки або рівня (ступеня) реалізації сукупності національних інтересів у політичній, економічній, соціальній чи гуманітарній сфері.

Загальні вимоги, яким повинні відповідати критерії оцінки ефективності ДУНБ такі: **критичність** (він має бути чутливим до зміни управлінських рішень, які оцінюються); **повнота** (здатність критерію визначати ступінь досягнення загальної мети, охоплюючи всі важливі аспекти проблеми, яка розв'язується); **вимірність** (критерій має допускати порівняння його з еталоном (зразком), тобто бути кількісно визначеним та мати розмірність, або характеризувати якість); **економічність** (він має вимірюватися без значних витрат часу та ресурсів). Техніко-економічна сутність критерію ефективності ДУНБ означає, що він має допомогти визначати напрям змін об'єкта управління.

При виборі критеріїв ефективності ДУНБ багато залежить від проблемної ситуації, поставленої мети, наявності вихідних даних, часу, міркувань

політичного, соціального, морального та ін. характеру, інших чинників. Крім того, варто зазначити, що основні закономірності та особливості, які характерні для функціонування системи державного управління властиві й системі ДУНБ. Тому при оцінці діяльності суб'єктів системі ДУНБ, можна застосовувати критерії, які використовуються при оцінці діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у контексті їх управлінського впливу на перебіг процесів у політичній, економічній та інших сферах життєдіяльності суспільства та держави.

Водночас актуальним завданням є розробка критеріїв ефективності ДУНБ, які відображають результати специфічної діяльності суб'єктів вказаного управління. Зокрема, локальними, інтегральними та комплексними критеріями ефективності ДУНБ можна вважати показники (параметри), що відображають специфіку та динаміку поточних змін процесу (об'єкту), які інтерпретуються як загроза національним інтересам й оцінюються наприклад, крізь призму втрат для людини, суспільства, держави *до* і *після* реалізації управлінського рішення суб'єктів ДУНБ на процес (об'єкт). У цьому разі критичні значення вказаних показників можуть бути, наприклад, функцією величини втрат держави, за яких вона не зможе гарантувати захищеність життєво важливих інтересів в тій чи іншій сфері (політичній, економічній та ін.). Очевидно, що у даному випадку критичні значення вказаних показників мають бути визначені на нормативному рівні.

Таким чином, для будь-якої сфери життєдіяльності суспільства та для кожного об'єкта національної безпеки можна визначити та нормативно встановити рівень критично-недопустимих втрат, перевищення яких приводить до незворотних структурно-якісних змін, тобто змін, після яких, наприклад, об'єкт втрачає здатність виконувати свої головні функції, а, отже, виникають суттєві проблеми щодо його нормального функціонування.

Так, певні втрати особового складу, озброєння та бойової техніки військового підрозділу, можуть привести його до небоєздатного стану. У збройних силах для кожного підрозділу та військової частини такі нормативи

встановлені, а їх конкретне значення залежать від штатного призначення підрозділів (частин), специфіки завдань, які на них покладаються, систем озброєння та бойової спеціальної техніки тощо. Для системи ДУНБ це можуть бути втрати в підсистемах, які забезпечують збір та аналіз оперативної інформації про об'єкт управління або комунікацію між рівнями управління, тобто у разі настання недопустимих втрат, система не зможе адекватно оцінити ситуацію та здійснити адекватні ситуаціям управлінські впливи на об'єкт національної безпеки. Перевищення рівня недопустимих втрат у системі охорони здоров'я або в системі освіти, може привести до ситуацій, коли ці системи будуть не здатні забезпечити необхідні умови для суспільного розвитку, наслідком чого можуть стати кризи різноманітного характеру (демографічна криза, катастрофічні втрати інтелектуального потенціалу тощо). Таким чином, оцінка діяльності суб'єктів системи ДУНБ крізь призму можливих втрат об'єкта управління є комплексним критерієм ефективності їх управлінських впливів.

Врешті-решт, критичною ситуацією є та, за якої зменшення потенціалу держави (у воєнному, фінансовому та інших вимірах) приводить до таких умов проживання населення та виконання функцій держави, за яких вона не може гарантувати захищеність життєво важливих інтересів. З іншого боку, можна вважати, що забезпечення того чи іншого рівня захищеності життєво важливих національних інтересів України від загроз з боку деякого суб'єкта – джерела загроз, на деякий момент часу  $t$ , рівнозначне створенню суб'єктами системи ДУНБ такого потенціалу держави  $P_s(t)$ , за наявності якого вказаний суб'єкт відмовиться (буде стримуватися) від намірів нанести шкоду вказаним інтересам. Тому оцінювання результатів діяльності суб'єктів системи ДУНБ у контексті створення такого потенціалу  $P_s(t)$  також може бути критерієм ефективності їх діяльності.

Критерієм ефективності діяльності суб'єктів системи ДУНБ може бути й оцінювання результатів їх роботи крізь призму управлінських зусиль щодо акумулювання такої величини потенціалу  $P_s(t)$ , яка дозволяє виконати



комплекс заходів (дипломатичних, воєнних, економічних та ін.), задля створення потенційної загрози нанесення суб'єкту загроз національним інтересам шкоди, недопустимої для нього за будь-яких умов, тобто йдеться про такий обсяг шкоди для суб'єкта загроз, за якого він буде змушений відмовитися від намірів заподіяти шкоду національним інтересам. Під вказаною шкодою розуміється величина зменшення потенціалу суб'єкта загроз національним інтересам України, зокрема: втрата ресурсів, які визначають розмір вказаного потенціалу (матеріальних, інтелектуальних, фінансових, людських та інших); значне погіршення умов проживання населення; зниження можливостей геополітичного впливу; зниження міжнародного іміджу політичного керівництва держави.

Варто зазначити, що використання можливостей, які є у розпорядженні держави для створення цілеспрямованої загрози державі - суб'єкту загроз національним інтересам, внаслідок якої цей суб'єкт може понести втрати, які, на його погляд, є недопустимими, є цілком природнім шляхом захисту національних інтересів, тобто такий підхід відповідає світовій практиці.

З іншого боку, у будь-якій сфері життєдіяльності суспільства та держави, для кожного об'єкта національної безпеки можна визначити (нормативно встановити) максимально-допустимі втрати, які не приводить до структурно-якісних змін у життєдіяльності об'єкта, тобто це втрати, після яких об'єкт не втрачає здатність виконувати свої основні функції, а суттєві обмеження його нормальному функціонуванню не виникають. Щодо держави, то це така величина зменшення її потенціалу (у матеріальному, фінансовому та інших вимірах), таке погіршення умов проживання населення, зниження конкурентоздатності економіки тощо, за яких держава зберігає здатність виконувати свої функції без суттєвих обмежень. Це означає, що будь-який об'єкт національної безпеки можна вважати захищеним від загроз, якщо внаслідок проведених суб'єктами системи ДУНБ заходів, можливі втрати вказаного об'єкта не перевищують максимально-допустимих збитків. Розробка та виконання вказаних заходів передбачає створення у процесі ДУНБ

потенціалу (можливостей) сектору безпеки, достатнього для виконання комплексу завдань щодо прогнозування, виявлення, нейтралізації загроз національним інтересам та запобігання їм.

Так, можливості збройних сил та спецслужб мають бути достатніми для стримування збройної агресії та протидії іноземним спецслужбам, тобто вони мають бути здатними:

захистити об'єкти національної безпеки від можливої загрози на рівні, за якого їх можливі втрати, не перевищують максимально-допустимих для них втрат, в разі реалізації вказаної загрози;

нанести (за необхідності) суб'єкту загроз життєво важливим національним інтересам втрати, не нижчі, ніж величина недопустимих для цього суб'єкта втрат.

У цьому разі можна говорити про високу оцінку діяльності суб'єктів системи ДУНБ щодо виконання завдань по створенню потенціалу СЗНБ, ефективне використання якого дозволяє (за наявності загроз національним інтересам) забезпечити захищеність об'єктів національної безпеки на рівні допустимих для держави втрат, та нанести суб'єкту загроз втрати, не нижчі величини недопустимих для цього суб'єкта втрат. Тому для оцінки та моніторингу потенціалу СЗНБ, необхідного для захисту життєво важливих національних інтересів, доцільно визначити та (за необхідності) затвердити на нормативному рівні:

максимально-допустимі втрати та мінімальну величину недопустимих втрат для України у сферах національної безпеки і в цілому для держави (як на погляд України);

максимально-допустимі втрати та мінімальну величину недопустимих втрат для сфер національної безпеки та в цілому для держави - джерела загроз національним інтересам України (як на погляд України);

максимально-допустимі втрати та мінімальну величину недопустимих втрат для України та держави – джерела загроз національним інтересам

України (як на погляд держави – джерела загроз національним інтересам України);

об'єкти національної безпеки, які найбільш імовірно зазнають негативного впливу з боку держави – джерела загроз національним інтересам України та визначити для них максимально-допустимі втрати та мінімальну величину недопустимих втрат;

об'єкти національної безпеки держави - джерела загроз національним інтересам України, щодо яких доцільним є проведення відповідних контрзаходів Україною та визначити для них максимально-допустимі втрати та мінімальну величину недопустимих втрат (як на погляд цієї держави);

Варто зазначити, що йдеться про об'єкти, ймовірність негативного впливу на які за певних умов є найбільшою, про так звані об'єкти критичної інфраструктури, зокрема, в економічній сфері це можуть бути високотехнологічні об'єкти промисловості, системи енергозабезпечення, транспортні комунікації, в інформаційній – інформаційні ресурси, а у військовій – пункти стратегічного рівня управління, система протиповітряної оборони.

Величина вказаних вище втрат у сферах національної безпеки та в цілому для держави, певною мірою дозволяє:

*по-перше*, оцінити співвідношення потенціалів СЗНБ України та держав, які здійснюють або можуть здійснювати агресивну чи їй подібну діяльність, внаслідок якої виникають загрози життєво важливим національним інтересам України;

*по-друге*, оцінити ефективність заходів, виконаних суб'єктами системи ДУНБ щодо створення умов для реалізації національних інтересів.

Із-за значної сукупності суперечливих чинників, які впливають на реалізацію національних інтересів, визначення величин допустимих і недопустимих втрат для об'єктів національної безпеки та держави з метою використання цих величин при оцінюванні ефективності діяльності суб'єктів системи ДУНБ та ступеня захищеності вказаних інтересів, є досить складною проблемою. Успішне її розв'язання залежить від кропіткої співпраці науковців,

політологів, економістів, військових, експертів, аналітиків та інших фахівців, які виконують завдання, пов'язані з експертно-аналітичною, організаційно-розпорядчою та консультативно-дорадчою діяльністю щодо забезпечення національної безпеки.

### **7.6. Інституційно-цивілізаційні засади механізму забезпечення національної безпеки**

Багато фахівців переконані, що керованість з боку людини динамікою подальшого суспільного розвитку має стати домінуючою характеристикою буття, що відносини між суспільною системою та її окремими сферами, рівнями, підсистемами, іншими елементами є рівноцінним виміром суспільного цілого, до якого вони належать. З огляду на це, а також із-за політичних та соціально-економічних потрясінь глобального характеру, останні десятиріччя ознаменувалися активізацією пошуку шляхів та механізмів забезпечення міжнародної та національної безпеки. Зокрема, зусиллями багатьох учених сформувалася певна схема дослідження та формування механізмів забезпечення безпеки, яку можна назвати класичною.

В її основі покладено твердження, яке набуло обрисів канонічної дослідницької моделі, а саме: національна безпека є інтегральна характеристика безпеки людини, безпеки суспільства та державної безпеки, а її бажаний рівень залежить від дотримання у процесі державного управління деякої комбінації змінних у трикутнику: "національні інтереси" – "небезпеки щодо їх реалізації" – "можливості держави". Тому створення належних умов для підтримки бажаного рівня захищеності національних інтересів, забезпечення цілісності об'єктивно диференційованого суспільства та нейтралізація небезпеки здатності держави відстоювати вказані інтереси, як правило, є найвищий пріоритет державної політики. У цьому ж контексті розв'язуються й проблеми формування політичних, економічних та інших механізмів реагування на небезпеки розвитку людини, суспільства і держави.

Неупереджений аналіз дозволяє дійти висновку, що механізми забезпечення національної безпеки провідних країн світу побудовані згідно описаної вище моделі є збалансованими, досконалими та досить ефективними. Про це, зокрема, свідчить несуперечливість нормативної бази їх функціонування, належна увага до створення відповідних інституційних структур, підготовки й укомплектування їх професіоналами високого рівня, постійне вдосконалення методології визначення пріоритетів політики безпеки та процедур прийняття управлінських рішень,

Разом з тим, спроби побудувати аналогічні механізми в інших країнах, **виявились не досить успішними. Із-за недостатніх** економічних, політичних, воєнних та інформаційних можливостей цих країн ці механізми у кращому випадку спроможні гарантувати лише асиметричний характер реакції на небезпеки для своїх громадян і держави в цілому з боку інших країн, що свідчить про не універсальність класичної парадигми формування та дослідження механізмів забезпечення безпеки.

Більше того, стає очевидним, що пошук оптимальних рішень з питань безпеки все частіше виходить за межі класичної парадигми, оскільки вказаний пошук необхідно здійснювати, як правило, у деякому багатомірному просторі, де все активніше проявляють себе інші суб'єкти міжнародних відносин, наслідки непередбачуваних суспільно-політичних процесів національного та регіонального рівня, активізованих глобалізацією. Це, в свою чергу, приводить до гострих дебатів про найбільш ефективну концептуальну основу формування механізмів забезпеченню міжнародної та національної безпеки (реалізм, конструктивізм, лібералізм тощо). Іншими словами, якщо раніше структурно-функціональна простота розвитку цивілізації сприяла певному ступеню надійності результатів аналізу міжнародної та національної безпеки і сформованих на основі вказаних результатів відповідних механізмів її забезпечення, то сьогодні розробка ефективних стратегій, спрямованих на забезпечення безпеки перетворилася у більш складну проблему. Все

очевиднішим є те, що інтенсифікація процесів глобалізації породила низку додаткових проблем стратегічного порядку.

З одного боку, це передусім загострення антагонізму несумісних між собою цінностей. Так, пара цінностей “свобода і рівність”, трансформуються в дилему: “відкрите” чи “закрите” суспільство, яка в свою чергу, може бути сформульована наступним чином: або за абсолютну цінність у глобальному вимірі визнати пріоритет прав і свобод індивіду і у цьому контексті розглядати його безпеку, або ж такою цінністю визнати “рівність” і, так би мовити, “поділити все по справедливості”. Але історія надає багато прикладів, що в останньому випадку неминучим є обмеження прав і свободи індивіду у всіх сферах суспільного життя.

Має місце й інша, не менш глобальна проблема – необхідність переоцінки ролі та відповідальності держави у сучасному світі крізь призму її можливостей і механізмів по забезпеченню стійкого і безпечного суспільного розвитку.

Крім того, незважаючи та постійні дискурси, що здобутки будь-якої національної культури є рівноцінним індивідуальним виміром цінностей людської цивілізації, аналіз керівних документів з питань безпеки провідних країн світу показує - вони лише модернізують старі стратегії, так званого "стримування", "неядерного стримування" тощо, а останнє десятиріччя свідчить - досягнення стратегічних цілей досягається, як і раніше шляхом розв'язування конфліктів, внутрішніх підривних дій, політичного, інформаційного, економічного тиску проти ймовірного противника.

**Все це в сукупності свідчить про те, що класичний підхід щодо формування механізмів забезпечення безпеки у міжнародному та національному вимірах не дозволяє враховувати реалії сучасного мінливого і суперечливого світу. Зокрема, йдеться про можливість реалізації різних варіантів розвитку одного й того суспільства, глибоке переосмислення ролі індивідуального та колективного інтелекту, національні та міжнародні виміри безпеки людини. Тому необхідність подальшого вдосконалення класичної**

схеми моделі дослідження та формування механізмів забезпечення безпеки, надання їй більшої універсальності та гнучкості, є **очевидною**.

Одним із таких кроків є використання методології цивілізаційного підходу та інституціоналізму при дослідженні та формуванні вказаних механізмів, тобто йдеться про інституційно-цивілізаційний аспект формування механізму забезпечення національної безпеки

З іншого боку, при вивченні феномену безпеки не уникнути й відповіді на питання про головні рушійні сили історичного розвитку (у різних його вимірах: політичних, економічних, соціальних культурологічних тощо).

Загальновідома позиція німецького філософа Г.Гегеля, що в основі історичного розвитку – розгортання “абсолютної ідеї”, яка є надприродним і нічим не обумовленим духовним началом, що породжує реальний матеріальний світ – природу, людину, суспільство та людське мислення. Близькою до нього є позиція російського вченого Л.М.Гумільова, на думку якого історія народу, це не що інше, як прогрес та регрес його “духу”, що народи й цивілізації змінюють один одного в історичному процесі, як тільки виконають свою місію. Але в кінцевому підсумку в основу тієї чи іншої теоретичної концепції щодо виникнення і становлення етносу покладається одна із тез:

цей процес є наслідком причинно–детермінованих взаємин певних соціальних спільнот з їхнім природнім оточенням;

виникнення і становлення етносу є результатом реалізації деякого спонтанного ланцюга подій та явищ в основі яких: “дух”, “роль особи в історії”, “пасіонарність”, “історична доля” тощо.

В теорії випадкових процесів строго доводиться, що імовірними є ситуації, коли при відомому стані процесу у деякий момент часу, його подальший стан може не залежати від “минулого”. При цьому часто “майбутнє” може прогнозуватися (передбачатися) нами з певною ймовірністю, але воно не пов’язане причинно-наслідковим зв’язком з “минулим”. Тут доречно згадати й концепцію випадкової події О.Курно, який ввів в науковий обіг поняття перехресних причинно-наслідкових рядів. Його концепція виходить із того, що

події, які виникають при зустрічі або комбінації явищ, що належать незалежним рядам, які утворилися у порядку причинності, є “явищами випадковими або наслідками випадку”<sup>53</sup>.

Сьогодні більшість вчених переконані в тому, що скоріш всього в історії виникнення та розвитку етносів має місце одночасне поєднання обох процесів. Це означає, що не тільки взаємини (соціальні взаємодії) соціальних спільнот з природнім оточенням творять етнос, а й сам етнос, його свідомість, його ціннісні орієнтації та уявлення творять етнос, оскільки вони спонукають його до дії, спрямованої на перетворення свого оточення. Безумовно, це призводить до множинності етносів, але ні в якому разі не заперечує онтологічну рівноцінність будь-яких ознак етносів і будь-яких етносів взагалі. В розвитку будь-якого етносу тісно переплітається, так би мовити, “матеріальна” і “ідеальна” складова. Це означає, що соціальні інститути держави мають займати активну позицію спрямовану на підтримку розвитку як титульної нації, так і інших етносів, що обов’язково передбачає наявність “уявлення” про цінності Українського народу “завтрашнього” дня.

В контексті сказаного, необхідно звернути увагу на значну обмеженість загальновідомого методологічного принципу історичних реконструкцій при аналізі етнічної структури суспільства. В його основі комплексне використання результатів наукових досліджень антропології, археології, палеогеографії, геології, палеонтології та інших наук. В сукупності, це дозволяє розпізнати події конкретного історичного часу, виходячи з нього самого. Намагання ж з’ясувати закономірності виникнення та розвитку етносів, передбачити їх майбутнє тільки на основі навіть комплексного аналізу результатів досліджень вказаних наук досить важко.

Деякою мірою, підтвердження правоти такого погляду на динаміку розвитку етносів можна знайти у Дж.Сороса<sup>54</sup>. Обґрунтовуючи своє бачення

---

<sup>53</sup> Курно Ог. Основы теории шансов и вероятностей. – М.: Наука, 1970. – С.86.

<sup>54</sup> Сорос Дж. Криза глобального капіталізму: (Відкрите суспільство під загрозою) / Пер. з англ. Р.Ткачук, А.Фролкін. - К.: Основи, 1999. – С.34-35.



історичного розвитку він зазначає, що факти зі світу природи не залежать від тверджень, які висувають вчені. Це їх ключова риса, яка дає змогу таким фактам служити критерієм істини наших тверджень. В ситуації з мислячими учасниками все не так, оскільки існує двосторонній зв'язок. З одного боку, люди прагнуть сформувати картину, яка б узгоджувалася з реальністю і таким чином реалізують пізнавальну функцію свого розуму, яка водночас визначає їх пасивну позицію по відношенню до оточуючої реальності. З іншого боку, люди прагнуть змінити дійсність за власним бажанням. У цьому проявляється активна функція людської діяльності, тобто їх активна позиція по відношенню до оточуючої реальності.

Коли обидві функції здійснюються одночасно, виникає ситуація, яку Дж.Сорос називає рефлексивною. Він переконаний, що саме такі ситуації покладено в основу будь-якого історичного процесу. Тому теперішні думки можуть впливати на настання подій в майбутньому, а ці події, в подальшому, перетворитися на досвід, який зможе впливати на мислення сучасників вказаного майбутнього. Ця особливість вирізняє події, так званого "історичного значення", які не просто змінюють світ, а змінюють наше розуміння світу, і це нове розуміння, у свою чергу, по-новому впливає на розвиток світу.

Таким чином, поточні зміни у сподіваннях людей, їх погляди, ідеї, у тому числі помилкові, здійснюють вплив на події майбутнього, а відтак творять історію, майбутнє суспільного організму, яке вони покликані передбачити. Тому такою значною є роль ідей у розвитку будь-якого етносу, оскільки їх взаємодія з матеріальними умовами творить діалектичний реальний процес історичного буття.

Вищевикладене свідчить про необхідність переходу до нової парадигми пізнання процесів, що відбуваються в природі та суспільному житті у контексті формування механізмів забезпечення національної безпеки.

*По-перше*, необхідним є застосування принципів і підходів системно-синергетичного аналізу, які знайшли своє відображення у цивілізаційній парадигмі дослідження суспільних процесів. Їх застосування дозволяє

врахувати з системних позицій низку факторів, які здійснюють вплив на безпечний розвиток соціальної системи. Серед них, зокрема:

необхідність вибору стратегії розвитку, за якої досягається гармонія економічних, політичних, соціальних та культурних взаємовідносин на місцевому, регіональному, загальнодержавному та міжнародному рівнях;

суперечливість змін загальнолюдських, національних, групових, особистісних інтересів та ціннісних орієнтацій, а відтак - не достатня прогнозованість і визначеність суспільно-політичних та соціально-економічних трансформацій, оскільки зміна будь-якої підсистеми соціального організму, часто викликає спонтанну зміну багатьох його підсистем;

економічна глобалізація та розвиток інформаційних технологій, які призводять до поширення віртуальних груп за інтересами й ускладнюють здатність держав до ефективного управління, на яке здійснює все більший тиск масова, часто ворожа до національних здобутків культура;

взаємодія держав з актуальних питань безпеки сьогодні відбуваються не тільки і не стільки строго по "вертикалі", на якій вони об'єктивно диференційовані з точки зору їх ієрархічної нерівності, а все більше по "горизонталі", що дає змогу більш ґрунтовно відобразити різні аспекти забезпечення міжнародної та національної безпеки.

Для характеристики вищевказаних процесів З. Бауман запропонував метафору - «текуча сучасність», яка, на його думку, фіксує перехід від світу жорсткого, структурованого, обтяженого низкою соціальних норм і обов'язків до світу пластичного, мінливого та вільного від бар'єрів і кордонів. Цей перехід уже сьогодні призвів до глибинних змін у людському житті, які важко піддаються поясненням в таких термінах, як «інформаційне суспільство», «сітьове суспільство», «постмодерн» й є однією з причин втрати значення таких дискурсів, як «націоналізм», «патріотизм», «нація-держава».

Звичайно, для різних країн світу оцінки вказаних факторів, які здійснюють вплив на безпечний розвиток соціальної системи, мають різне звучання та виміри. Тому сукупність, пріоритетність проблем, можливості,

шляхи та перспективи їх розв'язання у контексті забезпечення безпеки можуть суттєво розрізнятися.

Такою, наприклад, є проблема вибору ціннісно-ідеологічних засад державного будівництва та тісно пов'язана з нею причинно-наслідковими зв'язками інституалізація соціально-політичних інститутів. Ця проблема, як правило, породжує низку дискусій стосовно оптимальної моделі системи державного управління, ступеня його централізації (децентралізації) або оптимального співвідношення державного суверенітету і державної безпеки, у контексті дотримання прав і свобод людини тощо. В кінцевому підсумку дискусії трансформуються у колювання суспільної думки та політичної еліти з широкого кола питань, починаючи з оцінки історичного минулого й закінчуючи уявленнями про обриси майбутнього, яке б гарантувало національну, регіональну безпеку чи міжнародну безпеку. Не менш важливим проблемним питанням, відповідь на яке має життєве значення для безпеки суспільства та держави, є й вибір оптимального варіанту стосовно світоглядно-політичної домінанти основи політики національної безпеки.

*По-друге*, важливим кроком подальшої систематизації знань про формування механізмів забезпечення національної безпеки є усвідомлення та врахування того, що відбулися кардинальні зміни пріоритетів у структурі виробництва. Визначальним стає не власність на засоби виробництва, а власність на духовні і, насамперед, інтелектуальні здобутки людства, знання, інформацію, відкриття, наукомісткі технології.

В розвинених країнах світу інвестиції в людину, освіту, науку тощо стають пріоритетними. Звідси більш бережне ставлення до індивіду, особистості, а вже перші кроки на шляху глобалізації показали необхідність і більш якісного управління суспільними процесами. Тому інституалізація соціально-політичних інститутів сьогодні є визначальним чинником для зростання можливості від окремої особи до людської цивілізації включно змінити своє становище на краще у різних його вимірах.

У даному випадку відправним моментом є положення системного аналізу про наявність у будь-якому системному утворенні системоутворювального зв'язку. У системах та механізмах забезпечення безпеки таким зв'язком є взаємозалежність суб'єктів безпеки. Вона набуває різних форм й охоплює всі складові економічної, політичної, соціальної та духовної сфер життєдіяльності суспільства. Завдяки цьому відкриваються перспективи оптимізації структури та аналізу всіх процесів, що відбуваються у суспільстві у їх безпековому вимірі. Цілісність вказаної системи забезпечується її центром в особі органів державної влади та сукупністю функцій, які вони покликані виконувати.

*По-третє*, з позицій інституційного підходу, механізми забезпечення безпеки є досить складними політико-правовими та організаційно-технічними системами, зокрема, до них входять суб'єкти безпеки, інструменти влади, норми чинного національного законодавства.

Вище ж ми показали, настільки значною є роль ідей у розвитку будь-якого етносу, що поточні зміни у сподіваннях людей, їх погляди, ідеї здійснюють вплив на обриси майбутнього, а відтак творять майбутнє суспільного організму. Тому з огляду на структуру механізму забезпечення безпеки виникає потреба у врахуванні феномену суспільної свідомості, яка належить до емерджентних властивостей суспільства й відіграє ключову роль в усіх суспільних процесах. На думку учених сьогодні включення свідомості в науковий аналіз є чи не найважливішою проблемою розвитку як природничих, так і суспільних наук. Але розв'язання цієї проблеми має особливе значення при дослідженні процесів забезпечення безпеки, адже багато понять і категорій пов'язаних із феноменами безпеки та небезпеки впливають із суспільної свідомості. Тому важливим є дослідження суспільної свідомості та форм, яких вона набуває в механізмах забезпечення безпеки.

Таким чином одночасне застосування принципів системного аналізу та врахування ролі суспільної свідомості в процесах забезпечення безпеки дає змогу розглядати пізнавальну та предметно-перетворювальну діяльність людей

у нерозривній єдності, яка проявляється як система практично орієнтованих знань, що набувають форм професійних компетенції людей.

*По-четверте*, принципово важливим при формуванні механізмів забезпечення безпеки (як національної, так і міжнародної) є врахування результатів поглибленого філософсько-політологічного та правового аналізу процесу забезпечення безпеки, а також досліджень нормативно – ціннісної та етичної суті феномену безпеки.

Філософсько-політологічний аналіз дозволяє розглянути процес забезпечення безпеки як суспільне явище, яке спрямоване на захист і підтримку державної влади та пов'язане з інтересами життєдіяльності великих соціальних спільнот, а правовий аналіз цінний з'ясуванням особливостей та меж можливого правового регулювання діяльності суб'єктів і об'єктів безпеки, які обумовлені існуючими правовими нормами. Результати дослідження нормативно – ціннісної та етичної суті безпеки дозволяють визначити специфічні етичні норми-обмеження, що можуть впливати на вибір сил, засобів, способів забезпечення безпеки.

Зокрема, у тріаді «безпеки людини – безпека суспільства - державна безпека» їх співвідношення може бути різним і залежить від характеру, спрямованості, інтенсивності загроз національній безпеці. Очевидно, за умов війни або внутрішнього суспільно-політичного конфлікту, який має тенденцію до переростання у збройний, пріоритет має належати державній безпеці, оскільки на перший план висуваються завдання збереження цілісності, суверенітету та конституційного ладу. Тому ці завдання всі країни визначають як життєво важливі національні інтереси й відповідно здійснюють підготовку сил і засобів сектору безпеки.

Водночас міжнародна практика свідчить, що можлива й трансформація цих завдань у контексті таких дискурсів, як демократія, лібералізм та права людини, що зумовлює необхідність уточнення етичних норм-обмежень, що можуть впливати на вибір сил, засобів, способів, характер та межі діяльності й взаємовідносин суб'єктів і об'єктів безпеки. Але у кінцевому підсумку,

інституалізація механізмів забезпечення національної безпеки не повинна відбуватися з акцентом виключно на права і свободи людини, як на абсолютну цінність. Намагання протиставляти одна одній безпеку держави, безпеку суспільства та безпеку особи як і абсолютизація однієї із них призводить до небажаних наслідків. Так, надання пріоритету державній безпеці призводить до тоталітаризму всередині країни, а в разі абсолютизації безпеки особи – до хаосу й громадянського конфлікту, який як правило, призводить не тільки до втрати безпеки держави та безпеки суспільства, а в кінцевому рахунку і до втрати безпеки людини.

*По-н'яте*, при формуванні механізмів забезпечення національної безпеки принциповим питанням є використання організаційного підходу, оскільки вказані механізми передусім є організаційними системами, тобто системами, створеними людьми для досягнення певних цілей. Такі системи тісно пов'язані з середовищем, функціонують в ньому, а результати вказаного функціонування, в свою чергу, змінюють середовище. Тому використання організаційного підходу має вирішальне значення для наукового пояснення багатьох дискусійних питань, зокрема, для встановлення сутності механізму, його складових та організації їх взаємодії. Тобто організаційний підхід передбачає розмежування організації структури механізму забезпечення національної безпеки та організації процесів взаємодії його складових. Цей підхід дає змогу також зрозуміти, чому і як набувається статус того чи іншого елемента вказаного механізму.

У цьому ж контексті має розглядатися система об'єктів безпеки, які виконують певні економічні, політичні, духовні і соціальні функції. Кожен із них має власні та спільні інтереси, реалізація яких передбачає певні форми і способи економічної, політичної, соціальної та правової взаємодії, яка може слугувати інтегральною характеристикою процесу функціонування механізму забезпечення національної безпеки і певною мірою відображенням його динамічного стану. Це надає додаткові інструментальні можливості для раціоналізації системного переходу від потреб у безпеці (від людини до

міжнародної спільноти включно) до пошуку раціональних варіантів управлінських стратегій, орієнтованих на задоволення вказаних потреб.

Таким чином інституційно-цивілізаційний підхід щодо формування механізму забезпечення національної безпеки передбачає комплексне використання діяльнісно-еволюційного, цивілізаційного та синергетичного наукового контексту, а також використання системного аналізу життєдіяльності суспільства.

## **Глава 8. Стратегічне управління у сфері національної безпеки**

### **8.1. Місце та роль концепцій, доктрин та стратегій при стратегічному управлінні у сфері національної безпеки**

Будь-яке державно-управлінське рішення, що приймається суб'єктами ДУНБ оформляється у формі нормативно-правового акту. Кожний із таких актів, у залежності від його юридичної сили, відіграє свою роль в державній політиці національної безпеки, у формуванні та функціонуванні СЗНБ. У практиці ДУНБ в Україні використовуються такі нормативно-правові акти: Конституція України, конституційні закони; загальні та спеціальні закони для регулювання певних галузей суспільних відносин та декрети; міжнародні договори, які ратифіковані Верховною Радою України; нормативно-правові акти вищих органів державної влади (укази Президента України, постанови Верховної Ради та Кабінету Міністрів України); нормативно-правові акти відомчого характеру (міністерств, інших центральних органів виконавчої влади); розпорядження керівників місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних, міських голів; інші нормативно-правові акти (статути, положення, інструкції тощо).

Сьогодні в Україні існують відносно чіткі процедури прийняття вказаних вище нормативних актів, але чимало недоліків щодо формування нормативно-правової бази з питань забезпечення національної безпеки. Більшість із них: