

Національна академія державного управління
при Президентові України

СИТНИК Г.П.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

*(Концептуальні
та організаційно-правові засади)*

ПІДРУЧНИК

Київ

2012

УДК 351.746.1 (075.8)

ББК 67.401.212я73

С41

Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління при Президентіві України (протокол № 182/5-2.3 від 7 липня 2011 р.)

Рецензенти:

О.М.Суходоля, доктор наук з державного управління, доцент, заступник керівника управління Апарату Ради національної безпеки і оборони України;

В.І.Борденюк, доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, керівник Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України;

А.І.Семенченко, доктор наук з державного управління, доцент, декан факультету суспільно-політичного розвитку Національної академії державного управління при Президентіві України;

А. О. Ярошенко, доктор філософських наук, професор, директор інституту соціальної роботи та управління Національного педагогічного університету ім. М. П. Драгоманова;

С41

Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): Підручник К.: НАДУ, 2012. – 544 с.

У підручнику, побудованого на системі утворюючих елементах понятійно-категоріального апарату національної безпеки, розглядаються філософсько-методологічні, системні аспекти основ національної безпеки та методологічні основи державного управління національною безпекою. У ньому також розкриваються суть, форми, способи, методи й особливості розробки та впровадження державної політики, а також основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки.

Підручник розрахований передусім для слухачів Національної академії державного управління при Президентіві України, які навчаються за спеціальністю «Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки». Але оскільки концептуальні та організаційно-правові засади забезпечення національної безпеки розглядаються з позицій системного підходу він може бути корисним для студентів вищих навчальних закладів, науковців, аспірантів, слухачів системи перепідготовки державних службовців, усіх, хто цікавиться проблемами забезпечення національної безпеки.

УДК 351.746.1 (075.8)

*При повному або частковому відтворенні матеріалів даної публікації
посилання на видання обов'язкове*

© Національна академія державного управління при Президентіві України, 2012

© Ситник Г.П., 2012

ISBN 978-966-2723-04-5



Якщо у вас в руках ця книга – ви доросла людина, напевно, з вищою освітою, а може з декількома. Питання національної безпеки здаються, на перший погляд, складними, фаховими та далекими від нашого повсякденного життя. Однак, на мою думку, це зовсім не відповідає потребам сьогодення. Мені б мріялося, щоб основи національної безпеки починали вивчати у школі, тоді може нам би вдалося через декілька поколінь мати справжнє громадянське суспільство, громадян, які не просто люблять свою країну, а мають розуміння як її захистити і більше того, як запобігти тим чи іншим загрозам. Особливо цими знаннями треба озброювати потенційних державних службовців, тому що вони – основа механізму функціонування держави. Стан безпеки країни починається з відчуття захищеності кожної людини. Мета фахівців - множити ці знання, робити їх доступними для більшості громадян, щоб люди у потрібний час змогли захистити себе та Україну, або принаймні зрозуміли що відбувається. В інформаційних цивілізаціях наймогутніша зброя – це інформація та знання, сподіваюся що цією працею ми наблизимо аудиторію до певних знань які стануть їм корисними.

З повагою до автора та читачів,
Народний депутат України

Павло Климець

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	10
ВСТУП	11
РОЗДІЛ 1. ФІЛОСОФСЬКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ	14
Глава 1. Філософія безпеки.....	14
1.1. Загальнофілософське розуміння небезпеки та безпеки	14
1.1.1. Феномен небезпеки	14
1.1.2. Природа та сутність феномену безпеки	19
1.2. Поняття безпеки в історії філософії	24
1.3. Сучасні уявлення про безпеку	28
Глава 2. Принципи наукового вивчення безпеки	37
2.1. Класичні та сучасні принципи наукового вивчення безпеки	37
2.2. Філософська рефлексія цінностей у контексті безпеки людини, соціальної групи, суспільства.....	45
Глава 3. Філософські аспекти механізму забезпечення національної безпеки	55
3.1. Онтологічно-гносеологічна картина механізму забезпечення національної безпеки	55
3.2. Інституційно-цивілізаційний аспект формування механізму забезпечення національної безпеки	63
<i>Основні поняття</i>	72
<i>Питання для самоконтролю</i>	72
<i>Теми рефератів (контрольних робіт)</i>	74
<i>Рекомендована література</i>	74
РОЗДІЛ 2. СИСТЕМНІ АСПЕКТИ ОСНОВ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ	76
Глава 4. Основні поняття та категорії національної безпеки	76
4.1. Національна безпека як мета та характеристика соціальних систем	76
4.1.1. Національні інтереси та їх класифікація	76
4.1.2. Існуючі підходи щодо визначення поняття “національна безпека”	80
4.1.3. Взаємозв’язок понять “націоналізм”, “нація” та “національна безпека”	84
4.1.4. Національна безпека як системна характеристика розвитку людини, суспільства, держави	90
4.2. Види та складові національної безпеки.....	93

4.3. Порівняльний аналіз понять “небезпека”, “загроза”, “виклик” та “ризик” національній безпеці.....	101
4.4. Загальна характеристика умов формування національних цінностей України	109
4.5. Структура національних цінностей України та їх взаємозв’язок з національними інтересами і цілями.....	115
Глава 5. Система національної безпеки та концептуальні підходи щодо її забезпечення	117
5.1. Поняття та структура системи національної безпеки.....	117
5.2. Проблема вибору концептуального підходу щодо забезпечення національної безпеки	122
5.2.1. Існуючі підходи щодо забезпечення національної безпеки.....	122
5.2.2. Основні чинники, які здійснюють вплив на вибір підходу щодо забезпечення національної безпеки	128
5.2.3. Трансформація дефініцій «державний суверенітет» та «державні інтереси»	133
5.2.4. Геополітичні та гео економічні аспекти вибору підходу щодо забезпечення національної безпеки	139
Глава 6. Система забезпечення національної безпеки.....	148
6.1. Ідентифікація (оцінка) та моніторинг загроз національній безпеці.....	148
6.1.1. Види, ієрархія та класифікація небезпек національним інтересам.....	148
6.1.2. Моделювання переростання потенційних загроз національній безпеці у реальні загрози.....	152
6.1.3. Оцінка достатності потенціалу системи забезпечення національної безпеки	153
6.1.4. Призначення та структура Паспорта загрози національній безпеці	158
6.2. Структура та завдання системи забезпечення національної безпеки	169
6.3. Потенціал держави щодо забезпечення національної безпеки та сумарна міць держави.....	175
6.4. Концептуальні засади оцінки оборонної достатності держави.....	179
6.5. Комплексна оцінка загроз національній безпеці та її використання у діяльності органів державного управління	184
6.5.1. Загальний підхід щодо визначення рівня загроз національній безпеці	184
6.5.2. Визначення порядку денного органів державної влади, адекватного загрозам національним інтересам	188
<i>Основні поняття</i>	<i>191</i>
<i>Питання для самоконтролю</i>	<i>191</i>
<i>Теми рефератів (контрольних робіт).....</i>	<i>194</i>
<i>Рекомендована література</i>	<i>194</i>

**РОЗДІЛ 3. МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ 197**

Глава 7. Методологічні основи державного управління національною безпекою 197

7.1. Місце, роль, суб'єкти та об'єкти державного управління національною безпекою 197

7.2. Наукові основи розробки управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки 203

7.3. Модель інформаційного механізму прийняття управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки 213

7.4. Основи механізму узгодження інтересів людини і суспільства у процесі забезпечення національної безпеки 219

7.4.1. Сутність конфліктності інтересів людини і суспільства 219

7.4.2. Рівні соціальної напруженості як інтегральний індикатор загроз безпеці суспільства 224

7.4.3. Моделювання балансу інтересів людини і суспільства 229

7.4.4. Реформування політичної системи як чинник вдосконалення механізму узгодження інтересів суспільства і держави 236

Глава 8. Функції та критерії ефективності державного управління національною безпекою 241

8.1. Функції та завдання державного управління національною безпекою 241

8.2. Стратегічне управління у сфері національної безпеки 246

8.2.1. Концепції, доктрини, стратегії з питань забезпечення національної безпеки 246

8.2.2. Цілі, критерії, суб'єкти та схема стратегічного управління у сфері національної безпеки 253

8.2.3. Ситуаційний центр, як інструмент стратегічного управління 261

8.3. Критерії ефективності державного управління національною безпекою 267

8.4. Чинники, які зумовлюють актуальність підвищення ефективності управління у сфері національної безпеки України 273

Основні поняття 275

Питання для самоконтролю 276

Теми рефератів (контрольних робіт) 278

Рекомендована література 278

**РОЗДІЛ 4. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ 280**

Глава 9. Концептуальні засади державної політики національної безпеки 280

9.1. Теоретичні основи політичного аналізу та прогнозування державної політики національної безпеки 280

9.2.Оцінювання та моніторинг державної політики національної безпеки...	289
9.3. Чинники, які здійснюють вплив на політику національної безпеки України	291
9.4. Основні завдання державної політики національної безпеки.....	299
9.5.Тероризм як глобальна загроза міжнародній і національній безпеці	302
9.5.1.Терор і тероризм та передумови виникнення терористичних організацій.....	302
9.5.2.Види терору та терористичної діяльності	314
9.5.3.Особливості сучасного тероризму та фактори, які можуть сприяти його розповсюдженню в Україні	319
9.5.4. Суб'єкти та керівні документи щодо боротьби з тероризмом в Україні.....	325
Глава 10. Організаційно-правові та інституційні засади розробки державної політики національної безпеки та механізми її впровадження.....	330
10.1. Правові основи та принципи державної політики національної безпеки	330
10.2. Суб'єкти державної політики національної безпеки, їх компетенції, відповідальність, взаємодія	332
10.3. Роль аналітичних центрів при розробці та впровадженні державної політики національної безпеки.....	335
10.4. Вплив інститутів громадянського суспільства на політику національної безпеки	339
10.5. Державна політики з питань національної безпеки та оборони у країнах-членах ЄС.....	342
10.6. Функції та завдання РНБО України у контексті досвіду інших країни	348
Глава 11. Демократичний цивільний контроль за сектором безпеки.....	351
11.1. Суть, суб'єкти, об'єкти, принципи та механізми демократичного цивільного контролю за сектором безпеки	351
11.1.1. Законодавство щодо демократичного цивільного контролю за сектором безпеки та його завдання	351
11.1.2. Принципи та предмет цивільного контролю у сфері національної безпеки	353
11.1.3. Система цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави	355
11.2. Шляхи удосконалення цивільно-військових відносин в Україні	357
11.2.1. Суть проблеми вдосконалення цивільно-військових відносин в Україні	357
11.2.2. Демократичний цивільний контроль за сектором безпеки крізь призму європейського досвіду	360
11.3.Державна політика щодо подолання корупції.....	366

11.3.1. Поняття “корупція” та чинники, які здійснюють вплив на ефективність протидії корупцію в Україні	366
11.3.2.Правові засади, суб’єкти та механізми боротьби з корупцією в Україні	373
Основні поняття	385
Питання для самоконтролю	386
Теми рефератів (контрольних робіт)	388
Рекомендована література	389
РОЗДІЛ 5. ОСНОВИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....	391
Глава 12. Концептуальні засади стратегічного планування забезпечення національної безпеки	391
12.1. Понятійно-категорійний апарат стратегічного планування.....	391
12.2.Методичні підходи щодо формалізації процесу стратегічного планування.....	404
12.3. Принципові обмеження при стратегічному плануванні забезпечення національної безпеки	414
12.4. Планування оборонної політики України	424
12.4.1.Основні поняття, складові, принципи та суб’єкти оборонного планування.....	424
12.4.2.Система формування оптимального оборонного бюджету.....	435
12.4.3.Принципові питання формування програм розвитку озброєнь та військової техніки	438
12.4.4.Тенденції та пріоритети розвитку безпекової та оборонної політики ЄС	439
Глава 13. Організаційно-правові засади стратегічного планування забезпечення національної безпеки	447
13.1. Правові основи, суб’єкти та об’єкти стратегічного планування забезпечення національної безпеки	447
13.2.Воєнно-політичні аспекти стратегічного планування національної безпеки.....	452
13.2.1.Характеристика впливу глобалізації на воєнну сферу	452
13.2.2. Принципові особливості сучасних воєнних конфліктів.....	455
13.2.3 Загрози національним інтересам у воєнній сфері та можливості України щодо забезпечення воєнної безпеки	465
13.2.4.Пріоритети державної політики України щодо забезпечення воєнної безпеки	470
13.3. Досвід інших країн щодо стратегічного планування забезпечення національної безпеки	477
Глава 14. Стратегії національної безпеки.....	484
14.1. Існуючі підходи до розробки стратегій з питань забезпечення національної безпеки	484

14.2. Побудова ієрархії національних інтересів.....	492
14.3. Концептуальні основи розробки та оцінка варіантів Стратегії у контексті ризиків їх реалізації.....	494
14.4. Особливості підготовки та впровадження стратегічних планів в Україні.....	508
<i>Основні поняття</i>	513
<i>Питання для самоконтролю</i>	514
<i>Теми рефератів (контрольних робіт)</i>	517
<i>Рекомендована література</i>	518
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	520
ГЛОСАРІЙ.....	529
ІМЕННИЙ ПОКАЗЧИК.....	540
ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЗЧИК.....	541

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ДУНБ	державне управління національною безпекою
СНБ	система національної безпеки
СЗНБ	система забезпечення національної безпеки
НІСД	Національний інститут стратегічних досліджень
Стратегія НБ	Стратегія національної безпеки
Концепція НБ	Концепція національної безпеки
Доктрина НБ	Доктрина національної безпеки
НУДО	неурядові дослідні організації
ВО держави	Воєнна організація держави
ВД України	Воєнна доктрина України
МО України	Міністерство оборони України
СБУ	Служба безпеки України
РНБО України	Рада національної безпеки і оборони України
Генштаб ЗС України	Генеральний штаб Збройних сил України
ООН	Організація Об'єднаних Націй
ЦОВВ	Центральні органи виконавчої влади
ВНЗ	Вищий навчальний заклад
ЄС	Європейський Союз
СНД	Співдружність незалежних держав
ВПК	військово-промисловий комплекс
ЗМУ	зброя масового ураження
ТНК	транснаціональні компанії (корпорації)
ЗМІ	засоби масової інформації
ПРО	протиракетна оборона

ВСТУП

За оцінками більшості аналітиків і експертів в останнє десятиріччя різко зросли загрози міжнародній та національній безпеці, які обумовлені зростанням імовірності появи нових ядерних країн, жорстким суперництвом за перерозподіл сфер впливу, передусім в енергетичному секторі світового господарства, все більш неоднозначним впливом процесів глобалізації на розвиток різних країн та все більш очевидною схильністю до застосування силових методів при реалізації національних інтересів.

Спостерігається стійке зростання витрат більшості країн світу на розробку новітніх систем озброєнь.

Внаслідок цього накопичений потенціал загроз національній безпеці досяг рівня, за якого без розробки і впровадження цілеспрямованої системної державної політики захисту національних інтересів та належних механізмів її реалізації на порядку денному може постати питання про існування України як цілісної і суверенної держави.

Основним механізмом реалізації вказаної політики є державне управління у сфері забезпечення національної безпеки. Значною мірою з огляду на це та інші чинники у 2008 році в Україні встановленим порядком була відкрита спеціальність «Державне управління у сфері національної безпеки» з освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки «магістр».

Підготовка фахівців за вказаною спеціальністю передбачає вивчення низки навчальних дисциплін. Особливе місце серед них посідає нормативна навчальна дисципліна «Концептуальні та організаційно-правові засади забезпечення національної безпеки», успішному вивченню якої й слугує цей підручник.

Навчальна дисципліна побудована на ідеології системного вивчення комплексної проблеми забезпечення національної безпеки і має за мету перейти від теоретичних підвалів загальної теорії національної безпеки до її застосування в практичній державно-управлінській діяльності фахівцями, діяльність яких пов'язана з експертно-аналітичною, консультативно-дорадчою та організаційно-розпорядчою діяльністю у сфері міжнародної та національної безпеки. Це зумовило й відповідну структурну побудову підручника, яка складається із розділів, глав та параграфів, які, відповідно, відображають навчальні модулі, теми та навчальні питання, які мають бути вивчені слухачами (студентами) навчального закладу.

У *першому розділі*, коротко викладено та систематизовано накопичені знання, що стосуються передусім сучасних поглядів на філософсько-

методологічні основи забезпечення національної безпеки, зокрема, розглянуто принципи наукового вивчення безпеки, як суспільного явища.

Другий розділ присвячено системним аспектам основ національної безпеки. В межах цього розділу розглянуті основні поняття та категорії національної безпеки, зокрема, національні інтереси, загрози та виклики національній безпеці, структура національних цінностей України та їх взаємозв'язок з національними інтересами і цілями. У цьому ж розділі детально розглядаються поняття та структура системи національної безпеки, концептуальні підходи щодо її забезпечення, а також система забезпечення національної безпеки (зокрема, такі питання як ідентифікація та комплексна оцінка рівня загроз національній безпеці, концептуальні засади оцінки оборонної достатності держави, визначення порядку денного для органів державної влади, адекватного загрозам життєво важливим національним інтересам).

Місце й роль державного управління в системі забезпечення національної безпеки, його функції, критерії ефективності та наукові основи розробки державно-управлінських рішень щодо її забезпечення розглядаються у *третьому розділі*. У цьому ж розділі розглядаються низка інших принципових питань, від вирішення яких залежить ефективність державно-управлінських рішень щодо забезпечення національної безпеки. Серед них, зокрема, інформаційна модель механізму прийняття державно-управлінських рішень у процесі забезпечення національної безпеки, основи механізму узгодження інтересів людини і суспільства, теоретичні основи та практичні аспекти організації стратегічного управління у сфері національної безпеки. Охарактеризовано сутність та призначення концепцій, доктрин і стратегій з питань забезпечення національної безпеки.

Значна частина невіршених завдань щодо забезпечення національної безпеки України, обумовлена низькою якістю державної політики національної безпеки та стратегічного планування щодо її реалізації. Коло принципових питань, на які необхідно дати оптимальну відповідь при розробці та впровадженні вказаної політики, є досить значним і, звичайно, не може бути охопленим в межах одного підручника. Ці питання більш детально розглядаються при вивченні інших навчальних дисциплін, що передбачені навчальною програмою спеціальності «Державне управління у сфері національної безпеки».

Сказане зумовило структуру та логіку викладу навчального матеріалу у *четвертого розділу* підручника, який присвячено концептуальним, організаційно-правовим та інституційним засади розробки та впровадження державної політики національної безпеки, а також організації демократичного цивільного контролю за діяльністю сектора безпеки. При цьому більшість навчальних питань розглядається з точки зору

порівняння накопиченого вітчизняного досвіду та досвіду інших країн світу (передусім країна-членів ЄС). При вивченні матеріалу цього розділу вкрай важливим є належне освоєння слухачами навчального матеріалу, наведеного у попередніх розділах підручника.

У п'ятому розділі викладені основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки. Розділ спрямований на вироблення у слухачів практичних навиків щодо розробки державно-управлінських рішень на стратегічному рівні управління та керівних документів з питань забезпечення національної безпеки. З огляду на це у розділі ґрунтовно викладені концептуальні, організаційно-правові засади стратегічного планування, а також методологічні аспекти розробки Стратегії національної безпеки. При цьому особливий акцент робиться на аналізі та можливості використання досвіду інших країн щодо стратегічного планування забезпечення національної безпеки, а також на особливостях, та недоліках вказаної роботи на вітчизняних теренах.

У кінці кожного розділу наведено основні поняття, питання для самоконтролю, теми рефератів (контрольних робіт), рекомендовану літературу для самостійного вивчення. В кінці підручника наведено глосарій, ознайомлення з яким є досить корисним при засвоєнні навчального матеріалу підручника.

Таким чином у підручнику акцентується увага на концептуальних та організаційно-правових засадах забезпечення національної безпеки, врахування яких у практичній площині дозволить суттєво підвищити ефективність розробки та впровадження державної політики з питань національної безпеки та механізмів її реалізації, більш активно і оперативно реагувати на загрози національним інтересам України.

Автор висловлює глибоку і щирю подяку своїм колегам та друзям за критичні зауваження та пропозиції, які надійшли від них під час роботи над підручником. Він також з вдячністю сприйме зауваження та пропозиції читачів, що сприятимуть поліпшенню змісту підручника та вивченню комплексної проблеми забезпечення національної безпеки. Надсилайте їх за адресою: *Україна, 03186, м. Київ, вул. Єжена Потьє, 20, Національна академія державного управління при Президентові України, кафедра національної безпеки.*

РОЗДІЛ 1

ФІЛОСОФСЬКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Глава 1. Філософія безпеки

1.1. Загальнофілософське розуміння небезпеки та безпеки

1.1.1. Феномен небезпеки

Підвищена актуальність вивчення сутності поняття “безпека” у контексті її світоглядно-філософського розуміння обумовлена низкою чинників. Серед них, зокрема, складність та суперечливість сучасних процесів трансформацій геополітичного та гео економічного простору, актуалізація необхідності розв’язання глобальних проблем безпеки, кардинальні суспільно-політичні та соціально-економічних зміни, які останнім часом спостерігаються у багатьох країнах, які здійснюють визначальний вплив на міжнародну та національну безпеку.

Як правило, при дослідженні сутності “безпеки” акцентують увагу на трьох аспектах:

- концептуальному (онтологічні і гносеологічні основи безпеки);
- практичному (безпека розглядається у контексті відображення певних потреб у життєдіяльності особи, суспільства, держави і міжнародної спільноти);
- ціннісному (філософія безпеки, культура безпеки тощо).

При цьому переважна частина дослідників тісно пов’язують поняття “безпеки” з поняттям “небезпека”. Головним чином ця обставина обумовлена тим, що у процесі еволюції живої природи сформувався інстинкт самозбереження. Тобто існування будь-якої живої істоти залежить від того, як вона може виявляти та оцінювати чинники (у тому числі зовнішнього середовища), що загрожують її фізичному існуванню.

Тобто для живого організму визначальне значення мають чинники, які заперечують його існування, а відтак - викликають необхідність адекватного реагування для самозбереження, спонукають до активних захисних дій. Дія, що заперечує існуванню отримує в суб’єктному визначенні специфічну форму - «небезпека».

Тому, коли говорять про сприйняття суб'єктом небезпеки, мають на увазі форму небезпеки, яка є усвідомлене суб'єктом заперечення його існування. Тобто «небезпека» пов'язується не з будь-яким запереченням, а лише з тим, що спрямоване на заперечення існування об'єкта.

Будучи суб'єктною формою, небезпека за своїм змістом може мати як суб'єктивний, так і об'єктивний характер, бо оформлення можуть отримати і об'єктивні відносини і суб'єктивні уявлення про них. З огляду на це *небезпека за своїм змістом завжди має об'єктивно-суб'єктивний характер*, а співвідношення суб'єктивності і об'єктивності може бути досить різними.

Це означає, що одна і та ж дія (подія, явище, процес тощо) може отримати з боку суб'єкта різну оцінку, бо, ще раз зазначимо, форму «небезпека» отримує не всяке заперечення, а лише те, яке ідентифікується й оцінюється суб'єктом, як заперечення його існування.

Нааявність небезпеки завжди пов'язана з деякою можливістю, а саме майбутніми негативними наслідками для суб'єкта щодо втрати свого існування як системи (передусім може бути зруйнована його структура). Тому виявлення суб'єктом можливості негативних для свого існування наслідків призводить до формування у нього відповідного ставлення до того чи іншого предмету (дії, явища тощо) як небезпеки. Зауважимо, що у загальному випадку небезпечним може бути не тільки якась зовнішня дія, яка заперечує існування суб'єкта, а й відсутність дії чи умов життєво важливих для існування суб'єкта. Наприклад, для живого організму це може бути їжа або житло.

Варто також зазначити, що кінцевому підсумку небезпека не тотожна виключно негативному. За своєю природою феномен небезпеки має також і позитивне для збереження життя значення, бо дозволяє у разі адекватної оцінки суб'єктом можливості негативних для його існування наслідків сформуванню відповідне адекватне ставлення (дії) щодо того чи іншого предмету (процесу, явища тощо).

Окрім того людина, на відміну від інших живих організмів, має можливість не тільки оцінювати небезпеку, але й сприймати її опосередковано. Тобто вона може переносити свою оцінку на інші об'єкти.

Наприклад, людина може визначати небезпеку стосовно інших людей, державних інститутів, суспільства в цілому. Але і в цьому випадку небезпека залишається визначенням саме людини. При цьому варто зазначити, що одна і та ж дія (явище, процес тощо) може оцінюватися людиною в залежності від її ціннісних орієнтацій як небезпечна чи як безпечна. Так, в умовах збройного протиборства дія щодо нанесення збитку протилежній стороні оцінюється її учасниками по-різному.

Таким чином *по своєму об'єктивному змісту небезпекою є заперечення природної визначеності буття, а можливість заперечення міститься в самому предметі*. Тобто, якщо є предмет, то є можливість заперечення його існування. Так, для держави, яка втратила свою незалежність або розпалась, небезпеки втрати незалежності чи розпаду не може бути. Для людини, яка втратила ноги, відсутня небезпека їх втратити (але поки вона жива є небезпека смерті).

Це означає, що сам факт існування предмету містить в собі можливість заперечення його кількісно-якісних характеристик, які визначають його структурно-функціональну сутність як предмета.

З іншого ж боку, це також означає, що насправді по своєму об'єктивному змісту можливість небезпеки поміщена не зовні, а усередині предмета, якому небезпека загрожує, як заперечення існування кількісно-якісних характеристик предмета, що визначають його природну цілісність та специфічну індивідуальність. Тому «спусковими механізмами» реалізації тієї чи іншої небезпеки існуванню предмета можуть бути як зовнішні, так і внутрішні чинники.

Таким чином можна зробити такі висновки.

По-перше, небезпека є суб'єктною формою оцінки дії (події, явища, процесу тощо), яка ідентифікується (сприймається, оцінюється) суб'єктом як заперечення його природного існування (буття). Тому по своєму об'єктивному змісту небезпекою є заперечення власного буття суб'єкта. Відтак вищевказана оцінка покликана спонукати суб'єкта до активних дій щодо самозбереження.

З огляду на сказане, в широкому сенсі можна говорити про об'єктивний характер небезпеки, яка водночас існує виключно у формі суб'єктного визначення. Тому варто розрізняти об'єктивні передумови виникнення небезпеки, як заперечення природного існування суб'єкта і специфічну суб'єктну форму її віддзеркалення, які не тотожні.

По-друге, одну і ту ж саму дію (явище, процес тощо) людина може оцінювати по різному у контексті її інтерпретації як небезпеку, у тому числі її причини, наслідки, масштаби тощо. Так, передумовою формування образу «ворог» може бути об'єктивно існуюче вороже відношення до людини. Але це відношення лише після перенесення суб'єктивних визначень на вказані відносини набуває якості «ворог».

По-третє, ототожнення об'єктивного змісту з суб'єктною формою його сприйняття призводить до перенесення суб'єктивного сенсу на об'єкт. Але це не змінює об'єктивного змісту. Наприклад, коли ми стверджуємо, що колір речі жовтий, це не означає, що вказаний колір дійсно є об'єктивна властивість речі. Як відомо, колір залежить від довжини

хвилі, а не від нашого сприйняття. Тобто перенесення суб'єктивної форми сприйняття на об'єкт може не відповідати його сутності у контексті оцінювання вказаного сприйняття як небезпеки. Іншими словами - оцінка міри (ступеню) небезпеки, як правило, залежить від цінності того, що заперечується. Ця оцінка завжди має ціннісний характер, яка стосовно однієї й тієї ж дії (явища, процесу тощо) в різних ціннісних системах може бути різною.

По-четверте, у практичному сенсі небезпека може розглядатися як можливість за певних умов набуття явищем (процесом, тим чи іншим об'єктом) здатності дії (впливу) на той або інший об'єкт і спричинення йому тим самим значної шкоди (збитку), обсяг (величина) яких може бути, так би мовити, “смертельно небезпечною”, тобто призвести до загибелі об'єкта.

Сучасне суспільство є дуже складною системою взаємопов'язаних та взаємозумовлених соціальних зв'язків і взаємодій. Тому небезпека у соціальному сенсі – це об'єктивно існуюча можливість негативної дії тих чи інших чинників (зовнішніх і внутрішніх) на соціальний організм. Внаслідок цього йому може бути завдано збиток чи шкода, що суттєво змінюють його властивості, погіршують стан, надають його розвитку небажаної динаміку тощо.

Джерелом небезпеки для соціальної системи можуть бути об'єкти, явища, процеси тощо, які здатні завдати їй шкоду (збиток), зокрема, ослабити або зруйнувати її структуру, а відтак заперечити навіть саму можливість нормального існування та розвитку системи. При цьому варто зазначити, що у соціальних відносинах джерелом небезпеки для їх нормального функціонування завжди були суперечності, що виникають між суб'єктами соціальної взаємодії.

Форми прояву небезпеки можуть бути різними. Вони, зокрема, залежать від сфери життєдіяльності суспільства та держави, територіально-просторового та часового масштабу. У зв'язку з цим виділяють, наприклад, небезпеки в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній сферах життєдіяльності, небезпеки загальнодержавного та регіонально значення, небезпеки довготривалого чи короткотривалого характеру тощо.

Водночас всі небезпеки можна звести до двох видів – зовнішніх та внутрішніх.

Зовнішня небезпека для об'єкта – це можливість якого-небудь чинника (процесу, події тощо) або їх сукупності, перебуваючи поза межами структури об'єкту, за певних умов здійснити негативний вплив (дію) на цей об'єкт і, як наслідок, завдати йому шкоду (збиток).

Внутрішня небезпека – це можливість якого-небудь елементу внутрішньої структури об'єкту (або сукупності таких елементів) за певних умов спричинити шкоду (збиток) об'єкту зсередини.

З огляду на вищевикладене, небезпека є проявом зв'язків між взаємодіючими елементами системи, коли при виникненні внутрішніх суперечностей між ними або при порушенні стійкості зв'язків, один із елементів може завдати збитку (шкоди) іншому. Це означає, що поза взаєминами, що склалися між елементами системи, жоден із них, який володіє руйнівним потенціалом, не може розглядатися як небезпека стосовно іншого, що не взаємодіє з ним. При цьому взаємини між суб'єктом та об'єктом небезпеки значною мірою залежать від стану суб'єкта в даний момент.

Для оцінки стану суб'єкта небезпеки необхідно:

- врахувати характер прояву небезпеки (це дозволяє відповісти на питання: небезпека є потенційна чи реальна?);
- оцінити ступінь (міру) можливої руйнівної дії суб'єкта, тобто нанесення шкоди (збитку) об'єктові.

Очевидно, що можливість і здатність нанесення збитку (шкоди) об'єкту суб'єктом, що є носієм (джерелом) небезпеки, можуть бути досить різними. Тому доцільно розрізняти рівні *можливого збитку (шкоди) і, наприклад:*

- малу небезпеку (здатність суб'єкта завдати лише незначного збитку);
- середню небезпеку (здатність суб'єкта завдати істотного збитку, що певною мірою порушує нормальне функціонування об'єкту, тобто певні його функції);
- високу небезпеку (здатність суб'єкта завдати такого збитку (шкоди), яка може в кінцевому рахунку призвести до не виконання життєво важливих функцій у об'єкта небезпеки, а відтак і до його загибелі).

По стану, що виражає в тій або іншій формі рівень готовності суб'єкта небезпеки до спричинення (нанесення) шкоди (збитку) об'єкту, можна, наприклад, виділити готові, достатньо готові чи максимально готові суб'єкти до руйнівної дії.

Серед фахівців панує думка, що *найбільша небезпека притаманна подіям (процесам тощо), які пов'язані із ризикованою, а відтак непередбачуваною поведінкою суб'єкта небезпеки*. Певною мірою це так, бо невизначеність поведінки суб'єкта небезпеки породжує вірогідність того, що та чи інша дія (чи бездіяльність) суб'єкта може мати непередбачений ефект для об'єкта небезпеки. Тому небезпеку для соціальних об'єктів може характеризувати «фактор невизначеності». Мова йде явища (процеси, події тощо), непередбачуваність яких виключає можливість формування однозначного прогнозу їх розвитку (настання). Вказані чинники небезпеки здатні при реальному їх прояві істотно змінити уявлення, розрахунки та очікування з боку об'єкта небезпеки щодо їх можливості та здатності нанесення йому збитку (шкоди).

Основну увагу при виявленні та дослідженні небезпеки для того чи іншого об'єкта традиційно приділяють джерелу небезпеки.

Виявлене джерело часто визначає можливі та необхідні дії для забезпечення безпеки об'єкту. Дія джерела небезпеки на об'єкт може мати безпосередній або опосередкований характер, а реакція об'єкту, що можлива у відповідь, завжди варіативна (ліквідація небезпеки, зниження її рівня тощо). Кінцевий результат дії джерела небезпеки також може бути різним: від часткової втрати об'єктом тих або інших своїх властивостей, до його повного руйнування.

Виявлення і аналіз елементів, що утворюють механізм дії небезпеки, системи взаємозв'язків між елементами, а також їх місця і ролі у вказаному механізмі, має важливе теоретичне та практичне значення для створення системи захисту об'єкта від небезпеки.

Таким чином небезпека завжди існує стосовно будь-якого об'єкта, у тому числі людини, соціальної групи, суспільства, держави, світової спільноти. Тому небезпеки доцільно класифікувати для того, щоб обрати адекватні управлінські рішення для недопущення або нейтралізації впливу небезпек на життєдіяльність того чи іншого об'єкта. Очевидно, що планування та здійснення об'єктом дій, адекватних небезпеці можливе за умови, коли у нього уявлення про небезпеку будуть відповідати характеру і ступеню небезпеки.

Оскільки небезпека у філософському аспекті розглядається як форма визначення суб'єктом заперечення свого існування, то свідомість людини дозволяє їй не тільки відображати та оцінювати заперечливий вплив щодо її власного існування, а й свідомо визначати своє ставлення до цього заперечення. Тому важливим кроком у з'ясуванні сутності небезпеки є визначення людиною свого ставлення до небезпеки, а відтак і оцінка нею безпеки свого існування.

1.1.2. Природа та сутність феномену безпеки

Проблема осягнення сутності безпеки на кожному етапі розвитку суспільства вимагала від людини пошуку різних методів досягнення захищеності та стійкості її буття, які обумовлені конкретною культурно-історичною ситуацією, способом життя людей, їх світобаченням тощо. Передумови зародження знань про безпеку можна прослідити в міфології, релігії, філософії, загалом в історії розвитку науки.

Способом розуміння безпеки спочатку виступав міф. Він концентрував первинні уявлення про безпеку і одночасно був механізмом її забезпечення. У міфі людина мала справу з живими істотами, від яких залежало її існування, а вивчення безпеки відбувалось у формі їх «пізнання».

Поява релігійної форми світогляду здійснила свій внесок до розуміння проблеми безпеки. Її сутність в релігіях усвідомлюється як абсолютне благо, яке, наприклад, у буддизмі називається нірваною, а в ісламі і християнстві персоніфікується в понятті всемогутнього Бога - носія і джерела безпеки. Він також здатен карати. Тому страх божий оберігає людину від неправильних вчинків, а релігійна віра грає основну роль у створенні безпечного для життя людини світу.

Первинні уявлення про безпеку служили важливим фактором організації стабільного функціонування та розвитку суспільства. Проте тільки у філософії відбувається *раціональне* осмислення проблем безпеки.

Рефлексивне оформлення людиною свого існування чи існування іншого об'єкта реального світу у контексті її відношення до небезпеки знаходить своє відображення у понятті безпека. Тому часто філософи та соціологи говорять про феномен безпеки, бо якщо небезпека опосередковується із запереченням самого існування суб'єкта, то безпека його існування опосередковується і визначається суб'єктом по відношенню до небезпеки.

Якщо на думку людини дія (процес, явище, інший чинник) не загрожує її існуванню, ситуація розглядається як безпечна. Але небезпечною вважається ситуація, за якої існуванню людини (на її думку) загрожує небезпека (потенційно чи реально). Тому у даному контексті безпека завжди є оцінкою суб'єктом ситуації, в межах якої його існуванню чи існуванню іншого суб'єкта не загрожує небезпека. Для визначення ж наявності безпеки важливою є оцінка заперечливого щодо нормальних умов життєдіяльності суб'єкта характеру небезпеки.

Тобто безпека може заперечуватися небезпекою й визначається не по відношенню до зовнішньої дії (процесу, явища чи іншого чинника), а по можливих негативних (небезпечних) наслідках вказаної дії.

Таким чином, одна і та ж ситуація суб'єктом може оцінюватися як небезпечна (ситуація визначається такою по відношенню до суб'єкта) чи як безпечна (ситуація визначається такою по відношенню до самої заперечливої дії щодо існування суб'єкта).

Тобто феномен безпеки існує лише в живій природі, бо безпека може сприйматися й оцінюватися лише суб'єктом, який рефлексує. Водночас для тваринного світу є характерним лише дихотомічне віддзеркалення безпосередньої небезпеки: небезпечно – не небезпечно.

У рефлексивному визначенні безпека опосередковується запереченням небезпеки (запереченням заперечення). У рефлексивному визначенні можливо отримати небезпеку, яка опосередкована не запереченням існування, а запереченням безпеки.

У практичному відношенні щодо безпеки об'єкта можуть бути такі ситуації:

- відсутність небезпеки для об'єкта, яка є наслідком його захищеності від небезпечної дії (явища, процесу тощо);
- відсутність небезпеки, коли вона дійсно відсутня як така, а об'єкт при цьому не захищений;
- наявність небезпеки, тобто вона є, але об'єкт не захищений.

Очевидно, що заходи, які необхідно виконати для забезпечення захищеності об'єкта, як правило, вимагають використання значних ресурсів (матеріальних, фінансових та інших). Тому не можна допускати використання вказаних ресурсів за відсутності небезпеки для об'єкта. Водночас не можна допускати й ситуації, коли насправді небезпека існує, а заходи щодо захисту об'єкта не вживаються.

Таким чином наявність безпеки не тотожна відсутності небезпеки. Але, оскільки безпека є формою рефлексії визначення умов існування об'єкта через опосередкування небезпекою, вона не існує без феномена небезпеки.

Коли суб'єкт не сприймає ту чи іншу дію (процес, явище тощо) як небезпеку своєму існуванню, мова про безпеку йти не може. Наприклад, якщо життєдіяльності та прогресивному розвитку суспільній групі не загрожує небезпека, вона не може визначити свій стан як безпечний доки не опосередкує його з тією чи іншою небезпекою. Доки такого опосередкування з боку представників вказаної групи немає, доти вона буде знаходитися у стані невідомості щодо реальної небезпеки, а відтак не зможе оцінити й ступінь (міру) безпеки свого існування.

Таким чином небезпека і безпека є дві взаємозв'язані сторони, що знаходяться в динамічній взаємодії й характеризують умови (ситуації) життєдіяльності об'єктів природи.

Як не існує безпеки без небезпеки, так не може існувати і небезпека без безпеки. При цьому в своїй єдності вони тотожні: небезпечно для одного об'єкта є безпечно для іншого і, навпаки. Тобто безпека може розглядатися як заперечення небезпеки, і навпаки, небезпека - як заперечення безпеки. Але для людей, на відміну від тварин, небезпека має не безпосередній характер, а набуває опосередкованого безпекою визначення.

Таким чином безпеку можна розуміти як опосередковану відсутністю небезпеки визначеність існування того чи іншого об'єкта.

Оскільки безпека ґрунтується на визнанні відсутності не небезпеки взагалі, а певної небезпеки, вона за своїм змістом та спрямованістю завжди конкретна та предметна. Зокрема, як тільки людина має уявлення про ту або іншу небезпеку, у неї є можливість отримати й адекватне уявлення про свою безпеку.

Але навіть наповнюючись об'єктивним змістом, для людської спільноти безпека того чи іншого об'єкта завжди є суб'єктивним визначенням. Особливо це проявляється, коли має місце «змішування» різних уявлень про небезпеку існуванню того чи іншого об'єкта.

Характерним є, наприклад, уявлення про державну безпеку. Широта визначень, пов'язаних з безпекою держави, породжує недостатню змістовну визначеність державної безпеки, яка може істотно розрізнятися. Під нею, наприклад, можуть розумітися сукупний результат заходів політичного, економічного та воєнного характеру, спрямованих на забезпечення суверенітету, реалізовані можливості щодо збереження політичного режиму, політична стабільність тощо.

Тому завжди існує небезпека неадекватної її оцінки, що є в кінцевому підсумку наслідком суб'єктного характеру оцінювання. Небезпека полягає у тому, що суб'єкт починає діяти виходячи зі своїх уявлень про небезпеку, а не з об'єктивної реальності, тобто реальної небезпеки. Тому завжди є проблема визначення співвідношення (межі) між наявною і суб'єктивно визначеною як небезпекою, так і безпекою.

Таким чином об'єктивною основою існування феномену безпеки, як поняття та характеристики внутрішніх та зовнішніх умов існування об'єкта, є природа речей, що визначає їх буття. Внаслідок цього безпечними впливами на об'єкт можуть вважатися ті, що не викликають істотної зміни його природного функціонування і розвитку, зміни структури об'єкту тощо. Для природи речей особливо небезпечним є гальмування їх природного розвитку.

Онтологічний аспект безпеки полягає в тому, що безпека існує в загальній структурі буття і перебуває в різних формах, як оптимальні умови дійсності (буття природи, людини, соціального і духовного), при яких мінімізовані небезпеки. Дана об'єктивна реальність дозволяє здійснити самозбереження всьому живому і включає явища, процеси, закономірності, що діють в світі.

Деяка дія, яка визначається людиною як безпечна, в своїй природній визначеності може бути насправді небезпекою. В об'єктивному сенсі забезпечення безпеки може мати небезпечний характер. Це означає, що у контексті вивчення умов виживання (прогресивного розвитку) держави, суспільства та окремого індивіда необхідно розрізняти безпеку в природній визначеності від безпеки в суб'єктивній визначеності.

Люди об'єднуються у великі і малі групи, встановлюють один з одним нормативно регульовані відносини, значною мірою керуючись прагненням до безпеки. Тому у суспільстві функція забезпечення безпеки незмінно залишається однією з найважливіших.

Таким чином безпека це певний стан системи, за якого вона зберігає свою цілісність, стійкість (стабільність), здатність до ефективного функціонування і прогресивного розвитку, а відтак – можливість надійного захисту усіх її елементів (підсистем) від будь-яких деструктивних внутрішніх і зовнішніх дій.

З огляду на це, можна стверджувати, що безпека суспільства - це такі умови (стан), за яких передусім забезпечуються свобода вибору шляху подальшого буття, самовдосконалення й розвитку суспільства, або ж для їх захисту є адекватні засоби. Особиста безпека є також певний стан самопочуття індивіда, який характеризується його впевненістю (інтуїтивною, чи такою, що базується на достовірних знаннях) в тому, що небезпеки, передусім її життю та майну відсутні, або ж для захисту від них є відповідні засоби.

Тому варто ще раз підкреслити, про необхідність відокремлення безпеки в природній визначеності, від безпеки людини як свідомої живої істоти.

Природна необхідність збереження життя оформлюється через становлення психічних форм і механізмів самозбереження (рефлекторна форма). Безпека для живого організму – це дії щодо самозбереження на реакцію по запереченню його існуванню (інстинкт самозбереження). Саме тому, феномен безпеки має подвійну природу, обумовлену єдністю загальності природи самозбереження і особливості форми її прояву в людській життєдіяльності.

Гносеологічний аспект безпеки пов'язаний безпосередньо з особливостями її пізнання. В процесі історичного розвитку безпека пізнається через чуттєвий досвід і завдяки раціональному пізнанню. Накопичені знання трансформувалися в практичний досвід і достовірні знання.

Пізнання безпеки є важким тому, що набуває множини вимірювань в різних сферах життєдіяльності. Людина і суспільство завжди прагнуть пізнати бажані умови повної відсутності небезпек – абсолютну безпеку, що практично неможливо, оскільки процес розвитку небезпек в результаті людської діяльності і об'єктивних змін в світі нескінченний.

Аксіологічний аспект безпеки полягає в тому, що вона знаходиться у ряді загальнолюдських цінностей, таких як добро, істина, краса, бо має ціннісну значущість для багатьох поколінь людей, не дивлячись на те, що в різні епохи її зміст і значення розумілися по-різному. Безпека створює оптимальні умови для підтримки гармонійного стану буття і стійкого розвитку суспільства. Знання про безпеку дають людині свободу вибору, розкривають її ціннісну значущість.

Таким чином безпека – одна з найважливіших потреб нарівні з потребою людини в їжі, одязі, помешканні тощо. Це означає, що потреба в безпеці, а отже і саме це поняття, як категорія виникло разом із появою людини на землі, а її забезпечення - головна передумова її прогресивного розвитку.

Глава 1.

1.2. Поняття безпеки в історії філософії

У вітчизняній літературі, присвяченій теоретичним і практичним проблемам безпеки, переважає, точка зору, згідно якої вона розглядається як юридична, економічна або політична. Водночас варто хоча б узагальнено показати, що проблема безпеки досить давно обговорюється і у філософії.

Першим філософом, що безпосередньо звернувся до проблем безпеки, був англійський філософ Френсіс Бекон. Він вперше зробив спробу поєднати безпеку індивіда і суспільного цілого.

Але переважна більшість фахівців вважає, що першим, хто з *системних позицій* проаналізував проблеми безпеки і виживання держави, суспільства та окремого індивіда в контексті їх взаємодії, був автор теорії «суспільного договору» англійський філософ-матеріаліст Томас Гоббс. У запропонованій ним теорії «суспільного договору» поняттю безпеки відводиться центральне місце, бо головною метою цього договору є уникнення стану у суспільстві, який можна охарактеризувати як «війна всіх проти всіх».

На його думку, саме страх перед небезпеками об'єднує людей в суспільство, спонукає їх відмовлятися від прагнення до необмеженого самоствердження. Люди, піклуючись про свою безпеку, делегують свою свободу абсолютній владі суверена. Вони розуміють, що у разі вибору свободи безмежного самоствердження, можуть залишитися в природному стані дикості, за якого ніхто не зможе їм гарантувати особисту недоторканність і безпеку.

Тому за Т.Гоббсом особиста безпека досягається тільки у сфері соціального загального, втілюваного владою і силою абсолютного суверена. При цьому головним критерієм якості влади суверена він вважав його здатність подолати стан «війни всіх проти всіх», а в ієрархії цінностей на перше місце ставив життя і безпеку. Він був переконаний, що лише в тій мірі, в якій суверен забезпечує своїм підданим життя і безпеку, можна розраховувати на той чи інший рівень досягнутого при його правлінні добробуту. Тобто заради життя і безпеки можна поступитися добробутом. Забезпечуючи безпеку підданих, держава повинна надавати захист від зовнішніх ворогів і зберігати мир усередині суспільства. Лише на основі виконання цих двох умов мова може йти про підняття добробуту.

Таким чином на думку Т.Гоббса, страх перед загрозами власній безпеці змушує людину жити в суспільстві і шукати в ньому засоби колективного захисту від вказаних загроз.

З огляду на це важко не погодитися з тими дослідниками, які стверджують, що за логікою Т.Гоббса, пошук безпечних умов розвитку і життєдіяльності суспільства обумовлює прогрес цивілізації.

Британський філософ, видатний представник емпіризму та лібералізму XVIII століття, праці, якого мали вплив на Вольтера і Ж.-Ж.Руссо, а теоретичні побудови високо цінував І.Кант, Джон Локк також спирався на теорію «суспільного договору». Але його уявлення про безпеку людини, ґрунтувалися на принципах емпіризму, з уявлення про природу людини, як істоту, яка не наділена від народження свавіллям, тягою до зла чи добра.

На його думку, зла чи добра людина залежить передусім від впливу зовнішнього середовища, бо вона є результат накопиченого досвіду. Загальновідомим є його постулат, що розум людини є «чистою дошкою», тобто що знання людей та інші її риси визначаються тільки досвідом.

В кінцевому підсумку головна теза Дж. Локка полягає в тому, що «суспільний договір» дійсно укладається для забезпечення безпеки.

Але якщо держава перестає гарантувати безпеку, або навіть сама стає джерелом небезпеки для громадян, вони повинні мати можливість і мають право забезпечити свій захист від таких дій держави, і, таким чином, гарантувати собі найважливіші права. Для реального здійснення такої можливості безумовною цінністю є не стільки безпека, як особиста, індивідуальна свобода, бо на думку Дж. Локка, безпека досягається тільки за певних умов. Зокрема, державна влада не повинна бути зосереджена в одних руках.

Таким чином поняття безпеки логічно у Дж. Локка пов'язується з необхідністю розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову. Це дозволяє сформулювати певну систему заборон і противаг, через яку жодна з гілок влади не може отримати її в повному обсязі та вимушена діяти у взаємодії з іншими за певними правилами.

Принципово важливою є теза Дж. Локка, що народ має право відібрати владу у тих, хто буде нехтувати інтересами народу та вручити її іншим, більш гідним довіри. Тому виникає парадокс, народ, який одержав право скасовувати владу (якщо вона нехтує інтересами його безпеки), може здійснити це право, але це повертає суспільство до стану «війни всіх проти всіх», тобто стану, який характеризується відсутністю безпеки.

Варто зазначити, що уявлення Дж. Локка про безпеку знайшло своє принципове відображення у ліберальних теоріях та практиці західноєвропейської демократії, де безпека індивіда не тільки ототожнюється з безпекою суспільства, а й досягається за допомогою застосування певних правових механізмів.

Осмислення уявлень про безпеку є й в гегелівській філософії.

Безпеці протистоїть свавілля, стверджує Гегель й широко використовує категорію «неправо», під якою розуміє волю, що демонструє свавілля. Носієм «неправа» є індивід, відокремлений від загального права. Відступ від загальноновизнаного містить в собі можливість «неправа», як загрозу безпеці. Щоб така можливість стала дійсністю, необхідні певні умови. Здійснюючи аналіз проблеми безпеки індивіда, держави і майна, Гегель віддає пріоритет безпеці держави, бо її забезпечення гарантує безпеку індивіда і майна. На його думку:

- держава володіє особливим характером цілісності;
- функція забезпечення безпеки є вищою ніж договірна природа держави (захист життя і власності індивідів є необхідною сутністю держави);
- держава може вимагати, щоб життя і власність індивідів за необхідності були принесені в жертву.

Таким чином у кінцевому підсумку, життя індивіда і його власність забезпечуються лише безпекою держави. А відтак можуть бути (якщо виникне така необхідність) принесені в жертву задля забезпечення безпеки держави. Це означає, що найнебезпечнішими є злочини проти безпеки держави, бо їх наслідком в кінцевому підсумку стане загроза безпеці особи і безпеці майна.

Теорія «суспільного договору» у видатного французького мислителя Жан-Жака Руссо, якому, зокрема, належить розробка прямої форми правління народом державою (так званої прямої демократії, яка до цього часу використовується у Швейцарії) значною мірою відрізняється від поглядів Т.Гоббса та Дж. Локка.

Як і вони він визнавав, що в кінцевому підсумку суспільство для забезпечення власної безпеки укладає суспільний договір, згідно якого влада над суспільством переходить до держави. Але, на його думку, державна влада має ґрунтуватися на волі та свободі кожної людини. Громадяни мають залишатися абсолютно вільними та необмеженими діями держави навіть після укладення суспільного договору. Тому народ має право скинути владу, якщо цей договір не виконується, бо саме народ є носієм і джерелом влади.

В свою чергу соціальні філософи-утопісти Клод Анрі де Сен-Сімон та Шарль Фур'є намагалися розв'язати проблему безпеки громадян у контексті пріоритету гуманітарних цінностей.

Наприклад, Сен-Сімон вважав, що безпеку суспільства може забезпечити добровільна асоціація людей, які об'єднані плановою організацією виробництва й обов'язком кожного працювати. Загальними рисами розроблених ними концепції побудови безпечного суспільства були вимоги щодо ліквідації будь-якої соціальної ієрархії, а відтак запровадження то-

тальної рівності усіх. Для цього вважалося за необхідне ліквідацію, зокрема, таких інститутів, як приватна власність, держава, сім'я.

Значний вклад у розуміння поняття безпеки належить французькому соціологу та філософу Давиду Емілю Дюркгейму, якому належить заслуга у розробці наприкінці XIX століття основ соціології, як самостійної науки та структурно-функціонального аналізу.

На думку Д.Е. Дюркгейма визначальними елементами забезпечення безпеки індивіду та суспільства мають слугувати соціальні норми. Вони мають бути направлені на обмеження егоїстичних устремлінь особи та на запобігання й врегулювання різного роду соціальних конфліктів. Водночас, на його переконання, директивно-нормативне регулювання поведінки індивідів має здійснюватися не лише примусом. Принципово важливим також є формування у суспільстві відповідних ціннісних систем та ціннісних орієнтацій людини.

Цікаві уявлення про взаємозв'язок держави та безпеки можна виявити у філософії постмодерну.

Так, відомий французьких філософ, теоретик культури і історик Мішель Поль Фуко вважає, що державна влада – це влада, «очищена» від свавілля, що повсякденно зустрічається у стихії людської волі. Але таке «очищення» можливе тільки в тому випадку, якщо розум здатний обмежити, визначити цю стихію, узяти її під свій контроль. Те, що в повсякденному житті ми постійно зустрічаємося зі свавіллям, свідчить - завдання розумного визначення влади не вирішене. Ми не знаємо, що є влада, хоча з її стихією постійно маємо справу, стверджує він. Тому влада є феномен, що виявляється як дія стихії, що поневолила людину, а владні відносини можна виявити тоді, коли мають місце факти опору владі.

Зі свого боку Жан Бодрійяр називав сучасну епоху ерою гіперреальності. На його думку, сьогодні надбудова визначає базис, а не базис надбудову. Праця нічого не створює, а соціалізує. Обрані ж органи влади нікого не представляють. Тому сучасну епоху він характеризує, як епоху втрати реальності. Її останнім bastionом є смерть, бо тільки вона не має споживчої вартості. Водночас на смерті заснована будь-яка влада і економіка. Відтак влада сама займається виробництвом безпеки: починаючи від воєнної безпеки, захисту охорони навколишнього середовища і закінчуючи безпекою на виробництві та страхуванням життя. При цьому у будь-якому випадку мова фактично йде про конвертацію смерті, нещасного випадку, хвороби тощо в капіталістичний надприбуток.

І М.Фуко і Ж.Бодрійяр бачать в такій еволюції поняття безпеки природний розвиток логічних передумов, що містилися вже в теорії «суспільного договору». У цій теорії суверен (влада) наділяється правом змусити

померти і дозволити жити. Через симетрію з'являється нове право: право змусити жити і дозволити померти. Вказані зміни пояснюються природною метою влади, яка прагне контролювати життя як таке.

Такі погляди на природу влади у представників філософії постмодерна зумовлюють й відповідні уявлення про безпеку.

На перший погляд інститути сучасної держави націлені, на захист громадян від різноманітних збитків, ризиків, нещасних випадків, безробіття тощо. Тобто сфера гарантій індивідуальної безпеки максимально розширюється. Але водночас розширюється сфера контролю та можливостей влади, обумовлених «турботою» про людину. Внаслідок цього за певних умов така турбота державної влади про безпеку своїх громадян може стати реальною загрозою для самих громадян, особливо коли вказана турбота передбачає вихід за межі закону.

Глава 1.

1.3. Сучасні уявлення про безпеку

В останні роки з боку філософів, соціологів, економістів та інших науковців спостерігається активізація спроб щодо подальшої операціоналізації поняття “безпека” у контексті пошуку шляхів прогресивного розвитку від окремої людини до земної цивілізації в цілому. Їх зусилля концентруються, зокрема, у площині збереження та подальшого розвитку системи базисних цінностей суспільства як структурного (цінності типу: “справедливість”, “виживання”, “розвиток”, “свобода”, “права людини”, “добробут” та інші), так і функціонального рівнів.

Сучасне наукове знання про безпеку включає певні уявлення про цей феномен в межах технічних, юридичних, воєнних, політичних, соціальних та інших наук, що знаходяться у взаємному зв'язку.

Так, з кінця минулого століття проблеми безпеки почали розглядати в контексті основних постулатів теорії нелінійних процесів та теорії хаосу, синергетичної термінології. В кінцевому підсумку це сприяє розумінню спонтанності та непередбачуваності характеру та спрямованості небезпек, як наслідок тісної взаємодії складних процесів соціальної і природної самоорганізації реальних об'єктів навколишнього світу.

Синергетичний характер безпеки полягає в тому, що, наприклад, як національна, так і міжнародна безпека передбачає об'єднання та взаємодію як цілісної системи усіх інститутів політичної, економічної, соціальної та гуманітарної сфер життєдіяльності людини, суспільства, держави, а в

деяких випадках і міжнародних інституцій. Це дозволяє створити системний ефект стійкого суспільного розвитку.

Сучасні уявлення про безпеку людини, суспільства, держави і міжнародної спільноти в цілому ґрунтуються передусім на тому, що це досить складне соціально-політичного явище. Воно відображає певні теоретичні уявлення про взаємовідносини індивіду, суспільства та держави, акумулює в собі наслідки їх практичної багатогранної життєдіяльності, накопичений історичний досвід, врешті-решт уподобання і культуру кожної людини (індивіду), суспільства, держави, загалом - земної цивілізації.

Тому варто погодитися з дослідниками, які стверджують, що у кінцевому підсумку безпека має розглядатися як специфічна властивість динамічних систем, як комплексний критерій оцінки її якості та цілісності, який характеризує динаміку розвитку системи та її технічне втілення.

Водночас деякі тлумачні словники трактують поняття безпека як стан, коли немає небезпеки, або як стан, при якому ніщо кому-небудь або чому-небудь не загрожує. Тобто фактори та умови, які можуть нести загрозу існуванню, наприклад, окремому індивіду, сім'ї, соціальній групі, суспільству – відсутні. Це дало підставу деяким дослідникам стверджувати, що "безпека" є крайнє значення небезпеки, коли остання абсолютно відсутня, тобто це фактично ідеальна ситуація.

Але як ми показали вище, за будь-яких умов безпеку не можна розглядати як стан, коли немає небезпеки.

По-перше, це взаємозалежні категорії.

По-друге, історичний досвід не містить прикладів, коли б такого стану вдалося досягти навіть окремій людині, не кажучи вже про різні форми соціальних утворень. Навпаки, різні нації та народи намагаючись захистити себе від тих чи інших, небезпек, створили такі види та системи виробничих і технологічних потужностей, системи озброєнь і в такій кількості, що це стало, однією із найбільших небезпек існуванню людської цивілізації.

З огляду на це, в якості основи для розкриття змісту поняття "безпека" низка дослідників пропонують розглядати її як певний стан системи, досягнутий внаслідок запобігання шкоди її розвитку (життєдіяльності).

В контексті сказаного заслуговує на увагу й те, що Статут ООН визначив як одну із головних цілей створення та діяльності цієї організації об'єднання зусиль міжнародного співтовариства для підтримки безпеки. Водночас країни-учасники ОБСЄ в статті 5 Заключного акту від 1 серпня 1975 року зобов'язалися утримуватися від будь-яких дій, які можуть погіршити ситуацію до такої міри, що виникне загроза щодо підтримки безпеки.

Таким чином у даному випадку під безпекою розуміється деяка якість

міжнародних відносин, яка ставиться у залежність від того чи іншого рівня міждержавних правовідносин.

Це дозволяє стверджувати, що безпеку можна розглядати як своєрідну інтегральну характеристику соціальної системи, яка залежить від багатьох чинників і характеризує той чи інший її стан (аж до людської цивілізації включно). У такому випадку досягнення бажаного для соціальної системи стану визначає її головну ціль, а також спосіб й умови існування під впливом тих чи інших факторів.

Водночас безпечний і сталий розвиток соціальної системи можна розглядати як особливу форму буття, яке може бути охарактеризоване такими філософськими категоріями як якість, кількість та структура.

Якість характеризує цілісність, нероздільну визначеність предметів і явищ, а структура, яка залежить від кількості (наприклад, елементів структури) одночасно тісно пов'язана з якістю і характеризує розподіл і взаємодію у просторі елементів системи та програму їх розвитку.

Загальновідомо, що головна особливість структури системи – її цілісність та якісна відмінність від складових її елементів. Відтак зміна структури завжди пов'язана зі зміною якості і, навпаки. Тому можна погодитися з американським політологом А.Уолферсом, на думку якого, безпека *в об'єктивному плані* передбачає відсутність загроз набутим цінностям (цінностями у даному випадку є структура та якісні характеристики соціальної системи), а *у суб'єктивному* – відсутність страху, що вказаним цінностям буде нанесено шкоду, що вони будуть піддані руйнації.

Іншими словами, вважається, що накопичена суспільством система цінностей є фундаментальним фактором, який визначає сутність змісту поняття “безпека” при намаганні їх захистити. Тому вказаний фактор обумовлює відповідні засоби, способи, механізми тощо, які держава використовує для забезпечення безпеки. Тобто у даному випадку безпека визначається й безпосередньо пов'язується із суб'єктивними за своєю природою оцінками характеру й масштабів загроз цінностям суспільства, які характерні для конкретно-історичного моменту його розвитку. Таким чином наявність безпеки дозволяє суспільству зберігати та примножувати свої базові цінності.

З огляду на сказане, безпека сама є цінність, поряд з іншими цінностями суспільства і держави. Саме таке розуміння поняття “безпека” сьогодні вважається класичним серед наукових шкіл США і провідних країн Заходу.

Водночас безпеку можна вважати характеристикою щодо інших базових цінностей, зокрема таких як “добробут”, “сталий розвиток”, бо наявність певного рівня безпеки є умовою збереження та розвитку (накопичення) вказаних цінностей.

Таким чином, згідно сучасних уявлень, безпека, не будучи чимось матеріальним, є своєрідною характеристикою та необхідною передумовою життєдіяльності, прогресивного розвитку та життєздатності суспільства.

Суспільство розвиваються у середовищі, параметри якого формуються під впливом різноманітних, взаємопов'язаних та взаємозумовлених факторів, вплив яких обумовлює деякий інтегральний рівень загроз безпеці (небезпеці життєдіяльності) суспільства. У загальному випадку, сказане справедливе стосовно людини і людської цивілізації в цілому. Тому органи державної влади та міжнародні організації при розв'язанні проблеми забезпечення безпеки повинні забезпечити певний рівень задоволення життєво важливих потреб людини.

Очевидно також, що досягнутий рівень безпеки залежить від можливостей, які є у розпорядженні суспільства, ефективності практичних заходів щодо реалізації вказаних можливостей при прогнозуванні, виявленні, нейтралізації чи зниженні інтегрального рівня загроз безпеці.

Сьогодні найважливішими серед факторів, які здійснюють вплив на безпечний розвиток соціальної системи є:

- стійка тенденція зростання ролі екологічних факторів у житті людства;
- все більше усвідомлення економічної суті та природи проблем, які накопичилися в біосфері та вимагають для успішного розв'язання спільних зусиль світового співтовариства, тобто певного рівня співробітництва в системі міжнародних відносин;
- необхідність подальшого пізнання та врахування при розробці стратегії безпечного розвитку того чи іншого суспільства еволюційних законів функціонування й розвитку природи та суспільства;
- важливість вибору такої стратегії національного розвитку, за якої досягається гармонізація екологічних, соціальних, економічних, політичних та гуманітарних взаємовідносин і співвідношень;
- всебічне врахування не тільки культурно-історичних особливостей національного розвитку, а й основних параметрів, складових і характеристик міжнародної безпеки, вплив яких часто є вирішальним при розв'язанні проблем забезпечення національної безпеки (тобто врахування реалій суперечливого, але в цілому досить взаємозалежного розвитку країн світу);
- суперечливість, взаємозалежність та тенденція зростання динаміки змін загальнолюдських, національних, класових, групових та особистісних інтересів, а в деяких випадках і ціннісних орієнтацій, які все більше знаходять свій прояв на державному, регіональному та глобальному рівні міжнародних відносин.

Окремо варто зазначити, що оскільки безпека є суспільною потребою, то головним принципом сталого розвитку суспільства має бути передусім суспільна злагода в питаннях щодо необхідності всебічного врахування вищезазначених факторів. Тому розкол національної ідентичності на будь-яких напрямках суспільного розвитку неминуче призводить до відсутності національної злагоди щодо основних напрямків назрілих суспільно-політичних та соціально-економічних реформ.

Вказані реформи, часто незважаючи на об'єктивну необхідність їх проведення, як правило, супроводжуються низкою криз (кризових явищ, ситуацій). Вони значною мірою руйнують усталені традиційні цінності та ідеологічно-світоглядні уявлення про безпеку життєдіяльності як на рівні окремого індивіду, так і суспільства в цілому. Вказані цінності та уявлення функціонують на рівні соціальних взаємодій і поведінки окремих індивідів, а в сучасних умовах глобалізації, з'являється й вагомий міжнародний контекст (вплив).

Досить часто відсутність національної злагоди щодо основних напрямків суспільно-політичних та соціально-економічних змін суспільства є наслідком наявності серед різних соціальних груп і в політичній еліті держави найрізноманітніших, часто суперечливих тлумачень й діаметрально протилежних уявлень щодо сутності безпеки та її складових у конкретний період розвитку.

Конфлікт щодо розуміння визначальних чинників безпеки, основ зовнішньої та внутрішньої політики як між соціальними групами, так і в політичному середовищі не може не приводити до зростання соціальної нестабільності, злочинності, корупції, виникнення етнічних, конфесійних і регіональних конфліктів, і загалом – до зниження ефективності використання наявного потенціалу для забезпечення безпечного та сталого розвитку суспільства.

Таким чином сьогодні безпека, як комплексна характеристика соціальної системи, розглядається у різних ракурсах.

По-перше, безпека, як об'єктивна характеристика зовнішніх умов середовища функціонування системи, що припускає наявність спрямованої зовні на систему небезпеки та певну можливість її прояву (реалізації). Це так би мовити, *зовнішній вимір небезпеки*. В такому розумінні джерело небезпеки і об'єкт (система), на який вона спрямована є розділеними. Відтак акцент при аналізі умов функціонування соціальної системи робиться на об'єкті (елементі системи), інтереси (потреби) якого вимагають виконання заходів щодо його захисту.

Як правило, результати вказаного аналізу характеризують такі аспекти функціонування соціальної системи:

- елементи, які забезпечують захищеність об'єкта від небезпеки;
- стан об'єкта (елемента системи), за якого йому не може бути завданий істотний збиток (шкода);
- стан функціонування об'єкта (елемента системи), за якого ймовірність небажаної зміни будь-яких його параметрів (показників), які характеризують його нормальну (природну) життєдіяльність відносно незначна, тобто нею практично можна знехтувати;
- прийнятний рівень небезпеки, а відтак і прийнятний ступінь захищеності від небезпеки, у разі її реалізації, залежний від можливих витрат на обмеження дії чинників, які породжують небезпечне явище (подію, процес тощо);
- здатність об'єкта (системи) зберігати свої основні характеристики (параметри) та природну сутність при негативних діях з боку інших об'єктів, явищ або процесів;
- умови, за яких не завдається суттєвий збиток (шкода) іншим об'єктам (елементам системи).

По-друге, безпека, як комплексна характеристика соціальної системи, досліджується крізь призму *психологічної реакції людини на зовнішні умови свого існування*. У такому випадку вказаним умовам дається оцінка як безпечним чи небезпечним на основі чуттєво-емоційного їх сприйняття, яка в подальшому переноситься на характеристику умов впливу зовнішнього середовища на систему або її елементи. При цьому вказана оцінка, отримана на основі чуттєво-емоційного сприйняття небезпеки представляється як об'єктивна оцінка її характеристики.

По-третє, при дослідженні соціальних систем, безпека часто розглядається як комплексна характеристика *взаємовідносин всередині самої системи (внутрішній вимір безпеки)*. У даному випадку джерело небезпеки та об'єкт, на який вона спрямована, певною мірою співпадають.

Історичний досвід свідчить, що неефективність взаємодії елементів соціальної системи, зокрема, державних інститутів та інститутів громадянського суспільства, корупція, недосконалість правових норм, правовий нігілізм, масове порушення прав і свобод людини, дефіцит необхідних для розвитку системи ресурсів тощо породжують низку небезпек, які можуть досить швидко призвести до руйнації соціальної системи (держави). Тому у даному випадку безпека значною мірою пов'язується з необхідністю вдосконалення теоретико-методологічних засад державного управління та їх реалізацією у практичну діяльність управлінців.

В підсумку, сучасні уявлення про безпеку індивіду, соціальної групи, суспільства, держави, міжнародної спільноти знаходять своє відобра-

ження у визначеннях, які, зокрема, передбачають врахування таких аспектів:

- стан захищеності системи;
- відсутність небезпеки;
- наявність специфічної властивості (атрибуту) системи;
- результат специфічної діяльності тих чи інших інститутів;
- певний стан системи;
- сукупність чинників, що забезпечують життєздатність системи або сприятливі умови для її розвитку;
- акцент уваги на культурно-історичних феноменах розвитку;
- певну інституціоналізацію взаємодій елементів соціальної системи у контексті задоволення їх життєво важливих потреб та накопиченого досвіду культурно-історичного розвитку.

При цьому, як правило, кожне визначення поняття безпеки, як комплексної характеристики соціального об'єкту, породжує необхідність визначення та врахування інших додаткових характеристик для більш ґрунтовного розкриття суті того чи іншого запропонованого визначення поняття безпека.

Тобто сучасні уявлення про феномен безпеки є досить різними, що, безумовно, знаходить своє відображення й у керівних документах з питань забезпечення національної та міжнародної безпеки.

Це призводить до появи нових альтернативних визначень поняття безпеки, які можна звести до таких груп.

1. Безпека розуміється як відсутність небезпеки.

Але, **по-перше**, як зазначалось вище, неможливо знайти ситуацію, коли відносно якого-небудь суб'єкта відсутня небезпека.

По-друге, феномен безпеки не може існувати без феномену небезпеки (див. розділ 1.2). Наявність небезпеки не виключає, а, навпаки, передбачає безпеку, яка по суті є реакцією на небезпеку. Тобто безпека немислима без небезпеки. Більше того, розуміння безпеки як відсутності небезпеки фактично заперечує розвиток і вдосконалення організаційно-функціональної структури реальних об'єктів навколишнього світу, бо це передбачає постійне відтворення небезпеки.

2. Безпека розглядається як невід'ємна властивість (атрибут) системи.

В підтвердження цієї тези не без підстав, акцентують увагу на тому, що успішне (нормальне) існування будь-якої системи припускає її певну захищеність від руйнівної дії тих чи інших об'єктів (небезпек).

Здатність чинити спротив руйнуванню характерна властивість об'єктів живої та неживої природи, від атома до людини включно. При цьому живі

організми, взаємодіючи з зовнішнім світом, тією чи іншою мірою оцінюють небезпеки своєму еволюційному розвитку, яке відповідає їх природі та існуванню. В процесі вказаного розвитку вони розвивають відповідні захисні системи та функції, спрямовані на запобігання (зменшення) руйнівного впливу дії небезпек.

Проте деякі дослідники, висловлюють сумнів в доцільності розгляду безпеки як невід'ємного атрибуту об'єктів реального світу. На їх думку, проблема полягає в тому, що визнання атрибутивного характеру безпеки означає принципове заперечення необхідності забезпечення безпеки. Тобто виходить, що вона властива системі (об'єкту) іманентно. Тому вони переконані, що безпека не є невід'ємним атрибутом об'єктів реального світу, а має вторинний характер. Їх головний аргумент - здатність запобігати небезпекам чи реагувати на них самі по собі не виникають. Відтак безпека (чи її відсутність) є наслідком наявності певних обставин. Зокрема, коли ми говоримо про наявність (відсутність, належний рівень тощо) безпеки особи, суспільства, держави, то це результат соціальної діяльності.

3. Безпека розглядається, як результат специфічної діяльності, передусім державних інститутів.

Розуміння безпеки, як результат діяльності тих чи інших інститутів, може, так би мовити, «розгортатися» у такі види (складові) їх діяльності, як:

- виявлення, попередження, прогнозування, нейтралізація процесів (явищ, подій, інших чинників), які можуть завдати збитку (шкоди) об'єкту захисту;
- забезпечення належного розвитку соціальної системи (її елементів) у контексті захищеності від небезпеки її (їх) знищення;
- надання громадянам необхідних умов для життя, гарантій їх прав і свобод, їх соціальної захищеності, забезпечення політичної стабільності тощо.

У даному випадку визначення безпеки значною мірою передбачає розуміння безпеки як мети, а не як діяльності.

4. Безпека розглядається як певний стан, зокрема:

- відносин між суб'єктами, при якому їх існуванню, розвитку і суверенітету (незалежності) не загрожує військова, економічна, екологічна або інша небезпека;
- соціальної системи, за якого забезпечується її нормальне функціонування і прогресивний розвиток;
- держави, за якого вона здатна успішно протистояти силовому тиску ззовні, відбити збройний напад чи подавити збройних заколот у країні тощо;

- коли має місце бажаний рівень взаємовідносин між об'єктами, які одночасно можуть бути об'єктами і суб'єктами небезпеки відносно одного (наприклад, так звана стратегічна стабільність);
- стійкості, стабільності суспільного організму стосовно будь-яких спроб силового тиску на нього.

Таким чином сучасні уявлення про безпеку демонструють значну неоднозначність підходів. Проте різноманіття визначень цього феномену далеко не тотожне повному та якісному розкриттю його суті. Різноманіття наявних дефініцій безпеки не розв'язує до кінця проблему необхідності подальшого з'ясування її суті. В науці чимало прикладів, коли множинність дефініцій не обов'язково зумовлює якісний перехід від суб'єктивних уявлень до розуміння об'єктивної суті того чи іншого об'єкту (процесу) реального світу.

Водночас аналіз викладених підходів щодо сучасного розуміння (визначення) поняття «безпеки» у контексті життєдіяльності соціальних систем дозволяє стверджувати, що за будь-якого визначення вона характеризує (відображає):

- тенденції розвитку й умови життєдіяльності соціуму, його структур, інститутів, які визначаються відповідними настановами (політичними, правовими та іншими), за яких забезпечується збереження їх якісної визначеності та вільне, яке відповідає їх природі, функціонування;
- завжди передбачає певну захищеність вказаного функціонування від потенційних і реальних небезпек, яка є результатом еволюційного розвитку та наслідком діяльності соціальних інститутів.

Тому в кінцевому підсумку рішення щодо забезпечення безпеки соціальної системи необхідно приймати на підставі аналізу динаміки її розвитку та функціонування, які можна описати та характеризувати різними показниками (індикаторами, індексами). Серед них вказаних показників, зокрема: якість перехідних процесів із одного рівня на інший у процесі життєдіяльності об'єкта безпеки, керованість, адекватність реакції на впливи зовнішнього середовища.

Вихід показників, які характеризують життєдіяльність соціальної системи за деякі допустимі межі, призводить або до погіршення якості управління, або до невиконання задач системи, а в кінцевому рахунку й до руйнування системи (розпаду її структури, порушення цілісності тощо). Тому в процесі державного управління необхідно обов'язково відслідковувати параметри (індекси, індикатори), які визначають рівень безпеки системи.

Глава 2. Принципи наукового вивчення безпеки

2.1. Класичні та сучасні принципи наукового вивчення безпеки

Із історії розвитку науки відомо, що людство завжди намагалось розв'язувати проблеми, що виникають перед ним, виходячи зі свого рівня розвитку наукових знань, накопичених у сфері суспільних наук (у тому числі філософії). При цьому у кожен епоху існують певні істини (принципи, закони, постулати тощо), які є підґрунтям отримання нових знань. Тому для філософського осмислення феномену безпеки особливо важливими є принципи його наукового вивчення, як усталені (традиційні), так і формулювання нових.

Тобто наукове пізнання реального світу ґрунтується на принципах, які визначають, уточнюють та деталізують форми наукового пізнання. Ці принципи фіксують деякі особливості наукового світосприйняття, які роблять науку могутнім та дійовим способом пізнання. Тому одним із найважливіших завдань науки є формування принципів пізнання дійсності.

Передусім зазначимо, що на всіх етапах свого розвитку філософія пропонує різні підходи у пізнанні світу, у тому числі людини та суспільства.

Один із них ґрунтується на тому, що фундаментальною властивістю матерії є її рух, який знаходить свій прояв у суперечливій єдності мінливості і стійкості. При цьому провідна роль належить мінливості, бо все нове виявляється лише через неї. Феномен безпеки також тісно пов'язаний з поняттям стійкості та з мінливістю.

Стійкість сприяє певному стану самозбереження, а мінливість співвідноситься з поняттям зміни, завдяки яким об'єкт реальної природи набуває нові властивості, які об'єктивно необхідні для його розвитку, бо без розвитку втрачає сенс говорити про безпеку будь-якого живого організму в мінливому середовищі.

Процеси і явища в природі можна розглядати як об'єктивні властивості та якості матерії, що існують незалежно від людської свідомості, її сприйняття та переконання. Тобто матерія, так би мовити, включає знання про принципи, будову, закони і форми її буття. Такий підхід називають об'єктивним або онтологічним.

Коли ж віддається перевага накопиченому теоретичному знанню, загальноприйнятим, сталим істинам (встановленим людьми на даному етапі розвитку науки законам) і сформованим на цій основі суб'єктивним оцінкам, то такий підхід називають суб'єктивним або гносеологічним.

Практична реалізація вказаних підходів часто призводить до суперечностей між тією або іншою науковою теорією при поясненні тих чи інших подій і фактів реальної природи.

Діалектика наукового пізнання передбачає взаємодоповнення суб'єктивного та гносеологічного підходів при вивченні об'єктів і процесів реального світу (соціального і природного) та недопустимість догматизації теорії і методології. На жаль, це мало місце, зокрема, за радянських часів, що, безумовно, не сприяло розвитку суспільних, а в певні періоди і природничих наук (чого тільки варта “заборона” свого часу кібернетики, як буржуазної науки).

Гносеологічна основа нових знань про реальний світ спирається на три фундаментальних принципи: універсалізму, експерименталізму, редукціонізму.

Принцип універсалізму передбачає універсальність наукових способів пізнання світу. Мова йде про: різнобічність, енциклопедичність наукового знання, що є передумовою для цілісного, філософського осмислення світу, побудови на цій основі сучасної системи знань про природу¹ Тому принцип універсалізму сформував індуктивний метод. Його суть в тому, що, оскільки природа є універсальною, то отримання знання про будь-який об'єкт (чи процес) можливе шляхом розширення знання про одного представника цього класу на весь клас об'єктів (процесів).

Об'єктивною основою індуктивного методу є емпіричні дані (про природу, суспільство), отримані в результаті дослідження (експерименту, спостереження), а суб'єктивною - їх пізнаваність за допомогою логічних висновків (схем). Звідси випливає необхідність застосування *принципу експерименталізму – необхідності повторних спостережень за певним об'єктом для більшої реалістичності уявлень про весь клас відповідних явищ.*

Принцип експерименталізму визначальним чином здійснив вплив на формулювання *критерію істини*. Його суть полягає в тому, що наукова істина перевіряється (доводиться) тільки практикою: спостереженням, експериментами, виробничою діяльністю тощо. Тобто, якщо наукова теорія підтверджується практикою, вона є істинною.

Суть принципу редукціонізму в тому, що можна досліджувати елементи системи для можливості отримання знань про функціонування системи в цілому.

¹ Сьогодні принцип універсалізму певною мірою суперечить тенденції виділення з філософії та інших наук різних сфер знання. Таке спрощення загальної картини світу не завжди є виправданим.

Застосування принципу редукціонізму передбачає декомпозицію або спрощення структури якого-небудь об'єкту шляхом зведення його до яких-небудь простіших елементів чи початкових знань. Наприклад, згідно цього принципу вищі форми матерії можуть бути вивчені на основі знань про властивості нижчих форм. Тому при побудові моделі того чи іншого об'єкту (процесу) часто керуються діалектичним підходом – “від часткового до загального”².

Окрім вказаних фундаментальних принципів, наукове пізнання реального світу ґрунтується на низці інших принципів. Їх використання доповнює системність фундаментальних принципів й дозволяє визначати, уточнювати та деталізувати форми наукового пізнання об'єктів (процесів) реального світу.

Найбільш часто науковці вказують на такі принципи: об'єктивізму, раціональності, повторюваності, верифікації, фальсифікації, детермінізму, системності.

Згідно *принципу об'єктивізму* об'єкт є деяка річ, що перебуває за межами людської свідомості, існує сама по собі та має свої власні закони розвитку. По суті цей принцип означає визнання факту існування незалежно від свідомості людини та її інтелекту зовнішнього світу, можливість його раціонального пізнання, яке має ґрунтуватися на аргументованих способах отримання знання про оточуючий її світ.

Принцип раціональності є основним засобом обґрунтування знання. Він орієнтує дослідника на певні норми та ідеали науковості, а також еталони знання. Це принцип можливої аргументованості наукових положень. Тобто будь-яке твердження приймається наукових співтовариством тоді, коли воно доведено. Тобто для того щоб деяке твердження набуло статусу науковості, воно має бути доведеним, аргументованим, експериментально підтвердженим.

Цей принцип, а також наведений вище принцип експерименталізму обумовлюють важливість застосування при отриманні нових знань про реальний світ принципу повторюваності, який також є базовим при практичному застосуванні згаданого вище критерію істини.

Суть *принципу повторюваності* полягає в тому, що для будь-якого наукового факту, отриманого в результаті наукових досліджень, має існувати можливість його повторення в необмеженій кількості копій або шляхом

² Варто зазначити, що застосування принципу “від часткового до загального” часто породжує проблему, викликану такою властивістю системи, як її цілісність. Об'єднання елементів, не дає повного уявлення про систему із-за неможливості врахувати у повній мірі перехід якості елементів та взаємозв'язків між ними у якість системи.

експерименту, або в теоретичних побудовах (описах, моделях тощо) інших дослідників. Якщо ж вказаний факт не може бути повторений, він є унікальним, а відтак немає підстав стверджувати, що він закономірний. Тобто він не вписується в причинну структуру оточуючої дійсності і суперечить самій логіці наукового опису.

Принцип верифікації зводиться до того, що будь-яке поняття або твердження має наукове значення, якщо воно може бути зведене до безпосереднього досвіду або ж теоретичного висловлювання (інформації) про нього, тобто може бути емпірично перевіреним. Розрізняють безпосередню верифікацію, що передбачає пряму перевірку твердження, яка містить результати спостережень (експерименту) та опосередковану, коли встановлюються логічні відношення між твердженнями, які верифікуються.

Принцип фальсифікації (він же критерій наукового статусу теорії) запропонував К.Поппер. Він полягає в тому, що знання набуває рівня наукового тільки у тому випадку, якщо воно може бути спростованим. Наприклад, ідеологічні чи релігійні догми не є науковим знанням, бо вони в принципі не можуть бути спростованими. Відтак кожна справжня перевірка будь-якої теорії є не що інше, як спроба її спростувати.

Цей принцип часто називають *принципом відносності* наукового знання або *принципом критичності*, підкреслюючи цим, що концепції, моделі, теорії, поняття тощо завжди є відносними та обмеженими у той чи інший період наукового пізнання реального світу. Тому важливим завданням для дослідника завжди є встановлення інтервалу адекватності теорії, тобто меж, де отримані на основі теорії висновки і рекомендації адекватно відповідають реальній дійсності.

Суть *принципу детермінізму* вперше сформулював ще Демокрит. Він полягає в тому, що всі події (процеси, явища тощо) у світі пов'язані між собою причинним зв'язком. Тому вказаний принцип часто називають *принципом причинності*.

Згідно цього принципу подій, у яких немає реальної, яка фіксується тими чи іншими способами причини, не буває. Не буває також подій, які не несуть за собою тих чи інших наслідків. Будь-яка подія породжує, як правило, каскад наслідків або хоча б один наслідок. Принцип може трактуватися по різному, але тільки на його основі можна підійти до вивчення оточуючої реальності з наукових позицій, використовуючи механізми наукового доведення та експериментальної перевірки тих чи інших фактів.

Принцип системності органічно доповнює фундаментальний принцип редукціонізму (знання про елементи системи дають можливість отримати знання про всю системи). Він став визначальним при розробці в ХХ столітті загальної теорії систем, згідно якої будь-яке явище (подія, процес,

об'єкт тощо) в реальному світі є елемент більш складної системи, яка розглядається у загальному випадку, як сукупність взаємопов'язаних між собою за певними законами і принципами елементів. При цьому вказаний взаємозв'язок такий, що система не є арифметичною сумою своїх елементів. Тому в системі виникають принципово нові якості, якими не володіє жоден із елементів системи.

Опис і систематизація різних об'єктів і процесів у природі та суспільстві з використанням вищезазначених принципів дозволили побудувати досить чітку картину природного світу, в основі якої лежать ті або інші закономірності.

Проте, варто зазначити, якщо природознавство орієнтоване на розробку пізнавальних методів, то методи, наукові висновки та рекомендації суспільних наук, через специфіку досліджуваних об'єктів та процесів, мають значною мірою суб'єктивно-ціннісний характер.

Суспільні науки, а серед них і наука державного управління та теорія національної безпеки, ґрунтуються на принципах та ключових поняттях, суть яких сьогодні достатньо неоднозначна. Серед них, зокрема: державне управління, суспільство, нація, національні інтереси, культура, безпека, суспільний прогрес, політична та економічна стабільність, принципи демократії та соціальної рівності. Це часто ставить під сумнів наукову достовірність отриманих в межах вказаних наук висновків і рекомендацій, у тому числі й стосовно забезпечення безпеки людини, суспільства та держави.

Водночас більшість досліджень в межах суспільних наук мають прикладний характер. Вони, як правило, спрямовані на розв'язання поточних проблем, що виникають у різних сферах життєдіяльності людини, суспільства, держави та міжнародної спільноти. Але в їх основі, ще раз підкреслимо, головним чином емпіричне знання, яке по суті, має ту чи іншу суб'єктивну інтерпретацію.

Серед науковців є й такі, які стверджують, що застосування наукових методів суспільних наук, не дозволяє здійснити достовірний прогноз розвитку соціального об'єкта, а відтак і передбачити його майбутній стан, що є можливим у межах природничих наук, як правило, можливо провести натурний експеримент та отримати з будь-якою ймовірністю прогнозований (очікуваний) результат.

З огляду на це філософське осмислення феномену безпеки соціальних об'єктів (процесів), як однієї з визначальних їх системних властивостей, має ґрунтуватися також на гносеологічних принципах історизму (еволюціонізму), синергетизму, аксіологічності та цілісності.

У даному випадку принцип історизму полягає в тому, що процес розвитку будь-якого об'єкту (процесу) у контексті вивчення його безпеки

необхідно розглядати з урахуванням історичних умов його виникнення та функціонування. Тобто кожен об'єкт (процес) має свою історію безпеки зі своїми якісними та кількісними характеристиками результатів розвитку.

Застосування *принципу синергетики* обумовлене виникненням в межах системного підходу нового наукового напрямку дослідження процесів самоорганізації в природних і соціальних системах - синергетики.

Синергетика виникла як відповідь на кризу стереотипного, лінійного мислення, основними рисами якого, зокрема, є уявлення про хаос, як виключно деструктивний початок миру, а випадковості як другорядного, побічного чинника розвитку. В онтологічному плані предметом синергетики є вивчення закономірностей виникнення, функціонування і розвитку систем різної природи, що самоорганізуються, тобто створення загальної теорії систем, що самоорганізуються.

Застосування синергетики як методологічного підходу до всіх явищ живого і неживого світу ґрунтується на припущенні про те, що всі існуючі об'єкти та процеси є такими, що само організуються, будь то атом, жива клітина, психіка людини, суспільство, чи навіть Галактика і Всесвіт. Всі вони розглядаються як системи, які мають здатність до самоорганізації. В межах синергетичного підходу це пояснюється тим, що все, що доступно спостереженню навколо нас, зазнає безперервних змін, які відбуваються за рахунок сил *внутрішньої взаємодії* і за рахунок *внутрішніх стимулів*, що не вимагають втручання зовнішніх чинників, що не належать системі.

Згідно основним положенням синергетики, безперервна еволюція не веде до рівноваги в системі, у тому числі у Всесвіті, оскільки рівновагою можна вважати абсолютний хаос. Це означає, наприклад, що Всесвіт розвивається, але закони цього розвитку мають розглядатися через певне переосмислення ключових понять еволюційної теорії Дарвіна - спадковості, мінливості, відбору.

Наприклад, явище мінливості системи розглядається в тісному взаємозв'язку з чинниками випадковості і невизначеності, які опосередковують еволюцію системи і появу нових якісних властивостей. А що стосується поняття спадковості, то воно означає лише те, що сьогодення і майбутнє будь-якої системи реального світу залежить від її минулого. Ця ступінь залежності умовно називається пам'яттю системи.

В жорстко детермінованій (ідеальній) системі, яка володіє абсолютною спадковістю та нескінченною пам'яттю минуле однозначно визначатиме майбутнє, а майбутнє - минуле. Але такі системи абстракція. Вона певною мірою може інтерпретувати лише деякі процеси в неживому світі (наприклад, рух Місяця навколо Землі). Через різні чинники пам'ять в реальних системах, а відтак і її залежність від минулого, як правило, є обмеженою.

Щодо поняття відбору, то воно є найскладнішим, бо допустимі процеси самоорганізації слідує певним правилам, законам, які називають принципами відбору. Вказаними принципами відбору слугують, зокрема, основні положення законів фізики, біології, суспільного розвитку тощо, які з допустимих рухів «обирають» ті, які ми й спостерігаємо у реальному житті.

Процес еволюційного розвитку з погляду синергетики пов'язаний з двома дуже важливими поняттями, а саме: з біфуркацією (втратою стійкості) та аттрактором (єдино можливим станом рівноваги), які допомагають побудувати схему еволюційного розвитку, у тому числі соціальної системи.

Згідно синергетичного підходу на початковому й більш-менш передбачуваному етапі розвитку системи, відбувається повільний розвиток її властивостей. Система як би коливається в деяких межах навколо свого аттрактора.

Але під впливом зовнішніх сил (дій), або коли відбувається кумуляція (збільшення) внутрішніх сил (або те і інше разом), настає момент, коли параметри системи починають стрімко змінюватися. Це приводить до порушення стабільного стану і виникає поле (спектр) нових аттракторів (потенційна можливість різних шляхів розвитку). Характерним для такої ситуації є те, що навіть незначна дія може зумовити абсолютно інший шлях розвитку системи. Цей процес продовжуватиметься поки не наступить стабільний стан, який, в кінцевому підсумку, також закінчиться втратою стійкості і все почнеться спочатку.

Принципові положення синергетики дозволяють по-новому розглядати феномен безпеки соціальних систем, зокрема:

- стан невизначеності і стійкості, наявність різного роду небезпек збереженню цілісності соціальної системи породжує тенденцію ускладнення системи через появу нових її властивостей;
- безпека проявляється у контексті нелінійного розвитку системи, як один із можливих шляхів подальших суспільних змін;
- безпека може розглядатися як властивість соціальної системи, де кожен її елемент має достатню ступінь свободи для свого самозбереження, не порушуючи цим цілісності системи;
- виникає можливість досліджувати безпеку системи в точці біфуркації, коли одні види (складові) безпеки можуть бути конструктивними, а інші деструктивними.

Таким чином найважливіше в основних положеннях синергетики полягає в тому, що невизначеність і нестійкість системи є її визначальна якість (властивість), яка виникає із взаємодії її елементів і має нематеріальний порядок.

З огляду на це основна презумпція невизначеності та нестійкості в соціальній системі (в соціальній групі, суспільстві, державі, міжнародній спільноті) зумовлена суперечністю цінностей та інтересів її складових.

Виходячи з вищевикладеного, стає зрозуміли, чому філософське осмислення феномену безпеки соціальної системи має ґрунтуватися також на *принципі аксіологічності*. Згідно цього принципу безпека цілісності системи зумовлена взаємодією її елементів, які не тільки раціонально організовані для виживання системи у конкретній ситуації. Вони мають загальну мету, яка їх об'єднує і є середньовзвешеною величиною ціннісних орієнтацій (установок) вказаних елементів.

Щодо *принципу цілісності*, то він зобов'язує досліджувати безпеку соціального об'єкта в певному інституційному середовищі. Мова йде про організацію, яка може бути визначена як жорстко структурований соціальний інститут. Він передбачає поєднання різнорідної і різноспрямованої діяльності суб'єктів соціального інституту в єдиний процес з метою досягнення загальних цілей, які, в соціальній системі, значною мірою детерміновані певними ціннісними орієнтаціями елементів системи.

При цьому вказаний процес при дослідженні безпеки соціального об'єкта має розглядатися у двох аспектах, а саме як:

- *внутрішнє середовище*, яке розглядається як структура організації, для якої властивим є розподілення діяльності елементів системи, зокрема, ділових комунікацій, правил координації і контролю, способів і форм ухвалення рішень, а визначальна роль належить цілям організації, її стратегії, технології, організаційній і діловій культурі (так званий, мікрорівень);
- *зовнішнє середовище*, коли акцент робиться на сукупність зовнішніх по відношенню до організації чинників (політичних, економічних, природних тощо), тобто, коли при дослідженні безпеки соціального об'єкта, який є елементом організації, розглядається більша за організацію система (так званий, макрорівень).

У такому випадку організація (інститут) може розглядатися як посередник між людиною (соціальною групою) і зовнішнім середовищем, наприклад, суспільством чи державою, а перспективи виживання і ефективності діяльності самої організації обумовлені її адаптаційною здатністю до змін зовнішнього середовища.

Як правило, у провідних країнах світу при дослідженні безпеки людини головний акцент робиться на внутрішньому середовищі організації, тобто на мікрорівні. Це забезпечує з'єднання різнорідних дій елементів організації щодо досягнення загальних цілей і є певною гарантією їх безпеки. На макрорівні категорія «середовище безпеки» найчастіше використовується при аналізі ролі та місця держави в системі міжнародної безпеки.

Глава 2.

2.2. Філософська рефлексія цінностей у контексті безпеки людини, соціальної групи, суспільства

Необхідність критичного осмислення теоретичних знань про місце та роль цінностей у житті людини, соціальної групи, суспільства і навіть міжнародної спільноти під ракурсом їх безпечного розвитку має важливе теоретико-методологічне та практичне значення для забезпечення міжнародної та національної безпеки. Це обумовлено тим, що, як було показано у попередньому підрозділі, при практичному застосуванні принципів наукового вивчення феномену безпеки:

- презумпція невизначеності та нестійкості в соціальній системі (в соціальній групі, суспільстві, державі, в міжнародній спільноті) зумовлена суперечністю цінностей та інтересів її складових;
- наукове вивчення феномену безпеки ґрунтується на принципі аксіологічності, бо безпека цілісності соціальної системи зумовлена певною взаємодією її елементів, які, поміж іншого, мають загальну мету, яка їх об'єднує й яка є певною мірою усередненою величиною ціннісних орієнтацій (установок) елементів системи;
- при філософському осмисленні феномену безпеки соціальної системи необхідно дотримуватися принципу цілісності, а він зобов'язує досліджувати безпеку вказаної системи в певному інституційному середовищі, яке забезпечує об'єднання різноспрямованої діяльності її елементів в єдиний процес для досягнення загальних цілей, які детерміновані ціннісними орієнтаціями її елементів.

Таким чином при вивченні феномену безпеки соціальних об'єктів принципово важливою є філософська рефлексія їх цінностей.

Основою еволюції філософських уявлень про цінності була давня теоретична традиція, що подавала відношення людини до світу в дихотомії знання та цінностей. Аналіз поглядів представників різних філософських шкіл, які досліджували категорію «цінність» свідчить вБ" лінія розмежування між ними проходить через проблему раціональної чи моральної (ціннісної) визначеності світу.

Що первинне: буття чи свідомість, природа чи розум? Та чи інша відповідь на ці питання дозволяла відповісти на інші ключові питання в теорії цінностей, зокрема: чи може людина спираючись на свій розум, гармонійно, досконало облаштувати своє життя, а відтак і забезпечити свою безпеку, чи, навпаки, варто визнати існування вищих від розуму цінностей, які необхідно сприймати як закон свого буття?

Філософське визначення цінностей ототожнює їх з певною якістю. Воно ґрунтується на тому, що саме почуття людей диктують визначити те, що стоїть над усім, до чого варто відноситися з повагою, чого варто досягати, що необхідно захищати понад усе.

Свого часу Н.Бердяєв писав, що людина є істотою, яка оцінює і визначає якість, що визначення цінностей та їх ієрархії є трансцендентальна функція свідомості, а відтак цінність є фундаментальна норма, яка формує ціннісні орієнтації людини, дозволяє їй здійснювати вибір лінії поведінки, робить її особистістю.

На переконання ж М.Вебера, у кожній історичній епохи є своя система цінностей. Тобто це категорія принципово історична. Тому існує множина рівноправних ціннісних систем. Ці системи є регуляторами людської діяльності, факторами стабільності та інтеграції соціальних систем різних рівнів – від малих груп до суспільства у цілому. Тому головна функція системи цінностей передусім соціальна вЂ“ служити основою вибору для дій та інтеграції соціальних систем.

У реальному житті система цінностей значною мірою вже задана людині. Тому вона має лише пристосовувати свою поведінку до неї. Водночас тільки людина є творцем цінностей. Сама ж соціальна система накопичує, зберігає та підтримує (чи заперечує) ті чи інші цінності створені людиною. З огляду на це структура та головна мета діяльності вказаної системи визначається певною сукупністю цінностей, які можна розглядати як основний фактор соціалізації.

Проте, незважаючи на визначальну роль та місце цінностей у житті людини, є підстави констатувати про відсутність достатньої уваги з боку вітчизняних науковців до теоретичної розробки категорії «цінність» ще за радянських часів. Що ж до проблеми філософської рефлексії цінностей у контексті вивчення феномену безпеки соціальних об’єктів (від людини до ойкумени включно), то вона практично не досліджувалася.

Однією з головних причин такого стану є та, що марксистська філософія, принципово не заперечуючи важливість теоретичного опрацювання категорії «цінність», фактично ототожнювала її з поняттям «благо», «корисність» речей та предметів оточуючого нас світу. Тому за радянських часів категорія «благо» більше відповідала пануючій ідеології, яка всі цінності, які були створені людиною, розглядала як загальнонародне надбання. При цьому пріоритет надавався цінностям, створеним «трудящими» в порівнянні з цінностями, створеними «експлуататорами».

Оскільки загальнонародне надбання («цінності») фактично ототожнювалося з державою, то остання й розподіляла їх у вигляді «матеріальних» і «духовних» благ. Підтвердженням сказаного є те, що культурні цінності

трактувалися як «признанные государством произведения культуры»³. Тобто інших культурних цінностей не існувало за визначенням. Тому Н.Бердяєв мав всі підстави стверджувати, що марксистська філософія «не принимает самой постановки вопроса о ценности, для нее существует только необходимость, польза, благо»⁴.

Але ще давньогрецькі філософи, розглядаючи благо як те, що має цінність, вказували на принципову відмінність поняття «благо» від поняття «цінність». Благо «йде» до людини. Це дар суспільства, держави, а цінність «йде» від людини до інших людей, до суспільства, бо саме ціннісні орієнтації людини є абсолютна цінність. Тому І.Кант тісно пов'язував категорії «цінність» та «ціль». На його думку, тільки розумні істоти володіють об'єктивними цілями й це надає їм «абсолютну цінність».

Це означає, що всі речі співвідносяться тільки цілями людей та можуть характеризуватися як певні цінності для них, а від характеру вказаних цілей залежить характер цінностей суспільної групи, суспільства, держави. Тому цінності володіють особливою об'єктивністю, яка є не об'єктивність природних речей, а об'єктивність вищих цілей людського існування. Як стверджував Ф.Ніцше, цінності є ціль життя людини, предмет її міркувань та прагнень на протязі всього життя. Тому благо, безумовно, є цінність для людини, але цінність – більш загальне поняття. Воно включає і поняття благо.

Вищенаведена причина недостатності уваги до теоретичного опрацювання категорії «цінність» на вітчизняних теренах має світоглядний характер і довгий час не сприяла залученню вказаної категорії як органічної складової теорії національної безпеки. Певною мірою категорія «цінність» і сьогодні ще не використовується, як важливий чинник при обґрунтуванні та впровадженні державної політики з питань національної безпеки. Про це, зокрема, свідчить ототожнення понять «національні цінності» та «національні інтереси» в Законі України «Про основи національної безпеки»

В основі іншої, не менш вагомої причини недостатнього опрацювання категорії «цінність», є суперечності, які об'єктивно закладені в самій системі цінностей. Ці суперечності мають антагоністичний характер. Можна стверджувати, що це одна із причин невдалих пошуків «національної» ідеї на теренах України. Офіційна відмова з набуттям незалежності від комуністичної ідеології і закріплення на конституційному рівні ідей ліберальної демократії та ринкової економіки не призвело до того, щоб вказані ідеї стали панівними й на їх основі сформувалася національна за суттю ідея суспільного поступу.

³ Конституция (Основной Закон) СССР. – М.: Политиздат, 1988. – С. 19.

⁴ Бердяев Н.А. Судьба России. – М.: Сов.писатель, 1990. – С. 273.

На думку Н.А.Бердяєва, трагедія людського життя полягає передусім не в конфлікті добра та зла, а в конфлікті людських цінностей. Так, польський вчений Л.Колаковський, який вивчав цю проблему, виділяв такі пари цінностей, які конфліктують одна з одною, як антагоністичні:

- безпека й свобода;
- свобода й рівність;
- рівність та особисті права;
- власність та справедливість.

На його думку, вказані конфлікти не можуть бути розв'язані визнанням однієї цінності за рахунок іншої, а тільки одночасним їх визнанням і розвитком. Це є головною умовою врегулювання конфліктності вказаних пар цінностей, а отже і можливих конфліктів у суспільстві. При цьому чим більш універсальна цінність, тим більша її інтегруюча функція у суспільстві

Наприклад, надання пріоритету свободі в принципі заперечує пріоритет рівності, бо свобода передбачає наявність приватної власності, оскільки людина, у якої немає приватної власності не може бути вільною в принципі. Але наявність приватної власності неминуче призводить до нерівності. Історичний досвід свідчить, що вказані суперечності загострюються на переломних етапах розвитку суспільства та державного будівництва. Це, як це переконливо демонструє й Україна.

З іншого боку, цінність, яка є такою тільки для однієї соціальної групи, призводить до соціальної диференціації суспільства. І якщо вказана цінність належить до однієї із вищеназваних пар конфліктуючих цінностей, пошук компромісів і розробка на цій основі державно-управлінських рішень у процесі забезпечення національної безпеки є досить складною проблемою.

Оточуюче середовище, особисті потреби (інтереси), індивідуальні цінності, певним чином спрямовані емоції, в сукупності зумовлюють формування життєвої позиції особистості. Вказана позиція передбачає орієнтацію у навколишньому середовищі, ставлення до людей, суспільно-політичної системи, установку і готовність до здійснення певних дій, форми та способи цього здійснення тощо. Її формування передбачає засвоєння особистістю певного світогляду, різноманітних знань, соціальних і професійних навичок, розвиток між особових відносин, залучення її до активної трудової та громадсько-політичної діяльності тощо.

Тому формування активної життєвої позиції особистості, спрямованої на захист і розвиток національних цінностей, має бути стратегічним пріоритетом в діяльності органів державної влади та враховуватися при розробці й впровадженні державної політики з питань національної безпеки.

На жаль, в Україні органи державної влади практично усуваються від цієї важливої роботи. Нішу заповнюють ЗМІ, соціальні Інтернет-мережі

тощо, які пропонують, як правило, невибагливі розважальні ток-шоу, політичні дискусії «незалежних» політологів та експертів навколо «жарених» фактів тощо. Безумовно, це мало сприяє формуванню активної життєвої позиції особистості, національної за змістом.

З іншого боку, результати наукового аналізу життєвих позицій особистості, її ціннісних орієнтацій є ключем до виявлення «більових точок» впливу на них з боку суспільства та держави, дозволяє об'єктивно оцінити рівень соціальної напруженості, сформувати й здійснити відповідну політику щодо пониження вказаного рівня. Але у філософській літературі поки що відсутня класифікація і типологія життєвих позицій особистості, чіткі критерії та основи їх поділу.

Водночас є всі підстави стверджувати, що *національні цінності* – це уособлення цінностей індивіду (особистості), цінностей суспільства та цінностей держави. При цьому об'єктивне існування і вплив на безпеку особи, суспільства, держави та людської цивілізації природних і суспільних явищ зумовлює можливість розподілу цінностей (які є суб'єктивним відображенням вказаних явищ) на природні й соціальні (рис. 1.).

Природні цінності для людини та суспільства обумовлені тим, що безпека особи та суспільства пов'язані з необхідністю мати житло, їжу, задоволенням інших потреб біологічного характеру. Однієї із таких цінностей є географічно визначена територія, без якої неможливе існування держави. Тобто це та природна цінність, без наявності та належного захисту якої неможливо говорити про безпеку держави і суспільства. Наявність тих чи інших природних ресурсів також необхідно вважати природними цінностями, бо вони визначають величину потенціалу, який може бути використаний державою для задоволення потреб розвитку кожного громадянина, суспільства, держави, у тому числі й для забезпечення їх безпеки.

Соціальні цінності обумовлені суспільним характером існування людини. Вони більш перемінливі ніж природні цінності, незважаючи на те, що технологічна могутність та зростаючі потреби людини в останнє століття досить інтенсивно та динамічно впливають на структуру вказаних цінностей, їх роль для кожної людини та суспільства в цілому.

Як зазначалось вище, цінність є об'єктивною у тому плані, що її носій має об'єктивну природу. Але значимість цінності завжди визначається індивідом. Тому будь-яка цінність завжди має об'єктивно-суб'єктивну природу. Тому не можна погодитися з тими, які стверджують, що природні цінності необхідно віднести до об'єктивних цінностей. Так, територіальна цілісність держави є цінністю, коли вона так оцінюється суспільством, яке готове її захищати за будь-яку ціну. Якщо цього немає, вона не є цінністю.

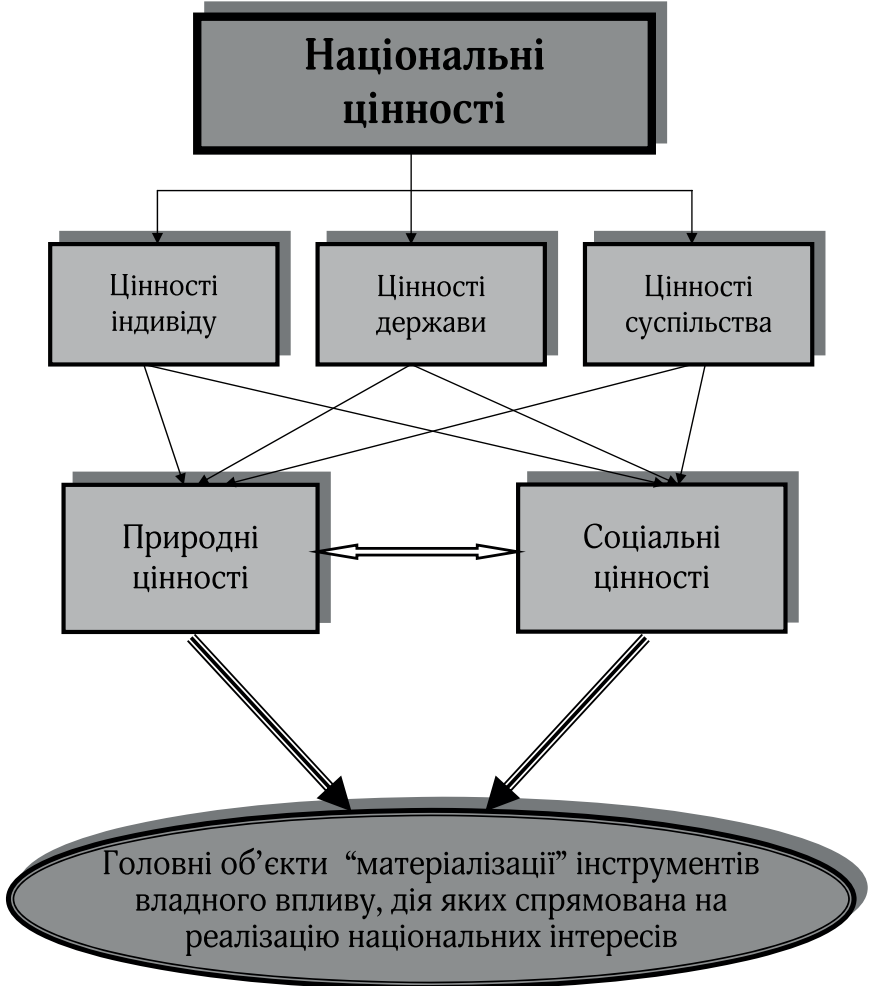


Рис. 1. Структурна схема системи національних цінностей

Цінність породжує переконання, а воно, як зазначав ще М.Монтень, може бути достатньо сильним, щоб заставити людей відстоювати його навіть ціною власного життя.

Можна також стверджувати, що такі цінності як ідеали, моральні норми, ціннісні уявлення про безумовно справедливе та прекрасне мають об'єктивний характер у тому плані, що людина пристосовується до них, як до вже існуючої системи цінностей у суспільстві. В залежності від вказаної

системи вона не тільки корегує свою поведінку, а й стає власне особистістю. В кінці-кінців, будь-яка система соціальних цінностей є узагальненою інтегральною оцінкою суб'єктивних за своєю суттю ціннісних орієнтацій минулих і сьогоденних поколінь нації (конкретного суспільства).

Соціальною цінністю може бути будь-який об'єкт, якщо він є фокусом намагань і потреб соціальної групи чи окремої людини його зберегти (захистити, тощо). Тобто якщо цей об'єкт розглядається як життєво важлива умова їх існування.

Очевидно, що структура системи соціальних цінностей не є незмінною. Вона формується в процесі розвитку суспільства. Але багато дослідників цілком справедливо вказують на те, що часові масштаби її існування не співпадають з масштабами соціально-економічних, політичних та інших змін в суспільстві.

З цього приводу А.Тойнбі зазначав, що у процесі взаємодії різних культур форми суспільної організації більш-менш засвоюються успішно, а от ядро культури, система цінностей – значно важче. Тобто створити ту чи іншу модель державно-політичного устрою і відповідну йому систему державного управління не так вже й важко.

Але чи буде вона функціонувати так, як очікувалося? Це питання залишається відкритим, якщо при цьому були не враховані у максимально можливій мірі набуті суспільством природні та соціальні цінності.

Наприклад, до цього часу у багатьох народів у системах їх суспільних цінностей присутні естетичні цінності античного світу, які продовжують здійснювати активний вплив на ціннісні орієнтації індивіду. На пострадянському просторі такі цінності, як рівність і соціальна справедливість, які є базовими у концепції «пролетарського інтернаціоналізму», незважаючи на офіційно відмову від вказаної концепції, і сьогодні продовжують залишатися важливими елементами системи соціальних цінностей, а відтак і ціннісних орієнтацій значної частини народів, які нині проживають в межах вказаної території.

Таким чином соціальні цінності є мірою оцінки вчинків соціальних груп і окремих індивідів, з точки зору їх співвідношення з прийнятою системою цінностей.

Сьогодні Україна знаходиться на переломному етапі свого історичного розвитку. Українські науковці, які намагаються здійснювати теоретичне обґрунтування системи національних цінностей, не можуть не відчувати на собі суперечливих результатів суспільно-політичних та соціально-економічних трансформацій. Внаслідок цього розробка дефініції «національні цінності» є не тільки важливою теоретико-методологічною проблемою теорії національної безпеки та державного управління.

Вона значною мірою є проблемою суспільно-політичного характеру. Тому варто погодитися з тими, які вбачають розв'язання цієї проблеми в тому, що б в Україні якомога швидше сформувалася «політична нація», що завершення її формування має бути стратегічним пріоритетом державного будівництва.

Вищесказане дозволяє дійти висновку – розвиток теорії та практики державного управління у сфері національної безпеки потребує поглиблених самостійних досліджень процесів, які відбуваються в Україні в контексті їх ціннісного змісту. Складність політичних, соціальних і економічних проблем державного будівництва вимагає їх ціннісної інтерпретації, тобто з'ясування та врахування ціннісних уявлень, які є панівними в українському суспільстві.

Мова передусім йде про цінності, які визначають ціннісну систему суспільної свідомості. Без розв'язання цієї проблеми неможливо забезпечити духовну цілісність суспільства та науково обґрунтувати систему стратегічних цілей його розвитку.

На жаль, як уже зазначалося, можна констатувати про відсутність системного уявлення про національні цінності України та про недопустимо поверхове ставлення до необхідності розв'язання цієї проблеми. Так, часто національні цінності намагаються вивести із аналізу основних положень Конституції України, програмних документів партії, яка перебуває при владі, ототожнюють їх зі стратегічними пріоритетами державної політики.

Але ці намагання є марними. В їх основі скоріше всього нерозуміння принципової різниці між національними цінностями та соціальними нормами, між національними цілями стратегічного розвитку на перспективу та поточними пріоритетами державної політики.

Це характерна особливість державної політики у країнах, де відбуваються трансформаційні процеси у всіх сферах суспільного життя й де не до кінця структурована партійна система. Тому вказані ціннісні орієнтації на офіційному рівні змінюються «від виборів – до виборів», а то й ще швидше.

З іншого боку, в чинному законодавстві, наприклад, в Основному законі, можна задекларувати ті чи інші права й свободи індивіду (громадянина), які в провідних країнах з усталеними демократичними режимами, прийнято розглядати, як цінності. Але вчора була одна Конституція, а завтра може бути інша. Так, до неї можуть бути внесені суттєві зміни, що є природно для держав, які перебувають на переломному етапі свого розвитку. Але ж так «швидко» цінності не змінюються. Вони акумулюють в собі досвід багатовікового культурно-історичного розвитку народу.

В кінці-кінців Конституція приймається законодавчим органом. Чи може він в своїх рішеннях сформулювати цінності суспільства? Все що може

законодавчий орган – встановити соціальні норми, наприклад, вимоги, які висувуються суспільством, державою до особистості, й які остання має виконувати. Окрім того, як бути з нацією, яка не має власної держави, а отже й Конституції (Основного Закону)? Сьогодні, наприклад, це курди, вчора – українці, а відносно недавно – євреї. Але хто наважиться стверджувати, що вказані нації до набуття державності не мали (не мають) цінностей, національних за змістом?

Суттєвим є й те, що цінність фіксує значення даного явища для особистості, а поняття соціальної норми – вимоги, що їх ставить держава, суспільство до неї.

Звичайно, вони, як соціальні регулятори взаємопов'язані. Очевидно й те, що чим повніше соціальні норми відображають цінності нації (соціальної групи, суспільства), тим ефективніше вони виконують регулятивну функцію, тим сильнішим є їх вплив на свідомість та поведінку особистості.

При цьому, наприклад, естетичні та релігійні норми, культурні традиції, ставлення кожної людини до своєї історичної спадщини та оточуючого середовища (так, останнім часом, розповсюдженим є поняття «екологічна свідомість») не меншою мірою ніж правові норми, визначають взірці, еталони поведінки особистості, а відтак також є потужним засобом узгодження інтересів індивідуумів, соціальних груп і суспільства.

Таким чином держава не може існувати, опираючись тільки на моральні норми. Вона повинна закріпити пануючі в суспільстві цінності нормами права шляхом включення їх у відповідні акти законодавства. Внаслідок цього система національних цінностей та їх складова – цінності суспільства отримують офіційний статус і відповідний захист з боку держави. Так утворюються соціальні норми, тобто вимоги, щодо суспільної поведінки кожного індивіду.

Соціальні норми, так би мовити, «виростають» із національних цінностей (передусім соціальних) та акумулюють в себе правові норми. Ці норми ніколи не бувають тотожними цінностям, які є панівними у суспільстві, а останні не можуть «виводитися» з аналізу чинного законодавства, програмних документів партії, яка перебуває при владі тощо.

Водночас у центрі уваги суспільства та політичного керівництва держави постійно має фокусуватися питання щодо того, настільки соціальні норми, що регулюють відносини в суспільстві та підтримують його стійке існування відповідають завданням щодо забезпечення безпеки. Мова йде про те, що вказані норми:

по-перше, взаємопов'язані та взаємообумовлені (як буде показано далі, не можна допускати внутрішньої суперечності в системі соціальних норм);

по-друге, у якій мірі соціальні норми відповідають (наближені) до соціальних цінностей, а у більш загальному випадку – до національним цінностям?

Постійна актуальність цих питань обумовлена передусім тим, що закріплюючи нормами права одні цінності, держава, як правило, намагається подавити інші, які не відповідають політичній орієнтації (проголошеному курсу) існуючої влади. Це часто є головним джерелом боротьби суспільних груп і суспільства в цілому за переоцінку цінностей, навіть у країнах розвинутої демократії, не кажучи вже про авторитарні країни чи країни, які тільки стали на шлях демократичного розвитку, де вказана боротьба часто набуває досить гострих форм, аж до збройних конфліктів.

Таким чином, соціальні норми можуть по різному усвідомлюватися й сприйматися людьми, які належать до різних соціальних груп, відповідати або не відповідати інтересам, світогляду, ціннісним орієнтаціям, переконанням індивіда, внаслідок чого можуть виконуватися добре чи погано.

З іншого ж боку, соціальні групи, в руках яких зосереджена влада, звичні видавати свої групові інтереси за загальнонаціональні (іноді навіть за загальнолюдські!), а отже обов'язкові для всіх членів суспільства. Це одна з причин, чому інтереси суспільства можуть не співпадати з інтересами держави, бо останні не рідко є фактично інтересами державної бюрократії.

Саме тому система соціальних норм в принципі не може бути тотожною соціальним цінностям, а тим більше національним цінностям, бо цінності суспільства є складовою національних цінностей.

З огляду на сказане, можна зробити загальний висновок, що чіткої структури та вичерпного переліку цінностей, як колективної волі суспільства, в жодному суспільстві не існує. Різні соціальні групи можуть (і, як правило, мають) різні ціннісні пріоритети. Тому пануючі в суспільстві цінності є певною мірою своєрідним результатом суперництва та компромісу між різними соціальними групами (зокрема, титульною нацією й національними меншинами).

Небезпеки суспільній цілісності суспільства та держави більшою мірою є явищем соціальним («рукотворним»), ніж природним. Тому можна стверджувати, що головними чинниками інтеграції чи дезінтеграції суспільства є цінності та небезпеки втрати вказаних цінностей. Під впливом вказаних чинників у політичного керівництва та населення країни формується певне усвідомлення вказаних небезпек і на цій основі розробляється відповідна політики національної безпеки.

Таким чином у суспільній та індивідуальній свідомості постійно відбувається руйнування традиційних ціннісних норм, витіснення їх новими. Нові ціннісні норми формуються виходячи із тих цілей та завдань, які стоять

перед суспільством і відображають суспільні потреби, задоволення яких можливе тільки при науковій організації державного управління у сфері національної безпеки

Глава 3. Філософські аспекти механізму забезпечення національної безпеки

3.1. Онтологічно-гносеологічна картина механізму забезпечення національної безпеки

У попередній главі було показано, що безпека є цінність, яка завжди має об'єктивно-суб'єктивну природу, бо носій цінності має об'єктивну природу, а її значимість завжди визначається індивідом. Тобто діалектика наукового пізнання передбачає взаємодоповнення суб'єктивного та гносеологічного підходів при вивченні об'єктів і процесів реального світу (соціального і природного)

Тому питання формування та оцінки ефективності механізмів забезпечення безпеки мають розглядатися у двох аспектах:

- *онтологічному*, коли в основу висновків щодо основ вказаного механізму покладаються об'єктивні властивості та якості матерії, які існують незалежно від людської свідомості;
- *гносеологічному*, коли в основу вказаних висновків покладаються загальноприйняті істини (закони), встановлені людьми на даному етапі розвитку науки і сформовані на цій основі їх суб'єктивні оцінки.

Будь-який соціальний організм є система, структуру якої утворюють окремі особи (індивіди). Останні створюють певні способи впорядкування та організації взаємин, які сприяють самозбереженню як системи в цілому, так і кожного її елемента.

Тому розв'язання комплексної проблеми забезпечення безпеки людини, суспільства, держави передбачає певні уявлення про роль, місце, формування та умови ефективного функціонування механізму забезпечення національної безпеки. Ці уявлення є необхідною передумовою відповідної реакції для попередження, прогнозування та нейтралізації загроз людині, суспільству та держави у різних сферах їх життєдіяльності.

Соціальна система – це організаційна динамічна система, створена людьми для досягнення певних цілей. Такі системи тісно пов'язані з середовищем свого існування. Вони немов би виростають з нього, функціонують

в ньому, а результати вказаного функціонування, в свою чергу, змінюють середовище.

Тому у процесі розвитку організаційних систем одночасно відбувається й структуризація та розвиток середовища шляхом внесення до нього певного порядку. Цей порядок у даному випадку можна розглядати як стійкість певним чином зорієнтованих елементів середовища, одним із елементів, якого є й соціальна система.

У процесі аналізу стійкості соціальних систем доцільно розглядати три рівня вказаного порядку, які стосовно державного утворення мають такий вид:

нижній, моральний рівень, який структурується категоріями (нормами), морального порядку, що є визначальні для даного суспільства (релігія, суспільна мораль, у тому числі загальні уявлення суспільства про добро і зло та моральні заборони, історичні традиції, національні звичаї, співвідношення між індивідуалізмом і колективізмом, тощо);

середній, юридичний рівень, який структурується поняттями і нормами права;

верхній, концептуальний рівень, який вибудовує певну концепцію розвитку суспільства (фіксує програму та цілі розвитку, механізми їх досягнення, необхідні ресурси тощо); .

Моральні категорії (норми) є фундаментальними. Вони визначають менталітет суспільства, лежать в основі його самоідентифікації. Тому вказані норми визначають загальний обрис існуючих соціальних інститутів, надають суспільству, так би мовити унікальні риси.

Юридичний рівень формує правовий простір і тим самим вносить ще один елемент упорядкування в середовище життєдіяльності кожного індивіду, соціальних груп, суспільства в цілому. Правові норми, зокрема, законодавчо закріплюють поняття добра та зла, створюють вузли сіті, у якій функціонують елементи соціальної системи (індивіди, суспільні групи, соціальні інститути тощо).

На верхньому концептуальному рівні політичною елітою, яка перебуває при владі, встановлюється співвідношення загального та індивідуального, яке у сконцентрованому виді оформлюється у кінцевій меті (сенсі) життєдіяльності суспільства.

Ця мета, як правило, передбачає відповідь на ключові питання стосовно власності на основні засоби виробництва й визначає базові орієнтири суспільного розвитку. Наприклад, гасла типу «Наша мета – комунізм» або «Наша мета – соціальна держава з ринковою економікою» є наочними прикладами проголошення вказаної загальної мети на концептуально-програмному рівні.

Очевидно, що ступінь керованості середовищем (у даному випадку державою) зростає в міру просування по рівнях вказаної ієрархії знизу-вверх. На нижчому, моральному рівні виконання вимог порядку є певною мірою добровільним (особливо у демократичних суспільствах). Але на другому, юридичному рівні правові норми накладають досить жорсткі обмеження на свободу дій, як кожного члена суспільства, так і представників держави.

Щодо верхнього концептуального рівня, то він є організуючим для діяльності першого та другого рівнів, а відтак і всієї соціальної системи. На цьому рівні політичною елітою формується кінцева мета та відповідна політична програма (стратегія) суспільства. Всі члени суспільства, як правило, зобов'язані працювати над досягненням зазначеної мети.

Історичний досвід свідчить, що недостатній розвиток будь-якого із зазначених рівнів, наявність суперечностей у цінностях та цілях на кожному рівні та між рівнями, у принципах щодо їх утворення призводить до незворотних процесів у середовищі, передусім із-за тотальної переоцінки цінностей та цілей його розвитку.

Наслідком є руйнація середовища існування індивіду, соціальної групи чи суспільства в цілому. В кінцевому підсумку це може призвести навіть до розпаду держави, диференціації суспільства за етнічними, релігійними, ідеологічними та іншими ознаками, або те й інше одночасно.

Типовим прикладом, який підтверджує сказане, є розпад СРСР. Як відомо, політичне керівництво країни у другій половині 80-х років проголосило курс на «загальнолюдські цінності». Були закладені перші цеглини приватної власності (кооперативи).

Але проголошений політичний курс був фактично антитезою цінностям «пролетарського інтернаціоналізму». Окрім того суспільство і держава фактично продовжувала жити не змінюючи цінності, цілі, а також принципи, які були закладені на другому рівні порядку – юридичному.

Цілеспрямоване насадження нової системи цінностей «зверху» у радянське суспільство під знаменами «загальнолюдських» цінностей, які насправді були цінностями західної цивілізації й які, зокрема, передбачають приватну власність та багатопартійність, увійшло у жорстокий конфлікт:

- з юридичним рівнем (чинне законодавства в СРСР не тільки залишалось незмінним, а й були спроби максимально його законсервувати, у тому числі на рівні Основного закону);
- з моральним рівнем, тобто з матеріальною і духовною культурою, традиціями, які під впливом офіційної комуністичної ідеології впродовж кількох поколінь формувались у націй і народностей, які населяли СРСР. Оскільки ця ідеологія в принципі заперечувалась курсом на цін-

ності західної цивілізації, стрімко та бурхливо розпочалися пошуки національної ідентичності та відповідної форми її вираження – самостійної незалежної держави.

Вказаний конфлікт, спровокований діями вищого політичного керівництва СРСР під гаслами та прапорами нового політичного мислення, демократії тощо, не залишив жодних шансів для збереження цілісності як радянського суспільства, так і держави. СРСР був приречений на розпад, на спорадичні збройні конфлікти, що почали виникати на його теренах та на економічний занепад величезних за територією і населенням територій.

Таким чином намагання з боку політичного керівництва на концептуальному рівні офіційно насаджувати інші цінності, без врахування необхідності кардинальної «перезагрузки» інших рівнів порядку – одна із головних причин розпаду СРСР.

Подальший суспільно-політичний і економічний розвиток держав, які утворилися після розпаду СРСР, яскраве тому підтвердження. Вони кинулися в пошуки розуміння самих себе, проводячи нескінченні експерименти у політичній, економічній, соціальній та інших сферах, намагаючись відновити розуміння того, ким вони є, хто є навколо них і куди їм потрібно рухатися. І цей процес на теренах колишнього СРСР в принципі не закінчився до цього часу.

Таким чином середовище існування (для громадянина – це соціальна група, для соціальної групи – суспільство, а для суспільства – інститути держави), є деяка цілісність, якщо:

- воно упорядковане за вказаними рівнями;
- рівні порядку достатньо розвинені (структуровані);
- цінності та цілі (на кожному рівні та між рівнями), а також принципи та підходи щодо утворення кожного рівня, не суперечать один одному.

При цьому національні цінності у житті суспільства виконують роль особливих ідеологічних основ, інтегруючих, комунікативних засад та констант.

Стійкі, адекватні матеріальному та духовному потенціалу нації цінності, з якими узгоджені правові норми суспільного життя та визначені політичним керівництвом цілі є головною запорукою цілісності суспільства, держави та їх прогресивного розвитку.

В цілому ж варто зазначити, що у процесі свого розвитку людство створило сукупність структурних елементів середовища існування соціальної системи. Їх належна взаємодія сприяє самозбереженню накопичених матеріальних та духовних цінностей соціального організму та його прогресивний розвиток. Вказані елементи можна розподілити по групах, а саме:

- елементи культури (мова, релігія, мораль, мистецтво, наука тощо);

- елементи соціалізації (громадські організації, соціальна ієрархія, право тощо);
- політичні елементи (державна, збройні сили, правоохоронні органи тощо);
- елементи економіки (ринок, фінанси, банки, різні види виробництва тощо).

Попри непоодинокі закиди щодо заперечення визначальної ролі вказаних елементів для забезпечення цілісності сучасного суспільства, їм, як і раніше належить важливе місце у збереженні матеріальних та духовних цінностей соціальної системи, особливо політичним елементам, передусім державі.

Це обумовлено тим, що держава, як і раніше не тільки забезпечує об'єднання усіх елементів соціального організму (суспільства) в одне ціле. Вона продовжує охороняти індивідів, здійснює правосуддя, забезпечення дотримання закону, рівної свободи тощо, що практично означає захист власності громадян від пограбування і війн.

Саме завдяки діяльності держави може бути реалізована загальновідома теза Г.Спенсера, що суспільство існує для блага своїх членів, а не члени його існують для блага суспільства.

Цю головну функцію держава виконує передусім за рахунок створення соціальних механізмів. Вони проявляються у соціальній взаємодії індивідів, соціальних груп, соціальних структур, соціальних норм, інститутів, зразків поведінки тощо. Вказана взаємодія є необхідною умовою та засобом забезпечення належного функціонування соціальної системи для досягнення її головної мети.

Варто також зазначити, що на відміну від імпульсних дій соціальні дії ніколи не здійснюються миттєво. У свідомості індивіда, що діє, повинна виникнути стійка мотивація до неї. Тому механізм соціальної дії включає потребу, мотивацію і само дію.

Здійснюючи соціальні дії, кожна людина має знаходитися з іншими у соціальному зв'язку, наслідком якого і соціальна взаємодія. При цьому значну роль у здійсненні соціальної взаємодії відіграють очікування поведінки (реакції) з боку іншого індивіду, соціальної (соціальних) групи чи суспільства в цілому.

При підтвердженні загальноприйнятих очікувань виникають нові очікування, пов'язані з вирішенням подальших завдань загальної справи. В кінцевому підсумку з'являється певний набір стійких соціальних очікувань, що надають взаємодії впорядкований та передбачуваний характер.

У набутті вказаного характеру соціальної взаємодії, як уже зазначалося, визначальна роль належить соціальним нормам, у тому числі тим, які закріплені нормами права.

Вони визначають стандарти діяльності і правила поведінки. Їх виконання очікується починаючи від члена соціальної групи до суспільства і органів державної влади включно та підтримується за допомогою відповідних санкцій як з боку держави, так і з боку суспільства.

Тому соціальні норми упорядковують і регулюють соціальні взаємодії, тобто дії, які направлені на іншу людину і які викликають зворотну реакцію.

З огляду на сказане більшість фахівців під соціальними механізмами в кінцевому підсумку розуміють специфічні соціальні системи, які породжують соціальні зміни у різних сферах життєдіяльності людини і суспільства у контексті мотиваційних, нормативно-ціннісних та інших чинників, які зумовлюють діяльність соціальних суб'єктів та їх взаємодію з приводу регулювання соціальних процесів.

При цьому загальними рисами соціальних механізмів є:

- регулювання соціальних процесів відповідно до суспільних потреб (заборона, прискорення тощо);
- їх суб'єктами є соціальні групи, які можуть бути представлені соціальними інститутами, організаціями, представниками соціальних груп;
- їх діяльність ґрунтується на соціальних інститутах, які виступають як стала нормативна база, що визначає і підтримує необхідні форми соціальної поведінки.
- змістовно вони складаються з матеріальних і духовних цінностей – явищ суспільного буття і суспільної свідомості.
- вони є системними утвореннями, на що вказує характер внутрішніх зв'язків між елементами механізму та характер функціональних зв'язків соціального механізму із зовнішнім соціальним середовищем.

У кінцевому підсумку розвиток суспільства здійснюється завдяки тому, що зміна тієї чи іншої підсистеми соціального організму викликає зміну багатьох його підсистем, а інколи й усіх підсистем. Саме це робить соціальний організм високоорганізованою системою зі зворотними зв'язками, здатною до саморозвитку та самовдосконалення.

Найважливішими соціальними механізмами, взаємодія яких певною мірою й створює соціальний організм є:

механізм соціальної активності особи та суспільства, в основі функціонування та розвитку якого лежить наступна схема: соціальні цінності – ціннісні орієнтації – потреби – інтереси (усвідомлені потреби) – мотиви (спонукання до діяльності) – орієнтування й установка на відповідну діяльність – цілі, які належить досягти внаслідок цієї діяльності – рішення розпочати діяльність – дії, тобто діяльність спрямована на задоволення потреб (у даному випадку мова йде про вартісні (мотиваційні) виміри соціальних процесів і явищ життєдіяльності особи та суспільства);

механізм соціальної диференціації суспільства на соціальні групи та їх інтеграції у складні комплекси соціальних зв'язків, в основі якого схема майже аналогічна вищевикладеній, і який фактично є структурним виміром соціальних процесів і явищ;

механізм соціальної організації суспільства, а саме диференціації його життєдіяльності на певні соціальні інститути та інтеграції цих інститутів у складні сукупності інституціональних соціальних зв'язків (в його основі схема притаманна механізму соціальної активності, а принципова відмінність полягає в тому, що він пов'язаний з організаційними вимірами життєдіяльності особи і суспільства);

механізм соціального управління суспільством, якому притаманні управлінські параметри виміру відповідних соціальних явищ і процесів (цей механізм тісно пов'язаний з механізмами соціальної організації та соціальної активності, оскільки у ньому роль ключової ланки відіграє державно-управлінське рішення).

Виходячи із вищевикладеного, можна стверджувати, що в основі змін та функціонування соціальних механізмів провідна роль належить цінностям, ціннісним орієнтаціям, інтересам (від індивіду до всього людства в цілому).

Тому будь-яка зміна цінностей, ціннісних орієнтацій, інтересів (від індивіду до всього людства в цілому) не може не призвести до змін у функціонуванні й розвитку соціальних механізмів і, таким чином, в організації управління суспільними процесами.

Тому принципово важливими є дослідження тенденцій суспільного розвитку й, відповідно формування соціальних механізмів, так би мовити «у ціннісному вимірі». Результати вказаних досліджень мають слугувати не тільки орієнтирами державного управління у сфері національної безпеки, а й бути основою побудови механізму її забезпечення. Вказаний механізм можна розглядати як вид соціального механізму, що має певну специфіку, яка визначається метою (забезпечення безпеки).

З огляду на вищевикладене можна стверджувати, що механізм забезпечення національної безпеки – це сукупність державних інститутів, структур громадянського суспільства, соціальних груп, в основі взаємодії яких нормативні важелі та стимули, засоби, способи, методи тощо для визначення, залучення, організації та використання матеріальних, фінансових та інших ресурсів з метою виконання завдань забезпечення безпеки.

У вказаному механізмі проявляються загальні риси соціального механізму.

По-перше, як специфічна функціональна роль соціального механізму в суспільстві, тобто регулювання соціальних процесів відповідно до суспільних потреб у безпеці (зокрема, створення належних умов для

підтримки бажаного рівня захищеності від небезпек щодо цілісності суспільного організму та його прогресивного розвитку).

По-друге, суб'єктами в механізмах забезпечення національної безпеки є соціальні групи, які залежно від типу механізму (політичного, економічного, воєнного тощо) створюють специфічні системи взаємодії на основі обміну результатами своєї діяльності.

По-третє, механізми забезпечення національної безпеки ґрунтуються на соціальних інститутах, які виступають як нормативна база, що визначає і підтримує необхідні форми соціальної поведінки (завжди існує законодавство, яке визначає нормативну базу забезпечення національної безпеки).

По-четверте, змістовно механізми забезпечення національної безпеки визначаються національними цінностями, явищами суспільного буття і суспільної свідомості (зокрема, об'єктами безпеки є національні цінності, інтереси особи, суспільства, держави).

По-п'яте, очевидним є системний характер функціонування механізмів, на що, зокрема, вказує характер внутрішніх зв'язків між його елементами та їх функціональних зв'язків із зовнішнім середовищем.

Механізм забезпечення національної безпеки може також розглядатися як система, процес чи як засіб (інструмент) для вирішення певних завдань.

Розгляд його як системи обумовлений тим, що:

- соціальні механізми є соціальними системами, функціонування яких породжує соціальні зміни у економічній, політичній, соціальній та духовній сферах життєдіяльності суспільства, у тому числі у сфері безпеки;
- суб'єкти вказаного механізму утворюють специфічну організаційну та тісно пов'язану з середовищем свого існування систему, яка створюється людьми для досягнення цілей забезпечення безпеки.

Уявлення про механізм забезпечення національної безпеки як процес, передбачає опис початкового, проміжних і кінцевого рівнів безпеки людини, соціальної групи, суспільства чи держави, як наслідки функціонування вказаного механізму. Тому вказаний механізм може розглядатися як процес, спрямований на зміну рівнів безпеки людини, соціальної групи, суспільства чи держави.

Інтерпретація механізму забезпечення національної безпеки як засобу (інструменту) для вирішення певних завдань доцільна, коли, наприклад, розглядають процедури (технології) ухвалення управлінських рішень, сукупність засобів, способів, норм, тощо, які можуть бути використані в конкретних ситуаціях у тій чи іншій сфері (політичній, економічній тощо) з метою досягнення бажаного рівня безпеки людини, соціальної групи, суспільства чи держави.

Таким чином в інтересах пошуку шляхів підвищення результативності та ефективності функціонування механізм забезпечення національної безпеки може розглядатися як система, процес чи як засіб (інструмент), а також як сукупність взаємопов'язаних, взаємообумовлених та взаємодіючих соціальних механізмів, метою яких є забезпечення безпеки у тих чи інших сферах життєдіяльності суспільства.

Глава 3.

3.2. Інституційно-цивілізаційний аспект формування механізму забезпечення національної безпеки

Ще донедавна під цивілізацією розуміли той чи інший рівень та результати технологічного освоєння дійсності в контексті накопиченого матеріального та духовного багатства. Сьогодні ж до цього поняття вдаються, коли хочуть позначити способи та форми реалізації людської сутності в контексті гармонізації відносин у системі «суспільство – людина – природа» та зміцнення єдності, консолідації людства, як спільноти, перед глобальними загрозами його існуванню.

Багато фахівців переконані, що новий порядок розвитку людства за своєю суттю передбачає заперечення багатьох цінностей індустріальної епохи. При цьому йому властиві риси та закономірності, які не є простим продовженням старих і багато чим від них відрізняються.

Варто також погодитися з тими, які стверджують, 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 індивідуальним виміром суспільного цілого, до якого вони належать.

З огляду на вищесказане, а також із-за політичних та соціально-економічних потрясінь глобального характеру, останні десятиріччя ознаменувалися активізацією пошуку шляхів та механізмів забезпечення міжнародної та національної безпеки.

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,

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

Більше того, сьогодні стає все очевиднішим, що пошук оптимальних рішень з питань безпеки все частіше виходить за межі класичної парадигми. Все частіше вказаний пошук необхідно здійснювати 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 приводить до гострих дебатів про найбільш ефективну концептуальну основу формування механізмів забезпеченню міжнародної та національної безпеки (реалізм, конструктивізм, лібералізм тощо)

Іншими словами, 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. Сьогодні ж 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.

Окрім 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.

Більше того останнє десятиріччя свідчить – досягнення стратегічних політичних цілей, як правило, досягається, як і раніше шляхом розв'язування локальних війн і конфліктів, внутрішніх підричних 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, мова йде 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 мова йде про інституційно-цивілізаційний аспект формування механізму забезпечення національної безпеки

З іншого боку, при вивченні феномену безпеки (від людини до ойкумени) не уникнути й відповіді на питання про головні рушійні сили історич-

ного розвитку (у різних його вимірах: політичних, економічних, соціальних культурологічних тощо). Сьогодні уявлення про вказані сили є досить різноманітні і не є окремим предметом нашого розгляду. Водночас варто зазначити наступне.

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.

Загальновідома також позиція класиків історичного матеріалізму (К.Маркса та Ф. Енгельса та інших) на вказану проблему.

Але в кінцевому підсумку в основу тієї чи іншої теоретичної концепції, так би мовити, «двигуна нації» покладається одна із тез:

- процес виникнення і становлення етносу є наслідком причинно–детермінованих взаємин певних соціальних спільнот з їхнім природнім оточенням;
- процес 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 цілком 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»⁵.

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, бо вони спонукають його до дії, спрямованої на перетворення свого оточення.

⁵ Курно Ог. Основы теории шансов и вероятностей. – М.: Наука, 1970. – С.86.

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 більш активну позицію спрямовану на підтримку подальшого 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^{6[2]}.

Обґрунтовуючи своє бачення 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, бо 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.

⁶ Сорос Дж. Криза глобального капіталізму: (Відкрите суспільство під загрозою) / Пер. з англ. Р.Ткачук, А.Фролкін. – К.: Основи, 1999. – С.34-35.

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, бо 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, бо 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 низькопробна й 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 (передусім у політичних, економічних та воєнних вимірах), а все більше по «горизонталі», що дає змогу більш ґрунтовно відобразити різні аспекти забезпечення міжнародної та національної безпеки.

Для характеристики вищевказаних процесів Зігмунд 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, дуже 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 коливання 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 феномен безпеки та формування механізмів її забезпечення 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 (політичному, соціальному, економічному та гуманітарному).

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 позиції 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.

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» класичної парадигми 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, бо 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 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 безпеки принциповим питанням є використання організаційного підходу. Це обумовлено тим, що, 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 забезпечення безпеки, його складових та організації їх взаємодії. Тобто організаційний підхід передбачає розмежування власне організації структури механізму забезпечення безпеки та організації процесів взаємодії його складових. Цей підхід дає змогу також зрозуміти, чому і як набувається статус того чи іншого елемента механізму забезпечення безпеки.

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 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.

Основні поняття

Небезпека, феномен небезпеки, безпека, феномен безпеки, принципи наукового вивчення безпеки, онтологічний підхід вивчення безпеки, гносеологічний підхід вивчення безпеки, соціальна система, рівні порядку (організації) соціальних систем, соціальні механізми, цінності, національні цінності, механізм забезпечення національної безпеки, класична (канонічна) парадигма дослідження безпеки соціальних систем.

Питання для самоконтролю

1. На яких акцентах акцентують увагу при дослідженні “безпеки”?
2. Чому “небезпека” за змістом має об’єктивно-суб’єктивний характер?
3. Чому найбільша небезпека притаманна непередбачуваній поведінці суб’єкта небезпеки?
4. Зародження первинних знань про “небезпеку”.

5. Можливі ситуації існування об'єкта у контексті його безпеки.
6. Чому “безпека” і “небезпека” є взаємопов'язані характеристики життєдіяльності об'єктів реального світу?
7. Чому оцінка людиною безпеки об'єкта завжди є суб'єктивною?
8. Розкрийте онтологічний та гносеологічний аспекти безпеки.
9. Суть підходів Т.Гоббса, Дж. Локка та Жан-Жака Руссо до розв'язання проблеми безпеки людини і суспільства.
10. Осмислення уявлень про безпеку людини і суспільства у філософії Гегеля та у філософії постмодерну.
11. Основні положення сучасного уявлення про безпеку соціальної системи.
12. Фактори, які здійснюють вплив на забезпечення та розвиток суспільства.
13. Чому безпека є комплексною характеристикою соціальної системи і в яких ракурсах вона розглядається?
14. Складові безпеки об'єкта, які знаходять відображення при її оцінці.
15. Дайте характеристику основних груп визначень поняття “безпека”.
16. Суть онтологічного та гносеологічного підходів щодо вивчення природи.
17. Принципи універсалізму, експерименталізму та редукціонізму в науці.
18. Принципи об'єктивізму, раціональності, повторюваності, верифікації, фальсифікації, детермінізму, системності в науці.
19. Чому осмислення феномену “безпеки” має ґрунтуватися на принципах історизму, синергізму, аксіологічності та цілісності?
20. Можливості синергетики при дослідженні феномену “безпеки”.
21. Місце та роль цінностей при дослідженні безпеки соціальних систем.
22. Чому категорії “цінність за радянських часів не приділялась увага?
23. Які антагоністичні за своєю сутністю цінності Ви знаєте?
24. Природні та соціальні цінності та їх роль у забезпеченні безпеки людини.
25. Взаємозв'язок національних цінностей та соціальних норм.
26. Чому механізм забезпечення національної безпеки має розглядатися в онтологічному та гносеологічному аспектах?
27. Опишіть рівні порядку, які визначають стабільність соціальної системи.
28. Взаємодія яких структурних елементів середовища визначає розвиток соціальної системи?
29. Загальні риси соціальних механізмів та їх взаємодія при забезпеченні безпеки суспільства і держави.
30. Суть та складові механізму забезпечення національної безпеки.

31. Які риси соціального механізму характерні для механізму забезпечення національної безпеки?
32. Механізм забезпечення національної безпеки як система, процес та за-сіб.
33. Суть класичного підходу щодо забезпечення національної безпеки.
34. Чому розробка стратегій забезпечення безпеки є складною пробле-мою?
35. Які чинники зумовлюють формування нової парадигми забезпечення національної безпеки?

Теми рефератів (контрольних робіт)

1. Об'єктивно-суб'єктивна сутність понять “небезпека” та “безпека”.
2. Уявлення про безпеку людини в класичній філософії та філософії по-стмодерну.
3. Принципи отримання наукових знань про “безпеку” соціальних систем.
4. Рівні порядку (організації) соціальної системи, які визначають її стабіль-ність.
5. Роль національних цінностей у забезпеченні безпеки соціальної систе-ми.
6. Завдання, структура та взаємодія соціальних механізмів при забезпечен-ні безпеки суспільства.
7. Передумови формування інституційно-цивілізаційного підходу щодо за-безпечення національної безпеки.

Рекомендована література

1. Хуторской А.В. Современная дидактика / А.В. Хуторской – СПб.: Питер, 2001. – 544 с.
2. Плюснин Ю.М. Проблема биосоциальной эволюции: теоретико-методологический анализ / Ю.М. Плюснин – Новосибирск: Наука, 1990. – 240 с.
3. Надольний І.Ф. Філософія: Навч. посіб. / І.Ф.Надольний, В.П.Андрущенко, І.В.Бойченко та ін. – К.: Вікар, 1997. -584 с.
4. Вебер М. Избранное. Образ общества: Пер. с нем. – М.: Юрист, 1994. – 704 с.
5. Краткий словарь по философии / Под ред. И.В.Блауберга, И.К.Пантина. вБ“ 4-е изд. вБ“ М.: Политиздат, 1982. – 431 с.
6. Возжеников А.В. Общая теория национальной безопасности: Учебн. / А.В. Возжеников, Н.В.Кривельская, И.К.Макаренко и др.; под общ. ред. А.А.Прохожаева. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – 320 с.

7. Горбулін В.П. Засади національної безпеки України: Підручник / Горбулін В.П., Качинський А.Б. – К.: Інтертехнологія, 2009. – 272 с.
8. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика : Навч. посібник / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук ; за заг. ред. Г. П. Ситника. вБ“ Хмельницький ; К. : Вид-во «Кондор», 2007. вБ“ 616 с.
9. Матвієнко В.Я. Соціальні технології: Моногр. / В.Я. Матвієнко. вБ“ К.: Укр. пропілеї, 2001. вБ“ 446 с.
10. Матвієнко В.Я. Прогностика: Моногр. / В.Я. Матвієнко. вБ“ К.: Укр. пропілеї, 2000. – 484 с.
11. Гегель Г. Основи філософії права, або природне право і державознавство / Пер. з нім. Р. Осадчука, М. Кушніра. – К.: Юніверс, 2000.- 336 с.
12. Гумільов Л.Н. Древняя Русь и Великая степь: Моногр. / Л.Н. Гумільов. – М.: ООО Изд-во АСТ, 2000. – 848 с.
13. Викторов А.Ш. Введение в социологию безопасности: Курс лекций / А.Ш. Викторов. М.: 2008.- 568 с.
14. Ситник Г.П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки: навч. посіб.: / Г.П.Ситник, В.І.Абрамов, Д.Я. Кучма; за заг. ред.. Г.П.Ситника: у 3 ч. Ч.1: Філософсько-методологічні та системні основи забезпечення національної безпеки. – К.: НАДУ, 2009. – 248 с.
15. Манилов В.Л. Национальная безопасность: ценности, интересы и цели // Военная мысль. – 1995. вБ“ №6. – С.28-40.
16. Валлерстайн И. Конец знакомого мира: Социология XXI / И. Валлерстайн. – М.: Логос, 2004. – 368 с.
17. Маньков В.Д. Безопасность общества и человека в современном мире / В.Д.Маньков. СПб.: Политехника, 2005. – 551с.

РОЗДІЛ 2

СИСТЕМНІ АСПЕКТИ ОСНОВ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Глава 4. Основні поняття та категорії національної безпеки

4.1. Національна безпека як мета та характеристика соціальних систем

Ефективне державне управління національною безпекою (далі – ДУНБ) передбачає систематизацію, деталізацію, класифікацію, визначення закономірностей, взаємозв'язку та внутрішньої ієрархії між ними, а також основними поняттями, які використовуються при дослідженні національної безпеки¹.

Сьогодні теорія національної безпеки та теорія державного управління оперує багатьма поняттями. Серед них, зокрема: «національна безпека», «стратегія національної безпеки», «регіональна безпека», «міжнародна безпека», «національні інтереси», «загроза національним інтересам», «система національної безпеки», «система забезпечення національної безпеки», «сектор безпеки». Деякі наведено у глосарії. Водночас окремі поняття заслуговують більш детального розгляду. Такими, зокрема, є «національні інтереси» та «національна безпека».

4.1.1. Національні інтереси та їх класифікація

Переважаюча більшість підходів щодо забезпечення національної безпеки базується на усвідомленні та реалізації на державному і міжнародному рівнях концепції національних інтересів². Сферою, де знаходять прояв інтереси, є політика. Вона визначається різними детермінантами. Серед них, зокрема: рівень та особливості культурного, соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку; географічне положення країни; ресурсні можливості держави; національно-історичні традиції; потреби забезпечення суверенітету та територіальної цілісності.

Саме вказані детермінанти і знаходять своє відображення в національних інтересах, а останні – у законах, концепціях, стратегіях, інших нормативних актах, як об'єктивні потреби розвитку суспільства.

¹ Функції, завдання, критерії та інші аспекти вказаного управління розглядаються у третьому розділі.

² Див. Глосарій

Першоосновою інтересу є потреби розвитку та безпеки суспільства і держави. Тому за своєю суттю та спрямованістю вони зорієнтовані на забезпечення виживання та прогресивного розвитку й тією чи іншою мірою лідерства особи, суспільства, держави. Тільки через призму їх реалізації та захисту можуть та повинні розглядатися всі проблеми пов'язані із забезпеченням національної безпеки. У цьому більшість фахівців доходять консенсусу.

Водночас їх думки розходяться, інколи діаметрально, при намаганні знайти відповіді, передусім на такі питання :

- коли вказані потреби набувають статусу «національних», тобто коли та за яких умов стає можливим трактувати вказані потреби як «національні інтереси», і у зв'язку з цим, що розуміти під поняттям – «національні інтереси»?
- чи правомірно стверджувати, що національні інтереси відображають в інтегрованому вигляді інтереси особи, суспільства та держави і якщо так, то яким має бути механізм узгодженості інтересів зазначених суб'єктів?
- чи є національні інтереси відносно постійними, чи вони мають кон'юнктурний характер?
- чи є можливість узгодити національні інтереси різних суб'єктів міжнародних відносин?

Разом з тим більшість фахівців переконані в тому, що формування національних інтересів – суперечливий і довготривалий процес. Вони не є механічна сума, яка складається із інтересів окремих громадян.

У даному випадку проблема в тому, що будь-яка держава завжди має справу виключно із загальнонародним інтересом. Приватний (особистий) інтерес громадян приймається до уваги державою, якщо він може бути сприйнятий як інтерес суспільний та загальнонародний. Саме тому в демократичних і тоталітарних країнах спостерігається різне розуміння національного інтересу, якщо його розглядати крізь призму забезпечення прав і свобод людини (індивіду).

Досить детально проблеми, пов'язані із практичною реалізацією концепції національних інтересів, розглядали вітчизняні вчені, зокрема, О.С.Бодрук, О.М.Гончаренко, Г.В.Костенко. Вони, зокрема, окремо виділяють такі проблеми:

- складність взаємодії об'єктивних і суб'єктивних компонентів національного інтересу (будь-яким його оцінкам притаманний суб'єктивний характер);
- як правило, хронічне бажанням правлячої еліти репрезентувати власні інтереси або вподобання як життєво важливі національні інтереси.

Водночас, очевидно, що в той чи інший історичний період існування держави і розвитку суспільства завжди існує деяка множина нагальних потреб їх прогресивного розвитку.

Потреб досить різних за своєю спрямованістю, пріоритетністю, можливістю реалізації, які й творять систему національних інтересів. Тому визначення множини національних інтересів – ключова передумова забезпечення логічної послідовності у внутрішній і зовнішній політиці держави, її передбачуваності для основної маси населення країни, стабільного і прогресивного соціально-економічного та політичного розвитку.

З огляду на це, національні інтереси виконують роль доміанти у визначенні магістральних напрямків державного будівництва, а визначення сукупності інтересів залишається значною науковою проблемою та визначальним практичним завданням політичної еліти.

Тобто національні інтереси певною мірою є консолідованим результатом інтелектуального пошуку науковців, представників інститутів громадянського суспільства та політичного керівництва держави щодо відповіді на питання стосовно потреб подальшого розвитку кожного індивіда, суспільства та держави й, відповідно – захисту їх від зовнішніх і внутрішніх загроз.

На формування системи національних інтересів здійснюють об'єктивний вплив чинники зовнішнього (особливо ті, які визначають тенденції розвитку геополітичної ситуації та світового господарства) та внутрішнього (передусім стан, в якому перебуває країна та нація) середовища.

Так, у суспільстві, де має місце відносно стійкий розвиток політичної, економічної та інших систем, які забезпечують його життєдіяльність, національні інтереси за структурою та змістом, як правило, також мають відносно стабільний характер.

Національні інтереси мають складну структуру і можуть бути класифіковані за різними ознаками.

Фахівці пропонують класифікувати їх за:

- *характером* (коаліційні, національні);
- *взаємністю* (однобічні, взаємні);
- *ступенем черговості* (першочергові, інші);
- *масштабом* (глобальні, регіональні, локальні);
- *ступенем важливості* (фундаментальні, життєво важливі, інтереси виживання, важливі, істотні, другорядні тощо);
- *терміном дії* (постійні, довгострокові, середньострокові, поточні);
- *видами політики* (зовнішні, внутрішні); сферами прояву (воєнно-політичні, економічні, соціальні тощо).

Важливим є також розподіл національних інтересів на внутрішні та зовнішні.

Певною мірою можна стверджувати, що *внутрішні національні інтереси* відображають життєво важливі потреби існування і розвитку природи, людини, групи, суспільства і держави, а *зовнішні* – умови їх реалізації (досягнення).

Варто також зазначити, що національні інтереси завжди носять *відносно* постійний характер, бо виникають і зникають на якомусь історичному етапі разом з національними цінностями, які вони відображають.

Підходи щодо класифікації національних інтересів на Заході здебільшого ґрунтуються на оцінці збитку (шкоди) національній безпеці до якої може призвести реалізація тієї чи іншої загрози національному інтересу. З огляду на це, зокрема, розрізняють інтереси виживання, життєво важливі, важливі та периферійні національні інтереси. Особливо акцентують увагу на інтересах виживання або життєво важливих національних інтересах, для захисту яких використання збройної сили вважається цілком виправданим кроком.

Таким чином можна стверджувати, що *національні інтереси – це сукупність збалансованих інтересів людини (громадянина), суспільства, держави у різних сферах їх життєдіяльності, реалізація яких гарантує збереження національних цінностей, державний суверенітет, територіальну цілісність та прогресивний суспільно-політичний і соціально-економічний розвиток.*

Національні інтереси – вихідний пункт політики національної безпеки та основа формування її пріоритетів.

Зміст національних інтересів зумовлює, якою має бути вказана політика та стратегія національної безпеки, у якому напрямі мають бути сконцентровані зусилля суб'єктів ДУНБ, щоб цілісність держави та добробут громадян були надійно забезпечені та захищені, громадяни жили в державі, яку поважають у світі, а національна еліта виконувала своє призначення, представляючи та відстоюючи зазначені інтереси.

Для визначення пріоритетних напрямків політики національної безпеки, на яких мають бути зосереджені основні зусилля в конкретний історичний період розвитку країни та суспільства, важливим є побудова *ієрархії національних інтересів*. Як правило, для цього визначають *ступінь важливості* інтересів. Вона визначається на основі оцінки збитку (шкоди) національній безпеці у разі неналежної реалізації того чи іншого інтересу.

З огляду на сказане розрізняють інтереси виживання, життєво важливі, важливі та периферійні національні інтереси, особливо акцентуючи увагу на інтересах виживання або життєво важливих.

Найвищу ступінь важливості мають ті національні інтереси, реалізація яких пов'язана зі збереженням (захистом) національних цінностей, втрата

яких ставить під загрозу фізичне і духовне існування народу, призводить до руйнації державного утворення (територіальна цілісність, державний суверенітет тощо).

Ієрархія національних інтересів є ключовим чинником при прийнятті управлінських рішень суб'єктами ДУНБ. За її відсутності було б неможливим існування тієї чи іншої комбінації управлінських впливів (альтернативних рішень), яка має переваги над іншими. Внаслідок цього процес вибору оптимального управлінського рішення не мав би логічного завершення.

Життєво важливими національними інтересами України, зокрема, є:

- дотримання прав і свобод людини і громадянина;
- забезпечення суверенітету України, її територіальної цілісності, недоторканності державного кордону, демократичного конституційного ладу, верховенства права;
- забезпечення конкурентоспроможності держави та економічного добробуту населення шляхом всебічного розвитку людського, науково-технічного, інноваційного потенціалів країни;
- збереження і розвиток духовних і культурних цінностей суспільства;
- удосконалення механізмів реалізації конституційного принципу розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову;
- створення безпечних умов життєдіяльності, захисту навколишнього природного середовища;
- створення умов для сприйняття Української держави міжнародним співтовариством як повноцінного і рівноправного його члена.

4.1.2. Існуючі підходи щодо визначення поняття “національна безпека”

У процесі досліджень сформувався два принципових підходи щодо операціоналізації поняття «національна безпека».

Згідно першого національна безпека розглядається у контексті національних інтересів (С.Браун, Б.Броді, У.Липман, М.Каплан, Дж.Коллінз, Г.Моргентау, С.Хоффман та ін.), а згідно другого – в контексті базисних цінностей суспільства (А.Уолферс, К.Норр, Ф.Трегер, Д.Кауфман, А.Архарія та ін.).

Але в межах обох підходів виникає ключова проблема – необхідність визначення множини національних інтересів або множини національних цінностей. Вона може бути зведена до тріади питань: національні цінності (інтереси) – *які, кого, за рахунок кого (чого) їх захищати (реалізовувати)?* Однозначно відповісти на ці питання важко.

Коли поняття «національна безпека» увійшло в політичний лексикон на Заході, воно використовувалося передусім як синонім обороноздатності держави і до фактично середини восьмидесятих років ХХ ст. під цим поняттям на Сході та Заході головним чином розуміли саме воєнну та політичну безпеку.

Але на початку 90-х років в теоретичних дослідженнях, філософсько-соціологічній та політичній літературі поняття «національна безпека» й проблему її забезпечення все більшої мірою починають розглядати з різних сторін.

Сьогодні як на Сході, так і Заході певною мірою сформувалось загальне розуміння базових категорій, які використовуються при розробці проблеми національної безпеки. Це сприяє розробці достатньо структурованих, з відносно чітким понятійним апаратом керівних документів з питань забезпечення національної безпеки. Але до цього часу у дослідників відсутня єдина думка, що доцільно розуміти під поняттям «національна безпека» – *стан чи категорію*, яка характеризує стан.

На думку колишнього міністра оборони США Г.Брауна, національна безпека – *здатність* зберігати територію, підтримувати економічні відносини з іншими країнами світу, на різних рівнях захищати від зовнішнього негативного впливу свої інститути та систему управління, контролювати свої кордони³.

Фахівці Європейського Центру по вивченню питань безпеки ім. Дж. К.Маршалла (Німеччина), вважають, що національна безпека: «общий термин, включающий как понятие национальной обороны, так и отношения страны с иностранными государствами. В частности, *условия*, создаваемые военным или оборонным преимуществом над любой страной или группой стран, или благоприятной позицией в международных отношениях, или же уровнем обороноспособности, дающей возможность успешно отражать враждебные или подрывные действия как внутри страны, так и извне, с помощью несекретных и секретных средств»⁴.

Вітчизняні дослідники О.М. Гончаренко, Е.М. Лисицин, В.Б. Вагапов схильні вважати, що національна безпека – *категорія*, яка характеризує *ступінь (міру, рівень) захищеності* життєво важливих інтересів, прав та свобод особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз *або ступінь відсутності* загроз правам і свободам людини, базовим інтересам і цінностям суспільства та держави.

³ Brown H. Thinking About National Security. Defense and Foreign Policy in a Dangerous World. – Colorado, 1983. – P. 4.

⁴ Глоссарий терминов / Без указ. авт. – Гармиш-Партенкирхен (Германия), (Препр. / Европейский Центр по изучению вопросов безопасности им. Джорджа К. Маршалла. – 2002. – С.15.

А.В. Возженников пропонує під національною безпекою розуміти «*состояние* страны, при котором отсутствуют или устранены (парированы) реальные внешние и внутренние угрозы ее национальным ценностям, интересам и национальному образу жизни, то есть обеспечивается реализация жизненно важных интересов личности, общества и государства»⁵.

На думку В.Л.Манилова, національна безпека це: «*совокупность связей и отношений*, характеризующих такое *состояние* личности, социальной группы, общества, государства, народа, при котором обеспечивается их устойчивое стабильное существование, удовлетворение и реализация жизненных потребностей, способность к эффективному парированию внутренних и внешних угроз, саморазвитию и прогрессу»⁶⁽⁴⁾.

У виданому в Російській Федерації фундаментальному словнику-довіднику, який певним чином сконцентрував результати системних досліджень сучасного понятійно-термінологічного арсеналу геополітики, міжнародної та національної безпеки, також наводиться поняття «національна безпека». Під вказаним поняттям пропонують розуміти «*защитность* жизненно важных интересов граждан, общества и государства, а также национальных ценностей и *образа жизни* от широкого спектра внешних и внутренних угроз, различных по своей природе (политических, экономических, военных, экологических, психологических и др.)»⁷.

Очевидно, що таке визначення національної безпеки потребує в свою чергу визначення понять «національні цінності» та «національний стиль життя».

Автори згаданих словників-довідників пропонують під поняттям «національні цінності» розуміти: «*духовные* достижения, принадлежащие народу и составляющие основу его нравственного существования и развития, фундаментальные нормы, позволяющие человеку осуществлять выбор жизненной позиции, линии поведения в значимых, особенно критических ситуациях»⁸.

Але, очевидно, що поняття «національні цінності» є більш емним, ніж його розуміють автори вказаного словника. Зокрема, цим поняттям мають бути охоплені також матеріальна та інтелектуальна власність, яка належить народу (суспільству), і яка складає основу його існування та прогресивного розвитку.

⁵ Возженников А.В. Национальная безопасность (теория, политика, стратегия): Моногр. – М.: НПО Модуль, 2000. – С.55.

⁶ Манилов В.Л. Национальная безопасность: ценности, интересы и цели // Военная мысль. – 1995. – № 6. – С. 29.

⁷ Геополитика, международная и национальная безопасность: Словарь–справочник / Сост.: М.М.Абдурахманов., В.А.Барышполец, Д.В.Барышполец, В.Л.Манилов. – М.: Пробел, 1999. – С.30.

⁸ Там само. – С.333.

Важко погодитися й з наведеним у цьому словнику-довіднику поняттям «національний стиль життя», під яким розуміється «історически сформовані, широко розпространені і устійчиві форми і особенности соціального і індивідуального поведіння, укладу життя і оцінок народів країни, порушення котрих веде до втрати самобитності, сукупність типових форм життєдіяльності людини, суспільства і держави.»⁹

По-перше, у визначенні мова йде про «народи країни» та про «общество». Але навіть поверховий аналіз сутності поняття «нація», дозволяє стверджувати, що в даному випадку мова має йти саме про «націю», бо з методологічної точки зору некоректно говорити про національний стиль життя багатьох народів.

По-друге, виникає також питання, а що власне необхідно розуміти під *типовою* формою життєдіяльності особи, суспільства й держави, бо якщо існує сукупність (множина) таких типових форм (до речі, відкрита чи закрита вказана множина?), то при чому тут національний стиль життя?

По-третє, а що власне кажучи мається на увазі, коли стверджується про *сукупність* типових форм життєдіяльності держави?

Таким чином наведені визначення понять «національні цінності» та «національний стиль життя», не менш туманні ніж поняття «національна безпека», яке намагаються визначити через ці поняття.

Не існує однозначності у визначенні поняття «національна безпека» й в офіційних нормативних документах.

Так, згідно Концепції національної безпеки Російської Федерації під цим поняттям розуміється: «*безопасность* ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации»¹⁰.

Закон «Про національну безпеку», прийнятий Конгресом та підписаний 26 лютого 1947 року Президентом США Г.Труменом, визначив національну безпеку як *інтеграцію питань* внутрішньої, зовнішньої та воєнної політики в інтересах вироблення урівноваженого підходу до вирішення проблеми використання США різних засобів – воєнних і невоєнних у своїй зовнішній політиці для забезпечення власної безпеки¹¹. Тобто акцент робиться на зусиллях США у зовнішній сфері.

Згідно Закону України «Про основи національної безпеки України» під поняттям «національна безпека» розуміється *захищеність* життєво важли-

⁹ Там само. – С. 189.

¹⁰ Концепция национальной безопасности Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ. от 10 янв. № 24. – К., 2000. - С.1.

¹¹ 65. U.S.National Security Policy and Strategy: Documents and Policy Proposals / (edited by) Sam C.Sarkesian with Robert A. Vitas. Greenwood Press, Inc. 88 Post Road West, Westport, Connecticut, 1988. – P. 9.

вих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам¹².

Зауважимо, вказане визначення відрізняється від наведеного у нині скасованій Концепції національної безпеки, де під вказаним поняттям розумівся *стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх та зовнішніх загроз*.

Таким чином вітчизняні та іноземні дослідники, нормативні документи дають різні тлумачення поняття «національна безпека» через його складний, багатокомпонентний та міждисциплінарний характер.

Є всі підстави стверджувати, що в міжнародній політиці, внутрішній та зовнішній політиці держав, у теорії та практиці державного управління, не існує поняття, яке могло б порівнятися за ступенем туманності, частоті відносно не чіткого вживання з поняттям «національна безпека». Хіба що з ним можуть порівнятися такі поняття як «націоналізм», «національні інтереси» та «загрози національним інтересам».

Це свідчить про відсутність єдиного розуміння сутності, природи виникнення, діалектики розвитку, механізмів формування й управлінського впливу на системні характеристики явища, яке намагаються описати поняттям «національна безпека».

Водночас, не може бути сумніву в тому, що для теорії і практики державного управління необхідне чітке розуміння, *що* власне кажучи необхідно забезпечувати суб'єктам ДУНБ (стан, якість, рівень, захищеність і т.д.-див.вище) і *в чому саме* має проявлятися ефективність та результативність вказаного управління?

Теоретико-методологічні труднощі операціоналізації поняття «національна безпека» дозволяють також дійти висновку про доцільність більш детального розгляду не тільки поняття «безпека», а й понять «нація» і «націоналізм», без чого важко з'ясувати, який зміст вкладається в поняття «національні інтереси» та «національні цінності». Тому важливим кроком, який певною мірою дозволяє дійти до єдиної думки щодо поняття «національна безпека», є розгляд поняття «нація» та феномену явища, яке прийнято називати «націоналізм».

4.1.3. Взаємозв'язок понять “націоналізм”, “нація” та “національна безпека”

Аналіз різних точок зору на сутність поняття «націоналізм», крізь призму сучасних змін світового економічного, політичного та культурного просто-

¹² Закон України про основи національної безпеки України // Уряд. кур'єр. – 2003. – 30 лип.

ру, дозволяє дійти висновку, що важко уявити будь-яке інше політичне явище, яке б до цього часу призводило до таких великих розбіжностей серед науковців і практиків. Зокрема, ніхто так і не зміг навести переконливих аргументів щодо його сучасності або ж архаїчності, його корисності або ж шкідливості. Тому розбіжності з приводу джерел націоналізму співіснують з неясністю відносно його майбутнього.

З одного боку, в розповсюдженні «націоналізму» вбачають метафору метастази міжнародної стабільності та безпеки і, відповідно, сталого світового розвитку. Цьому об'єктивно сприяє зростання кількості та інтенсивності регіональних збройних конфліктів, які часто мають, так би мовити, національно-релігійний підтекст та підривають основи міжнародної стабільності.

З іншого боку, в розповсюдженні націоналізму вбачають добрі ознаки набуття національної ідентичності і визволення від національного пригноблення, про що свідчить намагання використати національний рух, як ефективний інструмент отримання державного суверенітету з метою створення належних умов для збереження набутих національних цінностей.

Таким чином, маємо дилему: або створення кращих умов для збереження та подальшого розвитку нації, захисту її національних цінностей, але при цьому не виключається підриг міжнародної стабільності, або ж забезпечення міжнародної стабільності, але не рідко за рахунок втрати національних цінностей нації.

Сьогодні цю дилему, неможливо безконфліктно розв'язати у межах існуючих підходів у сфері міжнародного права.

Проте варто на вказану дилему поглянути під іншим ракурсом, бо в основі зростання кількості збройних конфліктів (війн) лежать не тільки міжетнічні, міжнаціональні суперечності.

Неупереджений аналіз свідчить, що фундаментальні особливості виникнення та урегулювання базуються на трьох підвалинах облаштування світового порядку, які антагоністичні:

- претензії, права і можливості національної (суверенної) держави;
- претензії, права і можливості національних груп, які намагаються здобути власну державу;
- претензії, права і можливості міжнародних та організацій й структур безпеки.

Квінтесенцією вказаних претензій є те, що конкуруючі сторони часто називають поняттями «національна безпека» та «міжнародна безпека», але їх сутність, як правило, розуміють по-своєму.

Наслідком цього є суперечки щодо тлумачення джерел, причин, засобів, способів і методів попередження та врегулювання конфліктів, що ви-

никають при зіткненні окреслених претензій як у межах «суверенної» держави, так і у відносинах між ними.

Сказане ілюструє аналіз конфліктів у Косово і Чечні.

На його думку, Росія переконана, що дії НАТО у Косові підривають існуючі механізми забезпечення міжнародної безпеки, що застосування сили, як засобу «гуманітарного втручання» без санкцій Ради Безпеки ООН, є порушенням загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права.

НАТО, в свою чергу, стверджують, що дії Альянсу були виправдані, бо мали за мету захист прав людини та запобігання гуманітарної катастрофи, яка, на їх думку, була б неминучою внаслідок політики, яку здійснювало тогочасне керівництво Федеративної Республіки Югославії.

Російська Федерація, як суверенна держава, наполягає на своєму праві захищати свою територіальну цілісність і суверенні права у Чечні, а Захід стверджує, що Росія порушувала міжнародні норми стосовно прав цивільного населення Чечні.

Цікавими є також міркування західних фахівців, які переконані, що політична фрагментація та будівництво національних держав на Сході здійснює непередбачуваний вплив і на Захід.

На їх думку, відродження концепції національної держави не є ознакою політичної відсталості Східної Європи. Європа – конструкція із сполучених посудин – процеси інтеграції можуть розповсюдитися із Заходу на Схід, але й процеси фрагментації мають шанси розповсюдитися зі Сходу на Захід.

Вищевикладене свідчить про фундаментальну суперечливість історичного світового процесу, певним відображенням якого є й феномен «націоналізму». Внаслідок цього спектр його оцінок носить широкий: від фанатичного захоплення й готовності віддати за національну ідею життя, до глибокого його осуду (залежно від конкретних умов і політичної кон'юнктури).

Так, деякі російські вчені, розуміючи важливу консолідуючу та мобілізуючу роль національної ідеї, досить чітко визначають її як: «совокупность важнейших, ключевых представлений о целях, задачах и перспективах развития личности, общества и государства», але водночас вбачають у націоналізмі ідеологію, психологію, соціальну практику, світогляд і політику підпорядкування одних націй іншим¹³.

Проте і в Україні спостерігається прищеплене ще за радянських часів традиційне протиставлення націоналізму й інтернаціоналізму, коли в поняття «націоналізм» вкладали характеристики властиві шовінізму та ксе-

13 Геополитика, международная и национальная безопасность: Словарь-справочник / Сост.: М.М.Абдурахманов., В.А.Баришполец, Д.В.Баришполец, В.А.Манилов. – М.: Пробел, 1999. – С.188.

нофобії, а не розуміння, що націоналізм може бути політичною формою прояву патріотизму.

Варто погодитися з позицією з тими, які вважають, що «націоналізм» являє собою згуртованість всередині соціальної групи в силу її унікальних характеристик, як можуть включати спільну мову, етнічну приналежність, історію тощо. Тому боротися з «націоналізм» означає розщеплювати, розпорошувати таку групу.

Але сутність націоналізму полягає не тільки в усвідомленні етноантропологічних основ нації, як матеріального носія націоналізму, культури чи традицій. Це засіб, який дозволяє національній еліті згуртувати націю щодо виконання ключових суспільно-політичних та соціально-економічних завдань національного розвитку. Саме тому Д.Донцов свого часу розглядав націоналізм як світогляд, що стимулює всі починання і встановлює взаємини з усіма проектами зовнішнього світу.

Це дозволяє стверджувати, що сутність поняття «націоналізм», як *суспільно-політичного процесу й явища* полягає в *усвідомленому* вираженні як нацією, так її політичною, інтелектуальною елітою життєво важливих національних інтересів та відповідних їм стратегічних національних цілей, а отже й в *усвідомленні себе* нацією, як одного із повноправних суб'єктів історичного розвитку світового співтовариства. За такого розуміння націоналізму він майже тотожний поняттю «патріотизм» і є стрижнем національної ідеї, яка не обов'язково має вироджуватися в шовінізм чи протиставлення іншим націям.

Таке розуміння сутності націоналізму також досить адекватно відображає його роль при вирішенні концептуальних і практичних задач в процесі забезпечення національної безпеки, а саме: від уточнення поняття «національна безпека», визначення національних інтересів до засобів і способів і методів їх реалізації.

Тому не варто очікувати продуктивних ідей у сфері забезпечення національної безпеки від представників еліти, які не є націоналістами у такому розумінні.

Вищевикладене розуміння поняття «націоналізм» дозволяє певною мірою просунути у напрямі операціоналізації поняття «національна безпека». Але не дозволяє вийти за межі існуючої дилеми у сфері міжнародних відносин, а саме:

- з одного боку, є задеклароване право націй на самовизначення;
- з іншого боку, завжди є намагання суверенної держави, в межах якої нація намагається реалізувати це право, зберегти свою територіальна цілісність.

Як створити кращі умови для розвитку нації, яка проживає в межах держави як національна меншина, але при цьому не завдати шкоди тери-

торіальній цілісності держави, а в кінцевому підсумку – не підірвати міжнародна стабільність?

Додатковою можливістю щодо розв'язання вказаної дилеми є з'ясування сутності поняття «нація» в контексті сучасних тенденцій трансформації геополітичного, культурного та економічного світового простору.

Сьогодні існують три основних підходи щодо визначення поняття «нація».

Згідно першого – це поняття пов'язується з групою людей, яка ідентифікує себе за тими чи іншими ознаками, зокрема, спільність самосвідомості та соціальної структури. Тобто у даному випадку на перший план висувається етнічна сутність і, як наслідок, стверджується, що «нація» не є вічною категорією, а історичною.

Другий підхід ґрунтується на тому, що поняття «нація» передбачає розгляд передусім певної сукупності людей по приналежності до тієї чи іншої держави.

Третій поєднує попередні два, коли поняття «нація» розглядається як етнічне поняття, історичне явище, і як поняття, що ототожнюється з державою.

Типовими представниками першого напрямку є прихильники комуністичної ідеології Так, в роботі «Марксизм і національно-колоніальне питання» поняття «нація» І.В.Сталіним визначається як «исторически сложившаяся устойчивая общность языка, территории, экономической жизни и психологического склада, проявляющихся в общности культуры».¹⁴

Стверджується також, що нація виникає у період подолання феодальної роздробленості на основі капіталістичних економічних зв'язків, утворення внутрішнього ринку, складається із різних племен та народностей. При цьому знищення національних відмінностей і злиття націй розглядається як неминуче явище після перемоги соціалізму у всесвітньому масштабі.

Російський вчений А.В. Возженников стверджує, що таке визначення поняття «нація» не відповідає поглядам сучасної науки. «Акцентируя внимание на этническом в понятии “национальное», коммунистическая идеология постепенно вытеснила из... науки вторую (государственную, страноведческую) сторону понятия «нация» – стверджує він¹⁵ Він же переконаний, що світова наука стверджує, що поняття нація є «вічна» категорія.

Навряд чи можна погодитися з цими категоричними твердженнями А.В.Возженникова. У такому випадку поняття: «націоналізм», «національна

¹⁴ Сталин И.В. Марксизм и национально-колониальный вопрос. – М., 1937. –

С. 6.

¹⁵ Возженников А.В. Национальная безопасность (теория, политика, стратегия): Моногр. – М.: НПО Модуль, 2000. – С.53.

безпека», «національний інтерес», які значною мірою є похідними від поняття «нація», також мають бути «вічними» категоріями. Але такою категорією, як було показано у попередньому розділі, є категорія «безпека». Це підкреслює принципову різницю між поняттям «безпека» та «національна безпека», хоча ці поняття безпосередньо і пов'язані зі створенням сприятливих умов для забезпеченням прогресивного розвитку людини і суспільства. Друге поняття є категорією історичною.

Не випадково, такі видатні мислителі як Маркс, Вебер, Дж. Локк, Дюркгейм, Фрейд, Фуко мало що сказали про «націю» і про «націоналізм». Якби це були «вічні» категорії, вони б не залишилися поза їхньою увагою. Та й саме поняття «національна безпека», як зазначалося вище, увійшло в науковий та практичний лексикон тільки у першій половині минулого століття.

Таким чином нація є історичною категорією і результатом перемішування розрізнених спільнот в сучасних *індустріальних* суспільствах, які вимагають солідарності, заснованої на абстрактній, підкріпленій загальною грамотністю, високої культури.

Варто також зазначити, що представники західної науки поняття «нація» часто вживають як синонім поняття «держава», тобто відносять його до сфери політики, до націй, які мають державність. Це, підтверджує і назва ООН, де під словом «нація» розуміється «держава». Проте вони ж заважають, що можливі непорозуміння.

Зокрема, держава може складатися з кількох націй. Великобританія є державою, але включає в себе англійську, шотландську, уельську та частину ірландської нації. Окрім того представники однієї нації можуть проживати на територіях багатьох держав, не маючи власної держави.

Характерним прикладом є єврейська нація, яка століттями не мала власної держави. Прикладом є й українська нація, яка до 1991 року була не тільки однією із найбільших в Європі, але й не мала своєї держави. Більше того українська нація й сьогодні не має чітких природних, історичних та етнологічних кордонів¹⁶.

Таким чином, сучасна нація є витвором індустріального суспільства, функціонування якого вимагає солідарності, заснованої на абстрактній, підкріпленій загальною грамотністю, високої культури. Вона завжди містить в собі державне начало.

Кристалізуючись навколо питань формування власної державності, нація набуває етнополітичного характеру свого розвитку, визначальною

¹⁶ Це одна із причин, чому будь-який конфлікт «історичних» спогадів нації щодо її «історичних» кордонів із сусідами може відносно легко трансформуватися у збройний конфлікт.

ознакою якого є її прагнення до самовизначення. В цьому нація вбачає гарантію виживання, збереження її цінностей та подальшого розвитку, що фактично тотожне світоглядно-філософському змісту поняття «національна безпека».

4.1.4. Національна безпека як системна характеристика розвитку людини, суспільства, держави

Сьогодні серед фахівців існує єдність стосовно того, що національна безпека є досить складне соціально-політичного явище. Воно, зокрема, відображає наслідки багатогранної життєдіяльності, накопичений історичний досвід, уподобання і культуру кожної людини (індивіду), суспільства, держави, загалом – земної цивілізації. Тому це поняття тісно пов'язане з усіма формами, напрямками та проявами взаємодії в системі «природа – людина – суспільство».

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

Найбільш розповсюдженою, як було показано вище, є думка, що «національна безпека» є поняття, яке характеризує ступінь (міру, рівень) захищеності життєво важливих інтересів, прав та свобод особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз або ступінь відсутності загроз правам і свободам людини, базовим інтересам і цінностям суспільства та держави.

Виконаний вище аналіз феноменів «безпека», «небезпека», поняття «національні інтереси», існуючих підходів щодо визначення сутності понять «нація», націоналізм», «національна безпека» у контексті відображення ними мети та характеристики розвитку соціальних систем дозволяє стверджувати про три взаємозалежні рівні (складові) «національної безпеки»: *безпека людини (громадянина), безпека суспільства та безпека держави.*

Діалектична єдність цих складових обумовлена нерозривністю процесу функціонування та розвитку людини, суспільства, держави у просторі та в часі.

У даному випадку безпека людини (громадянина) розглядається як захищеність її життєво важливих інтересів, за якої забезпечуються її всебічний прогресивний розвиток та самореалізація.

Безпека суспільства передбачає захищеність життєво важливих інтересів соціальних груп і суспільства в цілому, за якої забезпечуються їх всебічний прогресивний розвиток.

Безпека держави – це передусім захищеність її конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності від зовнішніх та внутрішніх загроз.

Принциповим є те, що вказані складові «національної безпеки» є величинами змінними.

Конкретний рівень (ступінь, міра) безпеки людини (громадянина) залежить від багатьох чинників, зокрема, політичного режиму, стану економіки та соціальної сфери, від результатів розв'язання проблеми щодо прогнозування, своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації загроз її прогресивному розвитку та самореалізації у політичній, економічній, соціальній та гуманітарній сферах.

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

Окрім того забезпечення безпеки людини (громадянина) та суспільства передбачає наявність та розвиток суспільних інститутів (зокрема інститутів громадянського суспільства), розвинутих форм суспільної свідомості, чинного законодавства, що гарантують реалізацію законних інтересів, захист прав і свобод кожного члена суспільства.

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

З огляду на сказане національна безпека також є змінною величиною. За своєю суттю це інтегральна багатокомпонентна оцінка наявного (бажаного, прогнозованого) рівня (ступеню) захищеності життєво важливих національних інтересів та умов їх реалізації, зокрема, стану соціально-економічної системи, соціальних та політичних інститутів в країні, спроможності національних збройних сил протистояти загрозам територіальній цілісності та незалежності держави тощо.

Конкретне значення національної безпеки завжди знаходиться на інтервалі від абсолютної безпеки (ідеальний стан), коли події, явища, процеси,

які породжують небезпеки реалізації національних інтересів повністю відсутні, до абсолютної небезпеки, коли сукупний вплив вказаних небезпек вносить до порядку денного питання про можливість існування соціальної системи (держави), наприклад, питання щодо загрози її розпаду, насильницької зміни конституційного устрою тощо.

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

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

У такому розумінні «національна безпека» є системною кількісно-якісною характеристикою розвитку соціальної системи, як об'єкта реальної дійсності.

Це означає, що «національна безпека» є не тільки оцінкою певної захищеності вказаної системи від потенційних і реальних загроз. Вона також відображає, зокрема, результати впливу тенденцій розвитку й умов життєдіяльності соціуму, його інститутів, які визначаються відповідними настановами (політичними, правовими та іншими), за яких забезпечується збереження якісної визначеності соціальної системи та вільне, яке відповідає її природі, функціонування.

Таким чином конкретний рівень національної безпеки формується в руслі об'єктивних і суб'єктивних процесів, під прямим та опосередкованим впливом багатьох факторів, які можуть мати економічне, політичне, воєнне, природне, техногенне чи інше походження.

Законом України «Про основи національної безпеки України» визначено, що її національна безпека має забезпечуватися шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку загальнодержавних та галузевих концепцій, доктрин, стратегій та програм, у політичній, економічній, соціальній, воєнній, екологічній, науково технологічній, інформаційній та інших сферах.

Очевидно, що вибір конкретних шляхів, засобів, способів, методів тощо забезпечення національної безпеки обумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз національним інтересам.

Але за будь-яких умов задоволення потреби у безпеці на всіх її рівнях (індивідуальному, суспільному, національному, міжнародному) передбачає застосування системного підходу щодо всебічного врахування низки факторів, які здійснюють вплив на безпечний розвиток соціальної системи.

Комплексний аналіз цих факторів та підходів щодо визначення сутності поняття «національна безпека» крізь призму сучасних трансформацій світового економічного, політичного та культурного простору, дозволяє також дійти висновку про доцільність подальших досліджень співвідношення національного, державного та міжнародного інтересу.

Глава 4.

4.2. Види та складові національної безпеки

В основі взаємодії та суперечностей між суб'єктами національної, регіональної та міжнародної безпеки лежать певні підходи щодо реалізації їх інтересів. Неспівпадання поглядів на можливі шляхи та механізми реалізації інтересів породжують чинники, які вказаними суб'єктами ідентифікуються як загрози. *З огляду на сказане доцільно розрізняти два взаємопов'язаних види національної безпеки: внутрішню та зовнішню.*

У науковій та публіцистичній літературі ці поняття досить вживані. Але Закон України «Про основи національної безпеки України» не дає визначення цих понять. Водночас у вітчизняній літературі часто робиться акцент на внутрішніх аспектах забезпечення національної безпеки.

Внутрішня безпека – це міра (рівень, ступінь) захищеності національних інтересів від загроз, джерелами яких є процеси, явища, події тощо, а також дії (бездіяльність) юридичних та фізичних осіб, які знаходяться на території держави і перебувають під її юрисдикцією.

Тобто масштаби, характер, спрямованість вказаних загроз зумовлені внутрішніми чинниками, а їх нейтралізація (зниження рівня впливу на національну безпеку) головним чином визначаються можливостями державної влади. Загрози внутрішній безпеці проявляються у різних сферах життєдіяльності суспільства і держави: політичній, економічній, соціальній та гуманітарній (духовній).

Що ж до *зовнішньої безпеки* то це також міра (рівень, ступінь) захищеності національних інтересів від загроз, але джерелами їх є процеси, явища, події тощо, дії (бездіяльність) юридичних та фізичних осіб, які знаходяться *поза межами* території держави і не підпадають під її юрисдикцією.

Тобто масштаби, характер, спрямованість вказаних загроз зумовлена зовнішніми чинниками, а їх нейтралізація (зниження рівня впливу на національну безпеку) визначаються не тільки можливостями державної влади, а й архітектурою міжнародних структур безпеки, станом системи міжнародних відносин, місцем та роллю, яку відіграє в них держава. Загрози зовнішній безпеці можуть проявляються у політичній, економічній, гуманітарній (духовній) сферах.

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

Але більш ґрунтовний аналіз проблеми забезпечення національної безпеки потребує подальшої диференціації національної безпеки за сферами життєдіяльності суспільства і держави, в яких органам державної влади необхідно розробляти та здійснювати комплекс заходів щодо захисту національних інтересів.

Аналіз проблем національної безпеки за сферами життєдіяльності суспільства та держави займає чільне місце в багатьох роботах. Зокрема, розрізняють: державну, економічну, енергетичну, політичну, інформаційну, екологічну, воєнну безпеку.

Водночас деякі дослідники складові національної безпеки називають не сферами, а видами національної безпеки. Але, в даному випадку це не є суттєвим. Поділ національної безпеки на її види, сфери чи якісь інші складові є досить умовним. Причина – недостатнє наукове обґрунтування меж, які окреслюють ту чи іншу сферу (вид, складову, тощо). Незважаючи на це, сфери національної безпеки часто отримують відповідну назву у керівних документах з питань забезпечення національної безпеки (концепціях, стратегіях тощо).

Так, Законом України «Про основи національної безпеки України» визначено дев'ять сфер національної безпеки: зовнішньополітична; державної безпеки; воєнна сфера та сфера безпеки державного кордону; внутрішньополітична, економічна, соціальна, гуманітарна, науково-технологічна, екологічна та інформаційна сфери. Саме там на думку законодавців проявляються загрози національним інтересам

Тобто в Україні сфери національної безпеки визначають кризу призму загроз. Інколи навіть стверджують, що загрози є критеріями формування державної політики національної безпеки, що вони є її наріжними каменями.

Водночас визначені згаданим Законом національні інтереси не розподілено за вказаними сферами, а наведений перелік потенційних та реальних загроз щодо їх реалізації не корелює з вказаними інтересами. Це не зовсім логічно, бо, як правило, однією із передумов виникнення загрози є наявність національного інтересу.

Дійсно, загроза завжди спрямована проти досягнення того чи іншого інтересу, бо виникає питання – загроза *кому*, проти *чого?* Більше того, практика свідчить – чим більш рішуче держава налаштована на реалізацію національного інтересу, тим більше зростає спротив, наприклад, з боку інших країн, а відтак зростає загроза вказаній реалізації.

Тому доцільно спочатку визначити (обґрунтувати) національні інтереси. Потім – ступінь їх важливості. Це дозволить визначити пріоритетні інтереси, у тому числі для тієї чи іншої сфери життєдіяльності суспільства і держави.

Якщо ж спочатку визначитися із загрозами (до визначення національних інтересів та ступеню їх важливості), то існує значний ризик надмірної реакції з боку суспільства та держави на ці загрози. Мова йде про реакцію, яка може бути *неадекватна* важливості інтересів, що, як мінімум, призведе до нераціонального використання ресурсів, які є у розпорядженні органів державної влади.

Принципово важливими при аналізі проблем національної безпеки за сферами життєдіяльності є також труднощі методологічного характеру.

Як відомо, при дослідженні складних проблем часто необхідно будувати модель, яка б могла бути використана, як прогностна. Проте часто, а особливо у сфері суспільних відносин, зіштовхуються з досить жорстким обмеженням, яке є наслідком *складності* моделі. Суть його полягає у наступному: кількість параметрів, за допомогою яких можна описати процес чи об'єкт (тобто його стан у той чи інший момент часу) не повинна бути більша ніж десять^{17[1]}.

Це обумовлено тим, що збільшення кількості параметрів породжує значні труднощі при комплексному аналізі отриманих у процесі моделювання результатів. Тому найпоширеніший підхід при моделюванні складних об'єктів (процесів) полягає у тому, що його розділяють на елементи (частини). Потім вказані частини досліджують, а отримані результати намагаються інтерпретувати (перенести) на цілісний об'єкт (процес). І саме тут дослідників підстерігає найбільша трудність.

Дійсно, при побудові моделі об'єкту (процесу) ми вимушені керуватися традиційним підходом – «від часткового до загального». Але широке ви-

¹⁷ Арнольд В.И. «Жесткие» и «мягкие» математические модели. – М.: МЦНМО, 2000. – 32 с.

користання індукції породжує проблему, яка викликана такою властивістю системи, як її *цілісність*. Тобто об'єднання результатів дослідження складових (елементів) системи не дає повного уявлення про систему *в цілому*.

Іншими словами, із-за неможливості врахувати всі взаємозв'язки між елементами цілого, важко забезпечити перехід кількості у якість, тобто інтерпретувати результати дослідження складових системи на всю систему.

Тому інформація про сфери національної безпеки (загрози, інтереси, ресурси тощо), ще не гарантує повного уявлення про національну безпеку *в цілому*. Ця принципова особливість дослідження систем має бути врахованою при розв'язанні комплексної проблеми забезпечення національної безпеки, а саме:

- при поділі національної безпеки на елементи: сфери, види, сектори тощо, їх дослідженні та узагальненні отриманих результатів (їх інтерпретації) на національну безпеку (будь-то загрози національним інтересам, можливості щодо їх нейтралізації тощо);
- у процесі визначення комплексної оцінки умов розвитку людини, суспільства, держави у контексті реалізації їх інтересів у різних сферах (політичній, економічній тощо);
- при комплексній оцінці захищеності (стану) того чи іншого об'єкта національної безпеки.

Незважаючи на сказане, поділ національної безпеки на зовнішню, внутрішню, інші складові є доцільним при розв'язанні низки практичних завдань.

По-перше, сьогодні спостерігається стійка тенденція щодо розширеного тлумачення поняття «національна безпека» при розробці та здійсненні політики держави в різних сферах життєдіяльності суспільства. Внаслідок цього до сфери національної безпеки включають найрізноманітніші суспільні та індивідуальні потреби.

За такого підходу будь-які прояви загроз вказаним потребам, якщо вони впливають на нормальне функціонування держави, життя суспільства або індивіду тією чи іншою мірою стають об'єктами національної безпеки. Тому, наприклад, можна почути про «кадрову безпеку», «продовольчу безпеку», «техногенну безпеку», «транспортну безпеку», «водну безпеку» тощо.

Певною мірою такий підхід є обґрунтованим, бо обумовлений процесами гуманізації суспільства і держави, в основі яких зміна уявлень про сферу національної безпеки. Вказана зміна відбувається у напрямі забезпечення передусім безпеки особи, яку необхідно розглядати в контексті сучасних тенденцій глобалізації, розвитку інформаційних технологій, зміни традиційних уявлень про державний суверенітет, національну ідентичність тощо.

По-друге, в будь якій країні створені центральні органи державного управління, які несуть відповідальність за стан справ у тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства. Це, як правило, міністерства або інші центральні органи виконавчої влади з певними функціями і повноваженнями.

Наприклад, міністерство закордонних справ має головною сферою прикладення своїх зусиль зовнішньополітичну, а міністерство економіки – економічну сферу. Тому дослідження проблем забезпечення національної безпеки за сферами суспільного життя важлива з точки зору розподілу повноважень та відповідальності органів державної влади за своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізацію загроз національним інтересам.

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

- що розуміється під політичною, економічною, соціальною, гуманітарною безпекою?;
- які чинники та тенденції їх розвитку визначальним чином здійснюють вплив на реалізацію інтересів у тій чи іншій сфері життєдіяльності індивіду, суспільства та держави?

Водночас на Заході при дослідженні проблеми забезпечення національної безпеки увага головним чином акцентується на:

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

економічних аспектах (головним чином у ракурсі економічних основ та обмежень щодо планування національної оборони, складання відповідного бюджету, громадянського контролю в цих питаннях);

воєнних аспектах (у контексті розвитку практики відносин між цивільним і військовим секторами, тобто між цивільною владою і «силовими» структурами, які трансформуються у так звану проблему цивільно-військових відносин).

Загалом же на Заході концептуальні підходи щодо забезпечення безпеки базуються на постійному діалозі державної політики з філософією лібералізму, згідно якої наявність розвинутого громадянського суспільства є головним гарантом безпеки індивіду, суспільства і держави.

Окрім того вважають, що загрози національній безпеці балансуються можливостями економічної, політичної могутності, воєнними та розвідувальними ресурсами. Тому в кінцевому підсумку головна увага приділяється

захисту та розвитку вказаних можливостей, а не поділу національної безпеки на сфери (економічну, політичну тощо). При цьому робиться чіткий акцент на виявленні, попередженні та нейтралізації загроз інтересам виживання.

Вважається також, що стабільність політичної системи, ефективність збройних сил, інших «силових» структур, відносини між ними та суспільством і Урядом мають визначатися законом, визнаватися у плані культури і насаджуватися політичною владою. Саме тому таке важливе значення приділяється вдосконаленню стосунків між цивільними і військовими, у тому числі налагодженню громадянського цивільного контролю над збройними силами.

Очевидно, кожна країна має своє коло національних інтересів в тій чи іншій сфері своєї життєдіяльності і своє бачення на загрози щодо їх реалізації. Для одних країн, наприклад, розвиток основ демократії є головний орієнтир національного розвитку, а їх захист – метою державної політики національної безпеки, а для інших – модна тема для політичних дебатів, не більше.

В кінцевому підсумку аналіз сукупності національних інтересів, загроз щодо їх реалізації, процесів, які відбуваються у різних сферах життєдіяльності суспільства та держави, результатів наукових досліджень дозволяє стверджувати, що в Україні доцільно здійснювати моніторинг факторів, які здійснюють вплив на національну безпеку в: економічній, політичній, соціальной, гуманітарній, оборонній сфері, а також у біосфері (Рис. 2).

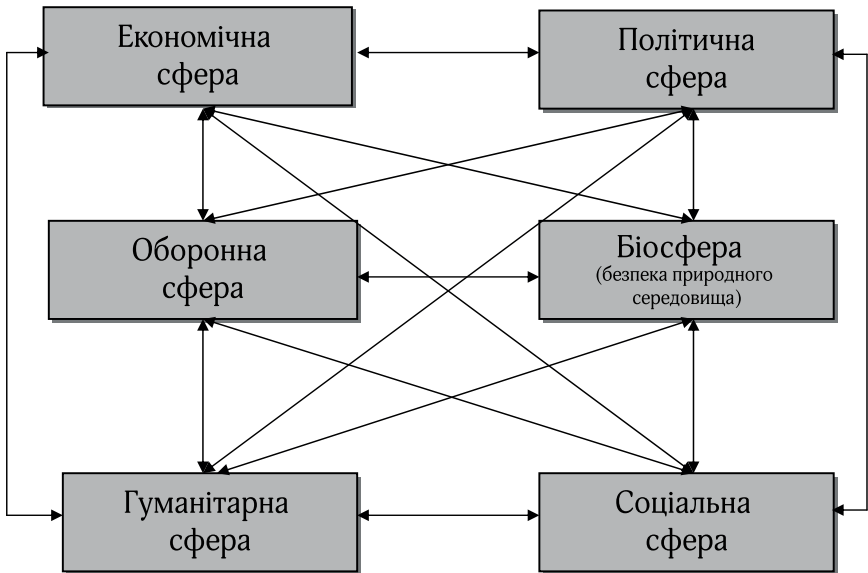


Рис. 2. Взаємозв'язок основних складових національної безпеки

Відповідно, доцільно розрізняти економічну, політичну, соціальну, гуманітарну (духовну), оборонну, інформаційну безпеку та безпеку біосфери.

При цьому варто зазначити, що поняття «оборонна сфера» є більш загальним ніж поняття «воєнна сфера», хоча останнє вживається значно частіше. Це обумовлено тим, що забезпечення обороноздатності держави передбачає розгляд значно більшої сукупності чинників, які здійснюють вплив на її здатність забезпечити свій суверенітет та територіальну цілісність із застосуванням засобів збройної боротьби.

Серед них, зокрема, можна назвати такі питання, від успішного вирішення яких залежить обороноздатність країни:

- воєнна реформа (а не тільки реформування та розвиток збройних сил);
- стан оборонно-промислового комплексу;
- забезпечення належного рівня воєнно-економічного та воєнно-технічного співробітництва;
- налагодження ефективної взаємодії між цивільним та військовими при вирішенні завдань пов'язаних із забезпеченням обороноздатності (а не лише вдосконалення демократичного цивільного контролю над збройними силами та правоохоронними органами);
- організація належної протидії негативним впливам інформаційно-психологічних операцій з боку інших країн, спрямованим на зниження оборонного потенціалу держави (у військовій сфері є поняття «радіоелектронної боротьби», що є лише елементом вказаної протидії);
- оптимізація розподілу функцій, повноважень та відповідальності на політичному, адміністративному та оперативному (військовому) рівнях управління у питаннях військового будівництва та підготовки країни до оборони (а не просто розподіл повноважень між Генеральним штабом Збройних Сил та Міністерством оборони України);
- забезпечення системного підходу до аналізу сукупності воєнно-політичних та воєнно-технічних факторів, які мають місце у зовнішньополітичній діяльності держави (будь то вступ до ЄС, інтенсифікація взаємовідносин з Російською Федерацією чи нарощування потенціалу своєї участі у миротворчій діяльності).

Теж саме варто зазначити й стосовно досить широкого вжитку поняття «екологічна сфера». Екологія – наука, яка вивчає умови існування живих організмів та взаємозв'язки між ними і середовищем, в якому вони живуть. Основою традиційної екології стало вчення Ч.Дарвіна про боротьбу організмів за виживання. Основою ж сучасної екології є вчення про біосферу, фундатором якого став вітчизняний вчений В.І.Вернадський.

Він показав, що всі три оболонки Землі (атмосфера, гідросфера, літосфера) пов'язані воедино живою речовиною, яка безперервно здійснює вплив на неживу природу, перетворюючи і формуючи сучасний вигляд планети. При цьому вплив людини на природу постійно посилюється.

Так, світове промислове виробництво за останні 100 років зросло більше ніж у 100 разів. Тому діяльність земної цивілізації щодо біосфери повинна бути спрямованою на збереження в ній наявних зв'язків або ж до їх заміни такими, які не погіршують біофізичне середовище.

Таким чином, при дослідженні системи «суспільство – навколишнє середовище» доцільним є виокремлення саме біосфери, а не екологічної сфери.

Вищезазначені сфери національної безпеки, здійснюють безперервний взаємний вплив одна на одну із-за взаємозв'язку внутрішніх і зовнішніх факторів, дія яких може проявлятися у різних сферах життєдіяльності суспільства і держави.

Так, не викликає сумніву вплив економічної безпеки на оборонну та соціальну безпеку і, навпаки. Це означає, що відсутність належного розуміння й відповідного консенсусу у суспільстві щодо формування пріоритетних національних інтересів, у будь-якій із сфер та адекватної реакції щодо протидії загрозам їх реалізації може призвести до зниження рівня безпеки в інших сферах.

Тому не варто віддавати перевагу тій чи іншій сфері національної безпеки.

Вказані переваги є тимчасовими, якщо в цілому розглядати їх в контексті забезпечення національної безпеки. Можна лише стверджувати про пріоритетність тих чи інших національних інтересів у вказаних сферах у якийсь історичний період розвитку суспільства і держави, а відтак і відповідної пріоритетності щодо ресурсного забезпечення їх реалізації.

Більше того, надання протягом тривалого часу переваги тій чи іншій сфері за певних умов може стати навіть загрозою національній безпеці. Ігнорування національних інтересів в інших сферах в кінцевому підсумку призводить спочатку до зниження потенціалу держави, а потім і до інтегрального рівня національної безпеки. Перевага, яка може надаватися тій чи іншій сфері національної безпеки виправдана лише за якихось надзвичайних умов.

Наприклад, навіть поверховий погляд на чинники, які призвели до розпаду СРСР показує – в останні два десятиріччя до розпаду країни рівень загроз у всіх сферах безперервно зростав. Але увага вищого керівництва була передусім зосереджена на політичних аспектах національної безпеки. Налагодження просякнутих духом загальнолюдських цінностей та «нового полі-

тичного мислення» стосунків СРСР з міжнародною спільнотою (передусім із США) було пріоритетом номер один. Заходи ж щодо реакції на загрози в інших сферах (передусім в економічній та соціальній) були явно недостатні.

Глава 4.

4.3. Порівняльний аналіз понять «небезпека», «загроза», «виклик» та «ризик» національній безпеці

Згідно чинного законодавства під загрозами розуміються наявні та потенційно можливі чинники, що створюють небезпеку реалізації життєво важливим національним інтересам. Тобто поняття «небезпека» є ключовим при визначенні поняття «загроза».

Але при характеристиці чинників, які здійснюють вплив на національну та міжнародну безпеку, широко використовують і такі поняття як «ризик» та «виклик». При цьому деякі дослідники часто ототожнюють поняття «виклик» з поняттям «загроза», а поняття «загроза» в Б з поняттям «небезпека». Зокрема, у керівних документах з питань національної безпеки у США, зустрічається набір усіх вищезазначених понять.

Відсутність критерію, за допомогою якого можна було б класифікувати загрози як реальні чи потенційні, суперечливість при використанні у діяльності органів державної влади понять «небезпека», «загроза», «виклик», «ризик», зумовлюють необхідність більш детального розгляду вказаних понять.

Передусім розглянемо більш детально поняття «небезпека» та «загроза».

В нормативних джерелах російської мови¹⁸ під поняттям «небезпека» розуміється *можливість загрози*, біди, нещастя, катастрофи, тобто в них поняття «загроза» і «небезпека» семантично не розрізняються.

Російський словник-довідник «Геополітика, міжнародна і національна безпека» дає таке тлумачення поняття «небезпека»: «вполне осознанная, но не фатальная возможность нанесения вреда, имущественного (материального), физического или морального (духовного) ущерба личности, обществу, государству занимает промежуточное положение между вызовом и угрозой»¹⁹.

¹⁸ Словарь русского языка / Сост. С.И.Ожегов. – 15-е изд. – М.: Рус. яз., 1984. – 816 с.; Словарь русского языка: В 4 т. / АН СССР, Ин-т рус. яз. – М.: Рус. яз., 1981. – С. 84.

¹⁹ Геополитика, международная и национальная безопасность: Словарь. – М.:

Інший словник – довідник²⁰ дає більш широке визначення «небезпеки», а саме: як *об'єктивно існуючої можливості* негативного впливу на об'єкт або процес внаслідок чого їм може бути нанесено збиток (шкоду); *ймовірність* збільшення шкоди (збитку) і/або зменшення корисності (вигоди); *стан*, коли не забезпечена захищеність життєво важливих засобів суб'єктів від можливості зниження корисності чи нанесення шкоди.

Заслуговує також на увагу визначення поняття «небезпека», яке дають А.В.Костров та А.А.Ткачова, оскільки вони пропонують розглядати це поняття в контексті наявних засобів (можливостей) захисту, суб'єкта (об'єкта) від небезпеки та психологічного сприйняття якогось явища (процесу), як загрози.

Вони пишуть «Опасность – это *состояние* (ситуация) субъекта (объекта), при котором субъект (человек, общество) психологически воспринимает (оценивает) меру объективной возможности (вероятности) осуществления возникших (или возможных) внешних угроз и меру ущерба, который может быть причинен в результате реализации этих угроз, с учетом имеющейся у субъекта (объекта) защиты (системы защиты)»²¹.

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

Існують також різні погляди і щодо змісту поняття «загроза».

Так, на думку О.С.Бодрука загроза – є реальна ознака небезпеки, що вона виступає базовою конструкцією, яка поєднує між собою інші компоненти безпеки.

Досить близькою до позиції О.С.Бодрука є точка зору на поняття «загроза» В.Л. Манілова, а В.І.Мунтіян вважає, що під цим поняттям слід розуміти практично реальну, але не фатальну можливість нанесення шкоди, майнових, фізичних або моральних (духовних) збитків особистості, суспільству чи державі, але критерію класифікації загроз на потенційні чи реальні не приводить.

Пробел, 1999. – С.205.

²⁰ Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты / Словарь терминов и определений. – 2-е изд. – М., 1999. – 368 с.

²¹ Костров А.В., Ткачева А.А. Защита населения и территорий: семантический анализ, синтез и формализация ключевых терминов // Проблемы безопасности. – 2000. – № 6. – С. 34.

Цікавою є думка українського вченого А.Б.Качинського, який переконаний, що загроза, це явище з прогнозованими, але *неконтрольованими* небажаними подіями, що можуть у певний момент часу в межах даної території завдати шкоди здоров'ю людей, спричинити матеріальні збитки тощо.

На його думку, поняття «загроза» відображає можливість виникнення деяких умов технічного, природного, економічного або соціального характеру, за наявності яких можуть виникнути несприятливі події та процеси. Таким чином у А.Б.Качинського, ключовим при розкритті поняття «загроза» є те, що передбачається наявність *певної можливості* (ймовірності) виникнення несприятливих умов, які можуть призвести до нанесення якоїсь шкоди (збитку).

Згаданий словник-довідник «Геополітика, міжнародна і національна безпека» дає два тлумачення поняття «загроза»: *«непосредственная возможность причинений ущерба, посягательство на охраняемые правом достояние, ценность, интерес»* або «высказанное в любой форме намерение нанести физический, материальный или иной ущерб личности, обществу или государству. Угроза представляет собой высокую степень эскалации напряженности и противостояния различных субъектов... она возникает непосредственно из опасности, является итогом ее развития»²².

Варто підкреслити, що фахівці часто розрізняють:

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

суб'єктивну загрозу, яка виникає внаслідок цілеспрямованої діяльності людей;

уявну загрозу, яка є результатом неправильної оцінки інформації, внаслідок чого загроза інтерпретується як даність при її реальній відсутності;

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

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

В результаті такої інтерпретації поняття «загроза» згаданий словник дає визначення поняття «загроза національній безпеці» як: «совокупность условий и факторов, препятствующих реализации национальных интересов, а также создающих непосредственную возможность причинения ущерба национальным ценностям и национальному образу жизни»²³.

²² Геополитика, международная и национальная безопасность: Словарь-справочник / Сост.: М.М.Абдурахманов., В.А.Баришполец, Д.В.Баришполец, В.А.Манилов. – М.: Пробел, 1999. – С.317.

²³ Там же, С.319.

На Заході, а згодом і на Сході, набуло широкого розповсюдження поняття «виклик». Воно є досить вживаним у науковій та публіцистичній літературі, часто використовується політиками та експертами.

Так, В.Л.Манілов під цим поняттям розуміє *намагання* якоїсь держави (групи держав) *протидіяти* реалізації національних інтересів, як *початкову* стадію зародження ескалації напруженості та протистояння між суб'єктами міжнародних відносин. Аналогічної думки дотримується й В.І.Мунтіян, на думку якого виклик – це прагнення однієї держави (групи держав) до протидії іншій державі (групі держав) у реалізації національних інтересів.

Але в цілому, ті, хто використовує це поняття, як правило не акцентують уваги на його взаємозв'язку з поняттями «небезпека», «загроза» та «ризик», а іноді й не розрізняють ці поняття.

Наприклад, Е.Картер та У.Дж.Перрі стверджують: «Соединенным Штатам придется иметь дело с целым рядом *вызовов*, не чреватых мировой войной и не угрожающих выживанию США. Такие *вызовы* способны ущемить экономические связи или привести к использованию оружия массового уничтожения. Нет причин, что *эти угрозы* исчезнут»²⁴.

Інший приклад. А.А.Кокошин вважає, що: «Террористические организации демонстрируют высокий уровень своего стратегического управления, включая сохранение в тайне всех основных механизмов и деталей подготовки террористических актов. И организационного и интеллектуального ответа на этот *вызов* в США и других странах Запада до сих пор не найдено»²⁵.

Тобто те, що терористичні організації демонструють високий рівень управління, а також що вони зберігають в тайні основні механізми і деталі підготовки терористичних актів, пропонується розглядати як виклик. Складається враження, що раніше терористичні акти ці організації готували із широким залученням громадськості. Тому виклику не було. Це типовий приклад підміни поняття «загроза» поняттям «виклик». Діяльність терористичних організацій завжди була загрозою для національної і міжнародної безпеки.

Аналіз наукової літератури дозволяє погодитися з висновками тих, які вважають, що поняття «виклик» можна ідентифікувати як проблему, яка отримала з певних причин й на певному відрізку часу сильне звучання і загострено сприймається політичної елітою, має *на її думку* важливе, пріори-

²⁴ Картер Э., Перри У. Превентивная оборона: новая стратегия безопасности США: Моногр. – М.: Наука, 2003. – С.34.

²⁵ Кокошин А.А. Стратегическое управление: Теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России: Моногр. – М.: МГИМО, 2003. – С.354.

тетне значення для національної безпеки, що *виклики це проблеми*, які *постійно* виникають перед соціальним об'єктом. Вони, як і загрози, не мають чіткого механізму розв'язання, але *негайного* втручання не вимагають.

Це, звичайно, не означає, що будь-яка проблема є викликом. Вони мають своїх конкретних носіїв, конкретні у часі і просторі, мають свою внутрішню динаміку розвитку, але набувають політичного значення в міру їх сприйняття як таких. Так, можна говорити про виклик глобалізації країнам світу. Але ж масштаби можливих наслідків глобалізації кожною країною оцінюються по різному.

Оскільки виклик пов'язується із проблемою, яка *не обов'язково вимагає негайного втручання*, то виникає і проблема вибору: вживати чи ні ті чи інші заходи, як реакцію на виклик. Суть проблеми вибору в тому, що не оптимальний вибір може призвести до переорієнтації зусиль держави у сфері національної безпеки (а отже і її обмежених ресурсів) на розв'язання дургорядних завдань.

Але ігнорувати виклик також не можна. Він може перерости в реальну загрозу національній безпеці.

Принципово важливим при визначенні загрози є її сприйняття, оскільки саме від цього залежить вибір сил, засобів, форм, методів, способів реагування на загрозу. Очевидно, що при цьому ключову роль відіграє якість та повнота зібраної інформації про фактори (явища, події, процеси), які породжують загрози.

Водночас можливі ситуації, коли політична еліта, не зважає на якість та повноту вказаної інформації.

Виходячи із своїх корпоративних інтересів, вона здатна видати поодинокі приклади викликів, як широкомасштабні загрози загальнодержавного значення, провокуючи уявного агресора на зворотні дії, а отже і до зростання напруженості у міждержавних відносинах.

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

Іншими словами, як виклики, так загрози можуть нести у собі значну долю суб'єктивізму в оцінці подій, яка виходить з політичних уподобань, рівня фахової підготовки, практичного досвіду, вимог «політичної доцільності» політичних угруповань, які приймають політичне рішення тощо. Тому з метою підвищення рівня об'єктивності оцінки національної безпеки доцільно, як це пропонує О.І.Бодрук використовувати категорію «фактор».

Особливістю фактора є те, що він:

- завжди є причиною, рушійною силою будь-якого процесу чи явища;
- не існує поза умов і завжди є частиною умов, формою їх прояву;

- це реалізовані причини, що вже існують у реальних явищах і процесах з наявністю всіх необхідних для цього умов;
- визначається з урахуванням терміну його існування;
- завжди потребує якісної та кількісної інтерпретації.

Фактори завжди відрізняються від загроз тим, що можуть свідчити як про зниження, так і про підвищення рівня національної безпеки. Це деяка множина можливостей і умов, які або обмежують, або збільшують наші можливості при реалізації національних інтересів. Тому за допомогою факторів, застосовуючи методи факторного аналізу, доцільно досліджувати та вести моніторинг захищеності національних інтересів, незважаючи на те, що при цьому й можуть виникати значні методологічні труднощі.

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

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

Очевидно, у такому випадку поняття «ризик» семантично майже не відрізняється від поняття «загроза».

Водночас чимало фахівців, зокрема А.Б.Качинський, пропонують використовувати поняття «ризик» у якості *міри (ступеня) «небезпеки»*, а саме як розрахункову кількісну оцінку ймовірного розміру шкоди (збитку) національній безпеці у разі настання небажаної події (виникнення небажаної ситуації).

Такими подіями, зокрема, можуть бути: війни, катастрофи, політична, фінансово-економічна чи інша криза тощо. Тобто «ризик» у даному випадку виступає як кількісна оцінка небезпеки національному інтересу (національній безпеці), яка є наслідком настання (можливого настання) вказаної події (ситуації).

Очевидно, що вказаний ризик є й ситуативною оцінкою (характеристикою) цілеспрямованої управлінської діяльності суб'єктів національної безпеки, яка зумовлена неоднозначністю результатів вказаної діяльності й, відповідно, можливим настанням несприятливих для національних інтересів наслідків.

Зокрема, ризик національній безпеці може бути наслідком неадекватності, відсутності чи несвоечасності реакції (дій, заходів тощо) з боку

суб'єктів національної безпеки на чинники, які породжують небезпеку реалізації національних інтересів.

Аналіз ризику, а саме: його виявлення, дослідження, розрахунок прогнозних оцінок, підготовка пропозицій щодо його зменшення, тобто ймовірного розміру шкоди (збитку) для національної безпеки у разі настання небажаної події (виникнення небажаної ситуації) тощо можливий як в *статистичному*, так і в *динамічному* значенні.

У *статичному значенні* аналіз ризику національній безпеці полягає в способі його виразу, що диференціюється залежно від сфери його визначення.

У *динамічному значенні* аналіз (визначення) та оцінка ризику полягає у відмінності (диференціації) ступеня (оцінки) його розподілу пропорційно масштабу очікуваних втрат від настання небажаної події (виникнення небажаної ситуації). Тому, наприклад, в залежності від специфіки завдання, яке вирішується, можна розрізнити малий, великий, прийнятний, критично-допустимий, недопустимий тощо ризик.

Значимо, що в останньому випадку мова йде про найвищу ступінь несприятливих наслідків (шкоди, збитків, втрат) для національних інтересів (національної безпеки)²⁶.

Оскільки діяльність суб'єктів національної безпеки обумовлена необхідністю реалізації національних інтересів у різних сферах життєдіяльності суспільства та держави, доцільно розрізнити політичні, економічні, соціальні та гуманітарні (духовні) ризики національній безпеці.

Доцільно також у процесі аналізу ризиків розрізнити їх складові, зокрема, зовнішньополітичні, внутрішньополітичні, фінансові, інвестиційні, інформаційні, воєнні тощо.

Основними факторами, які здійснюють визначальний вплив на величину (ступінь, міру) ризику національній безпеці є невизначеність, суперечливість, неповнота, неточність інформації, яка використовується при підготовці державно-управлінських рішень стосовно того чи іншого об'єкта управління.

Так, у разі прийняття рішення щодо забезпечення політичної безпеки важливими факторами є не тільки інтереси та поведінка учасників управлінських та суспільно-політичних відносин, а й можливі впливи (тиск) суб'єктів міжнародних відносин.

При аналізі та оцінці ризиків національній безпеці й прийнятті державно-управлінського рішення стосовно реалізації національного інтересу, як правило, мають бути піддані детальному аналізу такі елементи ризику:

²⁶ У загальному випадку є підстави стверджувати, що найменші ризики за ступенем нанесення збитку (шкоди) національній безпеці обумовлені викликами, а значні – загрозами життєво важливим національним інтересам.

- ймовірність виникнення бажаного результату;
- можливість відхилення від поставленої мети, заради чого має виконуватися обрана альтернатива;
- відсутність упевненості в досягненні поставленої мети;
- можливість виникнення небажаних наслідків при виконанні (чи не виконанні) тих чи інших дій в умовах невизначеності;
- матеріальні, моральні та інші витрати, пов'язані з впровадженням обраної в умовах невизначеності альтернативи;
- очікування загрози невдачі в результаті вибору альтернативи та її реалізації.

У динамічному значенні при використанні ризику у якості міри (ступеня) небезпеки національному інтересу (національній безпеці) він може розглядатися як деяка функція. Її аргументами є ймовірність настання небажаної події (виникнення небажаної ситуації) P і розмір максимально можливого збитку (шкоди, втрат), який може бути завдано вказаному інтересу W , внаслідок настання вказаної події (виникнення ситуації).

Оскільки вказані аргументи завжди містять певну невизначеність, із-за неповноти інформації про них, (відповідно, p і w), то в кінцевому рахунку функція для визначення ризику буде мати вигляд:

$$R(\text{ризик}) = f(P, W, p, w) \quad (1)$$

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

Таким чином аналіз понять «небезпека», «загроза», «ризик», «виклик» та взаємозв'язку між ними дозволяє стверджувати наступне.

Поняття «небезпека» виступає узагальнюючим поняттям щодо будь-яких чинників, які можуть бути розцінені як такі, що здатні нанести шкоду (збиток) національним інтересам. Тому воно є більш загальне, ніж поняття «загроза» та «виклик». У зв'язку з цим можна говорити про множину (спектр) небезпек на деякому інтервалі від максимально можливого її рівня, який є загрозою самому існуванню об'єкта до рівня, коли небезпекою практично можна знехтувати.

Поняття «ризик» пов'язане з можливістю настання якоїсь події негативного характеру та об'ємом (обсягом) шкоди, яка може бути завдана об'єкту (суб'єкту). Тому це поняття може слугувати мірою для кількісної оцінки небезпеки.

Глава 4.

4.4. Загальна характеристика умов формування національних цінностей України

В роботах українських вчених проблема формування національних цінностей в контексті забезпечення національної безпеки, їх взаємозв'язку з національними інтересами і цілями майже не розглядається. Як правило, навіть у фундаментальних роботах, присвячених стратегічним пріоритетам розвитку України, проблема визначення суті, механізмів, принципів, закономірностей формування національних цінностей, як головної передумови ефективного ДУНБ, забезпечення цілісності суспільства, його стабільного і прогресивного розвитку практично не розглядається.

Більшою мірою мова йде про зовнішньополітичні аспекти стратегічного розвитку України, про стратегію економічного і соціального розвитку, а стратегічні пріоритети у гуманітарній сфері загалом, як правило, зводяться виключно до етнополітичних проблем, проблем формування громадянського суспільства або до «мовного» питання.

Важко заперечувати важливість цих питань для подальшого розвитку суспільства і держави, але історія багата прикладами, коли навіть втрата державності не призводить до загибелі нації.

Найяскравіший приклад – єврейська нація. Незважаючи на втрату власної держави, їм вдалося зберегти упродовж багатьох століть свої національні цінності (передусім духовні), що стало одним із ключових чинників досить швидкого відродження державності.

Сучасні європейські нації – це політичні утворення, які складаються із людей, які твердо вірять, що їх об'єднують певні ознаки, зокрема: походження, історичний досвід, територія, мова та багато інших, за допомогою яких вони себе ідентифікують і розуміють, що знищення вказаних ознак є загрозою їх існуванню.

На жаль, варто констатувати про світоглядну невизначеність і розпорошеність українського суспільства, про системну кризу суспільних цінностей (на Заході подібні кризи називають «кризою ідентичності»). Це є загрозою національній безпеці, бо вказані цінності відіграють роль домінанти у визначенні магістральних напрямків національного розвитку.

Однією з причин такого стану є те, що сьогодні в Україні під виглядом «європейських стандартів» тотально насаджуються у масову свідомість західно-християнські цінності (фактично англо-саксонські за своєю суттю). Це залишає мало шансів для вираження національної самобутності, характеру, звичаїв, традицій українського народу.

Тому головні світоглядні проблеми України лежать не у відсутності загальноприйнятої для суспільства національної ідеї, а у марних спробах її відшукати, орієнтуючись виключно на «західно-християнські цінності». Основ ринкової економіки, принципів ліберальної демократії, необхідності забезпечення прав і свобод людини, незважаючи на їх принципову важливість для подальшого розвитку держави, недостатньо. Вони не змогли стати панівними у свідомості мас і стати силою, яка мобілізує і консолідує суспільства.

До цього часу для значної частини народу України такі поняття як колективізм, соціальна справедливість та низка інших продовжують залишатися базовими цінностями світогляду, в той час як вказані цінності не є характерними для західно-християнської цивілізації.

Тому формування національних цінностей у контексті задоволення потреб розвитку українського суспільства, зміцнення суверенітету України та збереження її територіальної цілісності має базуватися передусім з урахуванням культурно-історичних особливостей розвитку українського етносу та становлення української держави. Основні із них такі.

По-перше, на розвиток українського етносу суттєвий вплив здійснив і здійснює релігійний чинник.

Але на відміну від інших націй, він, на жаль, став гальмівним і деструктивним фактором формування української нації, зокрема, в XVII ст. завершилося покатоличення аристократичних українських родів і Україна фактично втратила свою національну еліту.

По-друге, українське суспільство складається з двох взаємозв'язаних компонентів: автохтонного українського етносу, що постав на цій землі і витоки якого губляться в глибині тисячоліть, і представників численних етнічних меншин та етнічних груп. Тому його етнічна структура є досить різнобарвною за етнічним малюнком і сьогодні перебуває в динамічному стані.

Звичайно, кожен етнос має свої специфічні архетипи світогляду та поведінки, які чітко вирізняють його представників від інших. Ці ознаки для етносу є найвища цінність. Водночас потреби суспільного розвитку України потребують світоглядної переоцінки цінностей одних етносів в очах інших, їхнього *позитивного* сприйняття.

Це дозволяє зняти дилему між суспільною інституалізацією та самоідентифікацією індивіда. Розв'язати цю проблему має виважена етнокультурна політика держави, розробка та впровадження якої має бути одним із головних пріоритетів і завдань органів державної влади.

По-третє, принциповою особливістю становлення України є те, що на її території впродовж останніх століть формувалася своєрідні геополітичні межі провідних світових цивілізацій.

Так, у зв'язку з попереднім входженням західних областей України до складу Австро-Угорської імперії та Польщі, виникла межа між західно-християнською та православною цивілізаціями. Наявність мусульманського анклаву пов'язана з відомими політичними рішеннями прийнятими у 1954 році щодо передачі Криму до складу УРСР та історичною долею кримсько-татарського народу.

Одночасно в Україні формувався анклав представників іудейської цивілізації. значний вплив, якого на духовні цінності титульної нації та інших етносів не може викликати сумніву.

Загальновідомою рисою представників іудейської цивілізації є їх консолідація (згуртованість, взаємопідтримка). Окрім того в Україні вони володіють досить значною часткою національних ресурсів (фінансових, інформаційних та інших). Це дозволяє представникам цього анклаву бути широко представленими у владних структурах. Вказаний анклав також має потужну підтримку ззовні, передусім з боку англосаксонської частини західнохристиянської цивілізації, яка традиційно конфліктує з православною цивілізацією.

З огляду на сказане, по території України фактично пролягли межі (явно чи неявно) *чотирьох* цивілізацій: православної, західнохристиянської, мусульманської та іудейської. Тому забезпечення національної безпеки зумовлює налагодження тісної співпраці між представниками вказаних цивілізацій. Але для України, це завдання тактичного характеру.

Стратегічним і надзвичайно важливим завданням є розв'язання проблеми формування національних цінностей народу України, які б органічно акумулювали основні культурно-цивілізаційні компоненти вказаних цивілізацій.

Принциповою умовою досягнення вказаних цілей є одночасне та рівновіддалене дистанціювання України від центрів світових цивілізацій, які передусім так чи інакше підтримують своїх представників. Внаслідок цього цінності однієї цивілізації рано чи пізно витісняють цінності іншої, що, як правило, супроводжується конфліктами, у тому числі збройними і часто є головною причиною розпаду держави.

Тому для України життєво важливим є уникнення ситуації, за якої буде мати місце подавлення цінностей однієї цивілізації на користь іншої та участь у цьому процесі провідних країн.

Для цього державна політика України у частині захисту та розвитку національних цінностей, зокрема, має передбачати:

- практичну реалізацію проголошеного на законодавчому рівні принципу позаблоковості України;
- принципову відмову від проектів типу «розбудова Соборної Церкви» (як передумову недопущення загострення міжконфесійних конфліктів);

- визнання шкідливими для національних інтересів безпеки гасел типу «Геть від Москви» (Вашингтону, Брюсселю тощо);
- недопущення розпалювання міжетнічної ворожнечі;
- всебічну підтримку і пропагування культурних здобутків усіх етносів, які століттями формували поліетнічну та поліконфесійну структуру населення України.

Розробка та впровадження такої політики дозволить Україні стати своєрідною плавильною піччю, яка сформує в центрі Європи унікальний за своїми цінностями субцивілізаційний конгломерат. Фактично вона вимушена, але в інших історичних умовах повторити досвід США і сформувати унікальну за своїми ціннісними орієнтаціями українську політичну націю.

Коли всі жителі України будуть з гордістю говорити «ми українці!» (як в США говорять «ми американці!»), можна буде вважати, що вказана мета досягнута.

По-четверте, український народ завжди мав свою Вітчизну. Але здобути незалежність зміг тільки на рубежі третього тисячоліття, бо Україна перебувала і перебуває в серці регіону, де зосереджені суперечності стратегічного порядку.

Вказані суперечності, зокрема, зумовлені вигідним географічним розташуванням України у центрі Європи, її природними ресурсами (звідси намагання з боку інших країн отримати стратегічний контроль над вказаною територією та ресурсами) та перерахованими вище чинниками культурно-цивілізаційного характеру. Це, зокрема, одна із головних причин того, що так і не були зібрані всі етнічні землі України

Так, в XIII столітті Україна зазнала напад татаро-монгольських завоювальників при їх рухові на Захід. Під час двох світових воєн у XX столітті – напад західноєвропейських країн у процесі їх збройної експансії на Схід.

Особливості геостратегічного положення України підтверджує й той факт, що із 50 стратегічних операцій, проведених за роки Великої Вітчизняної війни, 16 – було проведено на території України.

Досить поширеною є думка, що Україна довгий час в не змогла відстояти незалежність із-за неспроможності забезпечити свою національну безпеку. Значною мірою це так. Неспроможність української еліти в умовах постійного зовнішнього тиску усвідомити національні цінності та об'єднатися навколо них у боротьбі за державний суверенітет є однією із причин того, чому так довго Україна не могла здобути та відстояти свою незалежність.

По-п'яте, історична доля Українського народу так склалася, що в період з кінця 30-х і фактично до середини 50-х років минулого століття на території держави мали місце події, які можна розглядати як поєднання елементів світової, вітчизняної, громадянської та національно-визвольної воєн.

Результатом стало загострення регіональних, міжетнічних, міжконфесійних, політичних та інших суперечностей стосовно національних ідеалів, історичних та духовних цінностей.

Українська нація настільки травмована фізичними та духовними агресіями під час цих війн, а також геноцидом-голодомором, здійсненим радянською владою у 30-ти роки, що ніяк не може відновити свої духовні та фізичні сили. Окрім того на неї здійснює негативний вплив катастрофічний стан природного середовища.

В кінцевому рахунку це стало трансформуватися у невизначеність та нерішучість еліти у питаннях вибору принципів напрямків забезпечення національної безпеки, байдужість значної частини населення щодо необхідності збереження національних цінностей і, відповідно, захисту національних інтересів. Вказані чинники доповнюють негативну палітру можливих конфліктних ситуацій.

По-шосте, після Другої світової війни, Україна, як суб'єкт держави – переможниці, увібрала до себе більшість українських етнічних земель.

Але в суміжних країнах мають місце досить неоднозначні оцінки щодо сучасних сухопутних та морських кордонів України. Загострення суперечностей на територіальному ґрунті може виникнути практично на будь-якій ділянці державного кордону України. Це зумовлює необхідність підвищеної уваги до забезпечення воєнної безпеки держави, а також постійної готовності суб'єктів ДУНБ до можливого тиску та провокацій з боку сусідів, спрямованих проти суверенітету та територіальної цілісності України.

По-сьоме, політика колишнього СРСР, опираючись на традиційно високий науковий та технологічний потенціал України, сприяла тому, що на її території були створені перші в світі міжконтинентальні ракети, освоєно виробництво інших високотехнологічних систем. Україна входить до числа космічних держав світу. Загальновідомі її досягнення світового рівня в області транспортного літакобудування, кораблебудування, медицини тощо.

Але більшість освоєних Україною технологій в промисловості та сільському господарстві є технологіями підвищеного ризику. Яскравим прикладом є аварія на ЧАЕС, значна кількість аварій у вуглевидобувній промисловості, стан, в якому перебувають виробничі потужності багатьох підприємств хімічної та металургійної промисловості тощо.

Вказані чинники зумовлюють кардинальне і невідкладне переосмислення та принципову зміну взаємовідносин у системі «людина – природне середовище». Вказане середовище має стати найвищою національною цінністю України, а відтак перебувати під надійним захистом суспільства та держави.

По-восьме, Україна, де-юре будучи одним із засновників ООН, де-факто тривалий час не була самостійним суб'єктом міжнародних відносин.

Тому на час здобуття державного суверенітету Україна об'єктивно не могла мати висококваліфікованих фахівців у сфері стратегічного планування та управління, у тому числі сфері національної безпеки. Питання оборони, розвідки, зовнішніх зносин тощо вирішувалися в Москві.

Це доповнювала й відсутність демократичних традицій, характерної для них управлінської культури, нерозвиненість основ сучасного інформаційного суспільства, вищезгадана світоглядно-ціннісна та конфесійна розпорошеність українського суспільства.

За цих умов при розробці та прийнятті важливих державно-управлінських рішень політична доцільність, результати «дискусій» на різних політичних ток-шоу, пропозиції «незалежних» експертів швидко отримали пріоритет по відношенню до науково обгрунтованих рекомендацій вітчизняних вчених. Тому на основних напрямках державного будівництва не було забезпечено єдності стратегічних орієнтирів національного розвитку та рекомендацій, напрацьованих науковцями.

На жаль, є підстави стверджувати, що українській політичній еліті й сьогодні, не рідко притаманне недопустимо одномірне розуміння чинників, які визначають фундаментальні основи формування національних цінностей та забезпечення національної безпеки²⁷.

З огляду на сказане, ключовим завданням є підготовка висококваліфікованих фахівців-управлінців для стратегічної ланки державного управління у сфері національної безпеки. Формування системи такої підготовки, забезпечення її ефективного функціонування має перебувати під патронажем Президента України, на якого згідно Конституції України покладаються завдання щодо здійснення загального керівництва у сфері національної безпеки.

По-дев'яте, загальновідомо, що важливим елементом політичної стабільності є належна співпраця законодавчої, виконавчої та судової гілок влади.

Але проблема в тому, що в Україні, як і в інших посттоталітарних країнах, інститути влади, часто не володіють інструментарієм для узгоджених дій. Вони *психологічно* не готові для визнання іншої влади як *рівноцінної* собі, бо носіями влади є люди з менталітетом, сформованим у тоталітарних умовах, який вимагає безумовного підпорядкування.

Яскравими прикладами, що ілюструють сказане, були нескінчені суперечки між законодавчою, виконавчою владою і Президентом України В.Ющенко у період 2004-2009 рр. та практично безперервні зміни складу Кабінету Міністрів України упродовж всіх років її незалежності.

²⁷ Як приклад, перша Стратегія національної безпеки затверджена тільки у 2007 році, але й вона не стала керівним документом для органів державної влади у питаннях щодо реалізації національних інтересів.

Таким чином, Україна сформувалася як регіональна, поліетнічна та поліконфесійна держава зі своїми внутрішніми суперечностями, які не можуть не впливати на її «ціннісні координати», що має обов'язково знаходити своє відображення у процесі розробки та впровадження політики національної безпеки.

Глава 4.

4.5. Структура національних цінностей України та їх взаємозв'язок з національними інтересами і цілями

Національні цінності є найбільш стабільний і, відповідно, найменш рухливий елемент, який здійснює вирішальний вплив на формування соціальної структури суспільства та його повсякденну життєдіяльність.

На основі аналізу світоглядних, культурологічних, історичних, соціально-економічних, географічних, демографічних особливостей і традицій розвитку України, сутності категорії «національні цінності» у загальному вигляді може бути сформована така система основних національних цінностей України:

- державний суверенітет;
- територіальна цілісність;
- демократичні основи розвитку;
- сім'я;
- рівноправність народів, які населяють Україну;
- самовідданість при захисті Батьківщини;
- соціальна справедливість;
- колективізм;
- миролюбність;
- толерантність;
- доброзичливість;
- матеріальне та духовне надбання народу України.

Очевидно, цей перелік можна скорегувати.

За способом існування цінності можна класифікувати як об'єктивні та суб'єктивні, індивідуальні та групові, суспільні та державні, довготривалі (фактично «вічні», роль яких, наприклад, виконують пануючі в суспільстві релігійні норми і традиції) та відносно тимчасові.

Але побудова ієрархії національних цінностей, є проблема, яка не має розв'язання. Питання має ставитися так: або це національна цінність, або – ні.

Водночас варто зазначити, що на певному історичному етапі ті чи інші національні цінності можуть визнаватися як пріоритетні у контексті необхідності зосередження зусиль суспільства та держави на їх захисті. Наприклад, це може бути територіальна цілісність, демократичні основи національного розвитку, інститут сім'ї.

З іншого боку, внаслідок екстраполяції національних цінностей на конкретно-історичні умови розвитку нації (суспільства), формуються відповідні національні інтереси. Серед них і пріоритетні, які проголошуються на офіційному рівні.

Але на відміну від національних цінностей, національні інтереси є більш динамічні (перемінливі).

На їх структуру, спрямованість, актуальність, необхідну інтенсивність й наполегливість щодо реалізації, здійснюють постійний вплив тенденції визначальних потреб суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку в конкретний історичний відрізок часу.

Національні цілі формуються в руслі національних інтересів.

Їх зміст та спрямованість головним чином визначається динамікою та суперечливістю розвитку середовища існування суспільства і держави й ступенем необхідності реалізації національних інтересів. Тобто національні цілі мають бути спрямовані на захист і реалізацію національних інтересів.

Тому національні цілі – це своєрідна декомпозиція національних інтересів. Їх визначення апіорі дозволяє побудувати деяку гіпотетичну модель кращого стану (кращих і безпечніших умов розвитку та життєдіяльності) кожної людини, суспільства, держави.

Практичне втілення у життя вказаної моделі, зумовлює в свою чергу декомпозицію національних цілей у національні завдання, які за своєю суттю у більшості випадків є кількісно визначені національні цілі. Завдання мають визначати: однозначну послідовність дій, терміни виконання, необхідні засоби (ресурси), способи їх використання, виконавців тощо.

Таким чином можна стверджувати про наявність ієрархії: національні цінності – національні інтереси – національні цілі, де пріоритет належить національним цінностям.

У вказаній триаді, яка є головним мотиваційним і об'єктивним чинником формування державної політики з питань національної безпеки, інтереси (потреби) і тим більше цілі різних суспільних груп можуть набувати антагоністичного характеру. Це досить часто можна спостерігати й у практиці стратегічного планування забезпечення національної безпеки України.

Підсумовуючи можна стверджувати, що стосовно державної політики з питань національної безпеки:

- національні цінності визначають її сутність (зміст) та цілісність;

- національні інтереси визначають її структуру;
- національні цілі її спрямованість.

Тому національні цінності, інтереси та цілі є наріжними каменями при розробці керівних документів з питань забезпечення національної безпеки (законів, концепцій, доктрин, стратегій, програм тощо). При цьому ключова роль належить національним цінностям та інтересам.

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

Глава 5. Система національної безпеки та концептуальні підходи щодо її забезпечення

5.1. Поняття та структура системи національної безпеки

Взаємодія особи, суспільства, органів державної влади та місцевого самоврядування у процесі забезпеченню національної безпеки, з урахуванням взаємозв'язків між ними та середовища їх існування, можна розглядати як відкриту, динамічну, соціальну систему: систему національної безпеки (далі – СНБ). Головною метою системи є інтеграція зусиль особи, суспільства, держави для реалізації національних інтересів.

Структура, цілі та завдання СНБ формуються у руслі об'єктивних та суб'єктивних процесів і під впливом чинників, які визначають умови реалізації вказаних інтересів. Діалектична єдність складових СНБ визначається нерозривністю процесу розвитку людини, суспільства, держави у просторі й часі.

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

СНБ формується після проголошення державного суверенітету й включає в себе ряд підсистем. Вона, одночасно, є елементом систем безпеки більш високого порядку – субрегіонального, регіонального, глобального, з якими взаємопов'язана, низкою чинників правового, політичного, економічного та іншого характеру.

Відкритість і організаційно-функціональна динамічність СНБ обумовлена:

- відкритою множиною суб'єктів так об'єктів системи, тобто кількості вказаних елементів (Закон України «Про основи національної безпеки України» визначає фактично відкриті множини як об'єктів, так і суб'єктів забезпечення національної безпеки, оскільки включає до них не тільки всіх громадян України, а й сукупність їх прав і свобод);
- динамікою впливу (зміна інтенсивності, масштабу, спрямованості тощо) зовнішніх і внутрішніх факторів на національну безпеку, які одночасно здійснюють вплив і на міжнародну безпеку, що зумовлює необхідність постійної реорганізації, створення та ліквідації тих чи інших елементів системи, у тому числі й тих, які одночасно інтегровані як у СНБ, так і в регіональні та міжнародні системи безпеки;
- характерними особливостями та закономірностями сучасних процесів глобалізації (у різних її вимірах: політичному, економічному, інформаційно-комунікаційному, культурно-цивілізаційному та інших);
- взаємозалежністю як позитивних, так і негативних результатів функціонування національних, регіональних та міжнародних структур безпеки у контексті забезпечення стабільного розвитку міжнародного співтовариства.
Складовими (елементами) СНБ є (Рис.3):
- суб'єкти забезпечення національної безпеки (органи державної влади та місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, окремі громадяни, ЗМІ);
- об'єкти національної безпеки (національні матеріальні й духовні цінності, інтереси особи, суспільства, держави);
- сукупність інструментів влади (політичних, економічних, воєнних, інформаційних), які можуть бути використані для підтримки належного рівня захищеності національних інтересів (збройні сили, спецслужби, підприємства оборонно-промислового комплексу, дипломатичні засоби, державні та мобілізаційні резерви, інші ресурси, які цілеспрямовано спрямовуються на захист національних інтересів);
- масив чинного національного законодавства, який визначає пріоритети державної політики національної безпеки, офіційні погляди стосовно підходів, принципів та механізмів захисту національних інтересів;
- національні джерела та суб'єкти (фізичні та юридичні особи), які породжують загрози реалізації національних інтересів;
- множина зовнішніх і внутрішніх факторів національної безпеки (до вказаних факторів можна віднести не тільки змінні, зокрема, ті, які характеризують тенденції, показники, цілі, а й інші системи, наприклад, міжнародні структури безпеки, цілі та наслідки їх діяльності тощо).

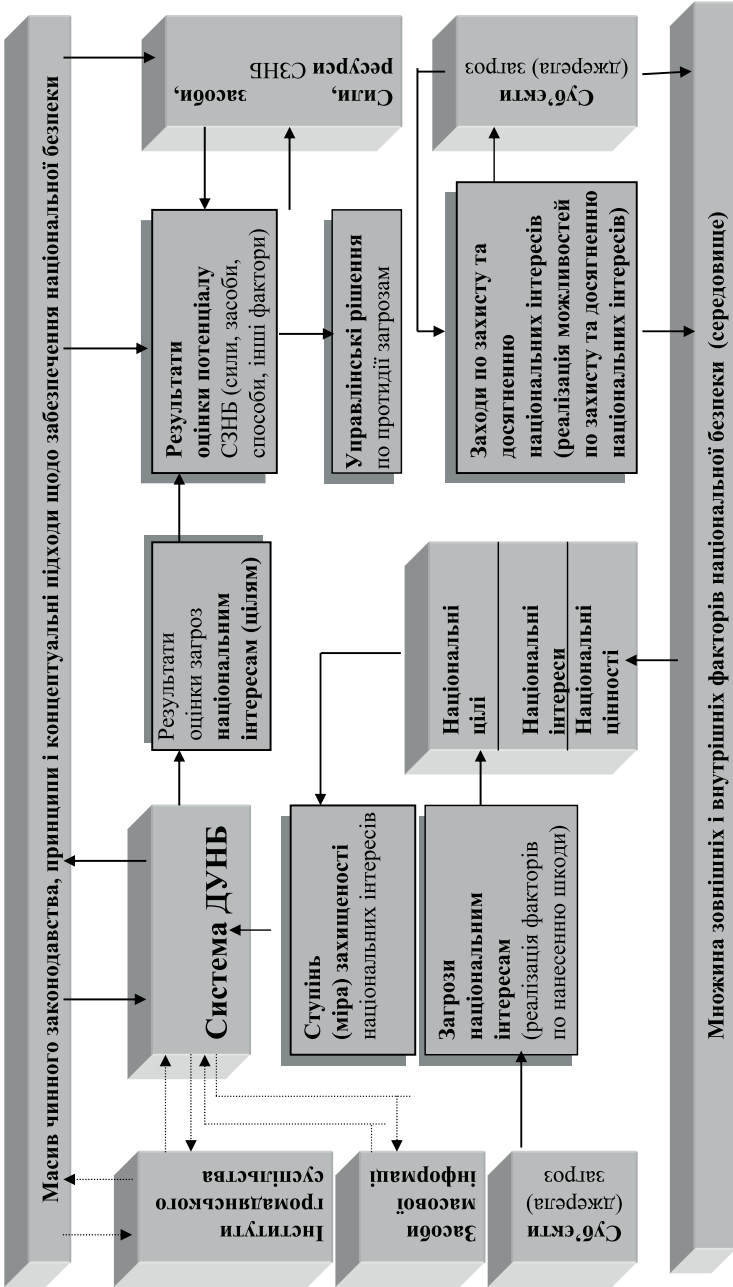


Рис. 3. Структурна схема системи національної безпеки

Такі складові СНБ як: сукупність суб'єктів та об'єктів забезпечення національної безпеки; сукупність інструментів влади; джерела та суб'єкти, які породжують загрози національним інтересам, більшою мірою є *матеріальними*.

Водночас такі складові СНБ, як масив законодавства, фактори національної безпеки визначають *умови та завдання* СНБ.

Деякі складові СНБ є відносно *статичними* (національні цінності), а інші більш *динамічними* (загрози) щодо змін у просторі і часі.

При структурно-функціональному аналізі СНБ, зокрема, пошуку шляхів оптимізації її структури, уточненні завдань суб'єктів забезпечення національної безпеки, головна увага має приділятися передусім динамічним елементам.

В залежності від завдань, які потребують вирішення у процесі забезпечення національної безпеки, можна виділити *формальну частину* СНБ (органи державної влади, сили і засоби забезпечення безпеки тощо) та *неформальну частину* (інститути громадянського суспільства, громадяни, ЗМІ тощо).

В залежності від суб'єкта забезпечення національної безпеки, який відіграє провідну роль при аналізі факторів національної безпеки та при ухваленні відповідного управлінського рішення, можна розглядати *національну, державну та суспільну* системи безпеки, як підсистеми СНБ. Ці підсистеми взаємно доповнюють й певним чином контролюють одна одну у визначенні національних пріоритетів, загроз національній безпеці, пошуку шляхів протидії вказаним загрозам тощо.

Оскільки життя суспільства розгортається у різних сферах (політичній, економічній тощо) і в кожній із них можлива дія факторів, які породжують загрози національній безпеці й одночасно можливості щодо їх нейтралізації, СНБ можна розглядати як сукупність взаємопов'язаних складових національної безпеки за вказаними сферами.

Так, при оцінці ефективності СНБ її можна розглядати як сукупність підсистем політичної, економічної, соціальної та гуманітарної безпеки.

Характер взаємовідносин між елементами СНБ, їх структура, функції, повноваження, компетенції, конкретні завдання щодо забезпечення національної значною мірою залежать від описаного вище взаємозв'язку національних цінностей, інтересів і цілей.

Як і будь-яка соціальна система, СНБ здатна до самовдосконалення.

Зокрема, вона відносно самостійно визначає цілі свого розвитку та критерії їх досягнення, змінює свою структуру, наприклад, коли загрози розвитку суспільству вимагають вжиття відповідних заходів щодо протидії вказаним загрозам.

Для соціальних систем завжди існують певні порогові величини різного характеру (політичного, економічного тощо). Їх перевищення може зруйнувати структуру системи або унеможливити виконання її головної функції, яка визначає сенс її існування.

Так, багато фахівців вважає, що кількість людей, які вимагають кардинальної зміни соціального устрою не повинна перевищити поріг у 40%. Важливою є також взаємодія різних чинників, які можуть підсилювати вплив один одного, або нейтралізувати.

Необхідно здійснювати моніторинг чинників, які характеризують спроможність СНБ виконувати функції, що на неї покладаються, передусім щодо.

- забезпечення суверенітету, територіальної недоторканості та політичної незалежності;
- забезпечення стійкого господарського зростання та технологічного прогресу, раціональної участі в міжнародному розподілі праці;
- захисту базисних основ конституційного ладу та корекції визначених процедур забезпечення правонаступності політичної влади;
- регулюючого впливу на параметри, які характеризують стан соціальної напруженості у суспільстві та природного середовища.

Ряд підсистем СНБ сьогодні тією чи іншою мірою вивчені. Але досвід їх комплексного дослідження далеко недостатній.

Актуальним є системне дослідження таких складових СНБ:

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

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

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

Глава 5.

5.2. Проблема вибору концептуального підходу щодо забезпечення національної безпеки

5.2.1. Існуючі підходи щодо забезпечення національної безпеки

Зміст політики національної безпеки значною мірою залежить від вибору концептуального підходу щодо її забезпечення. Це обумовлено тим, що вказаний підхід в кінцевому підсумку визначає систему офіційних поглядів політичного керівництва держави щодо принципів, можливих засобів, способів, методів і механізмів реалізації національних інтересів, а також ролі і місця вказаних інтересів у зовнішній політиці держави.

Сьогодні публічні заяви керівників провідних держав та нормативні документи з питань забезпечення національної безпеки, як правило, акцентують увагу на ліберальних підходах щодо її забезпечення. Їх суть: безпека людини понад усе.

Але часто зміст заяв та документів не відповідає *реальній* внутрішній та зовнішній політиці з питань національної безпеки. Тому є кілька причин.

Передусім, як і раніше, переважна більшість країн при виборі концептуального підходу щодо забезпечення національної безпеки, головну увагу акцентує на геополітичному вимірі безпеки.

Це обумовлено тим, що під національною безпекою розуміють головним чином *фізичне виживання* держави, а саме: захист її суверенітету, територіальної цілісності та існуючого політичного режиму (політичного устрою).

При цьому принципово важливою вважається й здатність держави адекватно реагувати на *будь-які* загрози зовнішнього характеру. Тому забезпечення безпеки людини (громадянина) певною мірою відходить на задній план.

В кінцевому підсумку головна ідея такого бачення забезпечення належного (бажаного) рівня національної безпеки зводиться до того, що: *нація знаходиться в стані безпеки, коли їй не приходится приносити в жертву свої інтереси з метою уникнути війни і коли вона може захистити за необхідності ці інтереси шляхом війни.*

Таке розуміння суті «національної безпеки» має чітко виражений воєнно-політичний контекст. Він, в свою чергу, передбачає й відповідне стратегічне уявлення щодо принципів, підходів, шляхів тощо забезпечення національної безпеки та здійснення заходів, спрямованих на забезпечення

належної оборони від потенційного ворога, а також пошук потенційних союзників.

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

Після другої світової війни остаточно сформувалася наукова школа так званого *«політичного реалізму»*. Вона значною мірою підвела теоретичне підґрунтя під геополітичний вимір забезпечення національної безпеки. Її активними послідовниками сьогодні є, зокрема, Г.Кіссінджер і З.Бжезінський.

На переконання представників вказаної школи, держави, як і окремі особистості, переслідують передусім раціональні цілі. Серед них і ті, що стосуються їх потреби в безпеці. Тому міжнародні відносини, на їх думку, є своєрідна сума політик суверенних держав, а світова політика інтерпретується як система балансів сил, головним чином між великими (впливовими) державами.

Основна ідея політичних реалістів – зіткнення національних інтересів на міжнародній арені є неминучим.

Суть вказаної ідеї розкриває загальновідома теза, запропонована свого часу Г. Моргентау: «Международная политика, как и всякая другая, это борьба за власть. Государственные деятели и народы могут в конечном счете искать свободу, безопасность, процветание или собственную силу. Они могут определять свои цели в виде религиозных, философских, экономических и социальных идеалов. Но всякий раз они стремятся к достижению своих целей борясь за власть. Борьба за власть универсальна во времени и пространстве, и это неопровержимый факт исторического опыта».

Із наведеної цитати висновок може бути тільки один – *безпека держави залежить від її власної сили й боротьба за силу на міжнародній арені виступає, як окремих випадок боротьби за владу всередині держави*. Тому для «політичних реалістів» *влада і сила є категоріями одного порядку*.

В уявленнях «політичних реалістів» суть сили полягає в *здатності опротестувувати* національні інтереси інших держав, навіть якщо вони життєво важливі (суверенітет, територіальна цілісність тощо). Загроза застосування сили в цьому випадку перетворюється в основний інструмент національної політики, а вміння маніпулювати *загрозою її застосування* – в основну функцію дипломатії й основу Стратегії національної безпеки (Воєнної стратегії).

«Політичні реалісти» переконані – реальність національного інтересу проявляється по мірі його здійснення. Вказаний інтерес визначається суверенною державою і передбачає наявність вольового начала та відповідних засобів для його досягнення (політичних, воєнних, економічних та інших).

Тобто ні визначення, ні реалізація національного інтересу не передбачає ніяких обмежень, окрім *сили* яку має держава у своєму розпорядженні (в політичному, економічному, воєнному та інших вимірах) для можливої *силової протидії* з боку держав-противників реалізації вказаного інтересу.

Звичайно, досить дискусійним залишається питання щодо застосування сили та наслідків *такої* реалізації національного інтересу по відношенню до інтересів інших країн або ж для системи міжнародних відносин в цілому і, таким чином для міжнародної безпеки. Тому для пояснення міжнародній спільноті своїх дій держави часто застосовують так звані «подвійні стандарти».

Суть їх, яка, як правило, не афішується і апробована століттями досить проста: «сильні роблять те, що хочуть, а слабкі, те, що можуть, а можуть вони мало». Тобто вказані «стандарти» тільки підтверджують, що для «політичних реалістів» влада і сила є категоріями одного порядку.

Сьогодні прихильники реалізації політики національної безпеки, яка ґрунтується на положеннях концепції політичного реалізму, домінують у міжнародній політиці. Водночас силові методи забезпечення національної безпеки вони не зводять тільки до військової сили. Політичні, економічні, інформаційно-психологічні та інші важелі впливу на інші держави вони все частіше розглядають як важливі додаткові засоби реалізації національних інтересів силовим методом, який залишається головною домінантою зовнішньої політики.

Наприклад, як правило, питання введення економічних санкцій чи економічної блокади, захисту внутрішніх ринків, просування товарів на зовнішні ринки тощо, розглядаються «політичними реалістами» виключно в контексті силового протистояння (у даному випадку вЂ« економічного протистояння»).

Звичайно, «політичні реалісти» не заперечують, що реалізація національних інтересів може передбачати й вирішення тих чи інших проблемних питань забезпечення міжнародної безпеки. Серед них, зокрема, недопущення розповсюдження ядерної зброї, боротьба з міжнародним тероризмом чи масовими порушеннями прав і свобод людини в окремих країнах, негативні наслідки глобалізаційних процесів. Але силовий фактор навіть у вирішенні вказаних питань продовжує домінувати.

Характерним прикладом є події, які розгорнулися в останнє десятиліття навколо суверенного Іраку – країни, яка розташована в одній із колицок

світової цивілізації. У 2003 році група країн (головним чином країн-членів НАТО), яку очолили США, розпочали військову операцію проти цієї країни. Офіційний привід полягав у звинуваченнях Іраку (у тому числі з трибуни ООН) щодо розробки ним ядерної зброї та підтримки міжнародного тероризму.

Після нетривалої війни, якій передувала багаторічна економічна блокада, а також потужна інформаційно-психологічна операція глобального масштабу з метою дискредитації політичного керівництва держави та його політичної ізоляції, які виснажили Ірак, його було окуповано США та їх союзниками.

Сотні тисяч людей загинуло або зазнало тяжких поранень. Економіці країни було завдано величезної шкоди. Керівника країни С.Хусейна було захоплено, а згодом, після досить швидкого суду – страчено.

Що ж до більш-менш переконливих доказів звинувачень, які висували проти тодішнього керівництва Іраку, то головні ініціатори вказаних звинувачень (США та Великобританія) міжнародній спільноті їх до цього часу так і не представили. Сьогодні ж, у відносно спокійній десяти років тому країні, майже щодня гинуть або ж зазнають поранень десятки і навіть сотні людей передусім внаслідок терористичних актів. І що характерно - особливо це не хвилює міжнародну спільноту. Це типовий приклад «подвійних стандартів» при реалізації національних інтересів тих, хто розв'язував війну проти Іраку.

Заслуговує на увагу й аналіз нових, так званих «антитерористичних стратегій». Він свідчить – вказані стратегії лише модернізують стратегії «стримування» та «неядерного стримування», які з'явилися в 80-90-х рр.

Характерною особливістю вказаних стратегій, передусім, США та Російської Федерації є те, що акцентується увага на необхідності застосування сили не тільки тоді, коли загроза вже сформувалася, але й тоді, коли вона тільки-но з'явилася, щоб запобігти її переростання в реальну шляхом завдання превентивних ударів. При цьому не виключається застосування і ядерної зброї.

Так, у Стратегії національної безпеки США 2002 року, зазначалось, що головною метою має бути забезпечення для Президента більш ширшого вибору варіантів *воєнних* рішень для припинення агресії *або тиску* в *будь-яких* формах на Сполучені Штати чи їх союзників. У контексті сказаного необхідно розглядати й ініціативи США щодо розгортання елементів ПРО у Східній Європі (Польщі, Румунії, Болгарії, Чехії) та Военну доктрину Російської Федерації.

Таким чином у багатьох країнах світу у реальній політиці національної безпеки пріоритет надається забезпеченню безпеці держави (державній безпеці), а не реалізації ліберальних гасел щодо забезпечення безпеки кожної людини. Особливо коли ця людина є громадянином іншої країни.

Водночас в останні десятиріччя в обґрунтуванні концептуальних підходів щодо забезпечення національної безпеки отримав розвиток напрям, який часто називають *конструктивістським підходом*.

В межах цього підходу намагаються обґрунтувати інший погляд щодо можливих перспектив безпечного розвитку національних держав та міжнародного співтовариства. Вона пов'язується головним чином з обґрунтуванням зниження ролі держав, як основних акторів міжнародної політики, а відтак і їх «державного суверенітету». Водночас акцентується увага на зростанні ролі інших акторів, зокрема, інститутів громадянського суспільства, міжнародних організацій, транснаціональних компаній тощо.

При цьому серед прихильників конструктивістського підходу є такі, які продовжують розглядають національні держави в якості важливих суб'єктів безпеки та системи міжнародних відносин, але *нарівні* із іншими суб'єктами безпеки, які відіграють рівнозначну роль.

З огляду на це, на їх думку, палітра взаємовідносин у світовому співтоваристві принципово має розглядається не тільки «по-вертикалі», на якій держави диференційовані з точки зору нерівності та залежності у воєнному, економічному та інших аспектах (як це прийнято у «політичних реалістів»), а й «по горизонталі», у контексті залежності міжнародної безпеки від стану взаємодії між іншими акторами (міжнародні організації, транснаціональні компанії тощо).

Звичайно, такий підхід дає змогу більш ґрунтовніше відобразити різні аспекти та проблеми забезпечення міжнародної та національної безпеки, зокрема глобальний характер загроз безпеці, неможливість забезпечення безпеки в межах окремо взятої держави тощо.

Інша ж частина прихильників конструктивістського підходу значно принижують роль держави в сучасних міжнародних відносинах. На їх думку, у системі міжнародних відносин такі традиційні атрибути державності як суверенітет, державні кордони, і навіть необхідність захисту національних інтересів є анахронізмом. Тому вони переконують – світова політика в принципі сьогодні вже не є міждержавна.

Результати інтенсифікації та поглиблення взаємозв'язків між неурядовими організаціями, транснаціональним компаніям, взаємодії між партіями, вченими, молодіжними організаціями, окремими громадянами тощо, на їх думку, має значно більше значення для забезпечення національної безпеки, ніж той чи інший стан міждержавних стосунків.

Вони переконані, що не держави, які раніше традиційно розглядалися як центри сили та головні інструменти забезпечення національної безпеки, а багатосторонність, якість та глибина зв'язків неурядових та транснаціональних організацій (корпорацій), визначають національну і навіть міжна-

родну безпеку. Відтак світова політика трактується як результат діяльності вказаних організацій (у політичній, економічній, гуманітарній, соціальній сфері), а не міждержавна.

Таким чином ця частина прихильників конструктивістського підходу державі відводить роль «своєрідного» нічного сторожа», а суспільним і корпоративним об'єднанням, асоціаціям тощо фактично передає функції державної влади для забезпечення інтересів громадян і соціальних щодо захисту їх цінностей та законних інтересів.

Характерно, що в останні роки для реалізації та певною мірою демонстрації вказаної влади (її сили) широко використовують можливості сучасних інформаційних технологій. У даному випадку мова йде про так звані «соціальні мережі». Вони дозволяють фактично *одномоментно* мобілізувати протестний потенціал сотень тисяч і навіть мільйонів людей проти існуючого порядку (у політичній, економічній чи іншій сфері) чи проти політичного режиму в цілому.

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

Дійсно, останнім часом все очевиднішим є те, що економічна та культурна глобалізація, розвиток інформаційних технологій призводять до поширення віртуальних груп за інтересами, досить корпоративних та егоїстичних.

Це значно ускладнює виконання державою завдань щодо забезпечення національної безпеки. На органи державної влади зростає тиск з боку нових форм політики ідентичності, у центрі якої часто перебувають релігійні переконання, етнічні суперечності, масова та ворожа до національних здобутків культура та інші чинники. Зокрема, національна література, мистецтво, історія, культурні традиції замінюються іконами, якими стають телезірки, фотомоделі, шоу-мени, футболісти тощо.

Наслідком є перехід від світу структурованого державами й обтяженого низкою соціально-політичних умов, обов'язків, національних традицій до світу пластичного, вільного від тих чи інших політичних, моральних чи інших бар'єрів (заборон) і кордонів, в центрі якого, як правило, егоїстичні корпоративні інтереси окремих груп людей.

Цей перехід є однією з причин поступової втрати значення у масовій свідомості таких дискурсів, зокрема, як «патріотизм», «національна безпека», «державний суверенітет», «суспільний інтерес». Безумовно, це ослабляє державу, не тільки як суб'єкта міжнародної політики, а й передусім як інструмент (інститут) реалізації публічного (суспільного) інтересу.

Але сказане не означає, що ліберальні підходи щодо забезпечення національної безпеки, які активно популяризувалися західними фахівцями та експертами, у тому числі на теренах незалежної України, показали свою життєдатність²⁸. Зокрема, всупереч основних положень вказаних підходів:

- в сучасних умовах глобалізації важливість ефективного державного регулювання в усіх сферах життєдіяльності суспільства (економічній, політичній та інших) не зменшилася, а навпаки – зросла;
- та чи інша позиція держави в системі міжнародних відносин, яка, як і раніше визначається її воєнно-політичною та економічною силою – матеріальною базою забезпечення державного суверенітету – продовжує залишатися визначальним чинником забезпечення національної та міжнародної безпеки;
- держава не може бути максимально «відкрита» для всього світу, а відтак значення державних кордонів не втратило свого значення в політичному, економічному та інших вимірах.

Навпаки, процес розмивання системи міжнародних відносин, як системи взаємовідносин суверенних держав, значно сповільнився. Можна навіть стверджувати, що він повернув у зворотному напрямку.

Так, США вже відмовилися від низки міжнародних режимів і договорів, які так чи інакше обмежували їх суверенітет. Президент Франції Н.Саркозі у ході передвиборної компанії у березні 2012 року дав обіцянку за певних умов поновити прикордонний контроль із сусідніми країнами-членами ЄС. Його намір отримав широку підтримку у суспільстві. Аналогічні думки стали домінувати і в Німеччині.

Таким чином огляд існуючих підходів щодо забезпечення національної безпеки дозволяє дійти висновку, що сьогодні надається пріоритет концепції «політичного реалізму». Водночас має місце тенденція щодо перегляду цієї концепції, у контексті особливостей сучасного характеру розвитку міжнародних відносин та наслідків процесів глобалізації. Тому в основу стратегічних рішень політичного керівництва при виборі шляхів, засобів і способів реалізації національних інтересів має покладатися реалізм і прагматизм.

5.2.2. Основні чинники, які здійснюють вплив на вибір підходу щодо забезпечення національної безпеки

Передусім вибір підходу щодо забезпечення національної безпеки передбачає однозначну визначеність щодо системи національних інтересів. Зокрема, має отримана відповідь на такі принципи питання:

²⁸

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

- де і в чому проявляється суть національних інтересів?;
- чи підтримуються більшістю населення інтереси, які визначені політичним керівництвом на офіційному рівні як національні, і як сприймаються вказані інтереси за межами держави?;
- хто є або може бути союзником (партнером) держави при реалізації тих чи інших національних інтересів?;
- як співвідносяться національні інтереси з реальним і потенційним (можливим) політичним та економічним статусом держави (її роллю та місцем) у регіональному та глобальному вимірах?;
- яким чином держава може захищати національні інтереси у тих чи інших умовах (засоби, способи, механізми тощо) та які ресурси (матеріальні, фінансові тощо) можуть бути для цього використані?

При виборі підходу щодо забезпечення національної безпеки принципово важливою є також оцінка загроз національним інтересам.

Сьогодні багато фахівців вважають, що загрози *внутрішнього* характеру можуть мати визначальне значення при виборі підходу щодо забезпечення національної безпеки.

Тобто існує думка, що вибір вказаного підходу має здійснюватися передусім у контексті закономірностей та особливостей суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку держави²⁹.

Але зовнішнє середовища характеризується чинниками, які також породжують загрози національним інтересам. Очевидно, вказані чинники мають бути враховані при виборі підходу щодо забезпечення національної безпеки.

Серед вказаних чинників, зокрема:

- нерівномірність, суперечливість, невизначеність та непередбачуваність геоекономічного та геополітичного розвитку;
 - дестабілізуючий розвиток демографічних процесів у світі;
 - симптоми вичерпаності природних та енергетичних ресурсів;
 - зростання кількості збройних конфліктів в різних регіонах планети;
 - зростання ймовірності розповсюдження ядерної зброї;
 - усвідомлення взаємозалежності національної й міжнародної безпеки та неможливості вирішувати спірні питання виключно воєнними засобами.
- Загрозою національній безпеці є також загострення та невирішеність так званих глобальних проблем безпеки. Мова йде про проблеми, які:
- концентрують фундаментальні суперечності земної цивілізації та загрожують її подальшому розвитку;
 - здійснюють вплив на життєдіяльність кожної людини, тієї чи іншої соціальної групи, держави і людства в цілому;

- потребують для свого розв'язання тісного співробітництва всіх країн, незалежно від їх соціально-економічного устрою, політичних, ідеологічних чи інших відмінностей.

Глобальні проблеми безпеки можна розділити на три групи: природного, техногенного та соціального походження.

Перша група – проблеми, які є наслідком відносин людини та оточуючого її середовища (природи).

Друга група проблем породжена наслідками та суперечностями розвитку постіндустріальної цивілізації. Вони проявляються в двох аспектах: катастрофічному руйнуванні оточуючого середовища проживання людини та значних диспропорціях у розвитку духовних і матеріальних людських цінностей, на користь останніх.

Третя група проблем є наслідком суспільних відносин між людиною і суспільством, між суспільними групами, а також між державами. Ці проблеми лежать у площині соціального та духовного розвитку людини, вдосконалення систем освіти та медичного забезпечення, необхідності призупинення гонки озброєнь, подолання значної економічної нерівності між державами тощо.

Вказаний поділ глобальних проблем безпеки є досить умовним із-за взаємовпливу будь-якої проблеми на інтенсивність та спрямованість розвитку інших проблем. Тому глобальні проблеми безпеки необхідно розглядати як складну динамічну систему, розвиток якої має спонтанний характер, є об'єктивним результатом соціального прогресу і характеризується високою динамічністю.

Зокрема, мова йде про зміну статусу і значення тих чи інших проблем, включення у вказану систему все нових проблем.

Так, у середині 80-х років минулого століття проблеми боротьби з міжнародним тероризмом та з розповсюдження СНІД мали відносно локальний характер, а сьогодні є глобальними проблемами безпеки.

Досить важливим чинником, який здійснює вплив на вибір підходу щодо забезпечення національної безпеки, є й те, що у багатьох конфліктах, у тому числі збройних, стає все важче визначити сторони протистояння, тип конфлікту, його істинні причини, ініціаторів.

Наприклад, це може бути внутрішній конфлікт, в ході якого відбуваються зіткнення між урядовими силами правопорядку і навіть армійськими підрозділами, які намагаються підтримати конституційний порядок та опозицією, яку досить часто називають «демократичною опозицією». Часто вказана опозиція озброєна найсучаснішою зброєю (хто її озброює, звичайно, як правило, не афішується).

Це може бути фактично й зовнішня агресія, яку Рада безпеки ООН за встановленою процедурою санкціонує як миротворчу чи гуманітарну опе-

рацію з метою захисту цивільного населення або як контртерористичну операцію для знищення баз і таборів терористів.

Відсутність чітких та визнаних міжнародною спільнотою процедур, які б дозволяли, зокрема, визначати істинні причин та ініціаторів розв'язання того чи іншого конфлікту, «подвійні стандарти», які часто демонструють провідні країни у своїх намаганнях нейтралізувати ці конфлікти, призвели до того, що закріплені сьогодні у міжнародному праві принципи та норми щодо використання воєнної сили учасниками конфлікту, як правило, ставляться під сумнів.

Міжнародне право, яке охороняє територіальну цілісність держав, Женевська конвенція, яка регламентує ведення війн, були сформовані до виникнення сучасних загроз національній та міжнародній безпеці. Відсутність адекватних вказаним загрозам та закріплених у міжнародному праві принципів та правил використання збройної сили, все більше заважає стримуванню, обмеженню масштабів і жорстокості конфліктів.

Більше того, їх відсутність дозволяє прямо чи опосередковано втручатися у внутрішні справи суверенних держав, включаючи пряму військову агресію. Війна країн-членів НАТО проти колишньої Югославії, а також у 2003 році проти Іраку, події в Лівії та навколо неї у 2011 році, яскраве тому підтвердження.

Варто також зазначити, що останнім часом негативний вплив на національну безпеку багатьох чинників, зокрема, таких як: слабкі Уряди, відсталі політичні та економічні системи, релігійний чи етнічний екстремізм, диспропорційне зростання чисельності молоді – як правило, співпадають.

Це створює передумови для виникнення та стрімкого розвитку внутрішніх конфліктів, у тому числі збройних. Характерним для них є активне втручання у внутрішні справи з боку провідних країн. У такому випадку внутрішні конфлікти, особливо коли у них приймають участь етнічні групи, мають велику ймовірність перерости у регіональні.

Разом з тим у багатьох країнах світу зростає розуміння, що на перший план виходить проблема забезпечення не тільки державної, а й міжнародної безпеки. Мова йде про усвідомлення того, що намагання забезпечити безпеку держави за рахунок іншої, як і абсолютизація безпеки держави, суспільства чи окремої людини не може бути домінантою як зовнішньої, так і внутрішньої політики.

Так, у разі підпорядкування безпеки суспільства безпеці держави, це призводить до тоталітаризму, а в разі абсолютизації безпеки особи – до хаосу й громадянського конфлікту, який неминуче призводить до втрати безпеки держави та безпеки суспільства, а в кінцевому підсумку й до втрати безпеки людини.

Окрім того при визначенні принципів, засобів, способів, методів і механізмів реалізації національних інтересів важливо також враховувати, що сьогодні досить виразно проявляють себе дві взаємопов'язані тенденції розвитку земної цивілізації.

З одного боку, зростає єдність людства, утверджується розуміння його цілісності, спільності історичної долі, а з іншого – створюються небачені раніше можливості для індивідуалізації особистості.

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

Аналіз другої тенденції цивілізаційного розвитку свідчить: досягнутий рівень науково-технічного прогресу, успіхи сільськогосподарського виробництва та медицини тощо створюють матеріальні передумови для практичної реалізації постулату про вищу цінність людського життя. До того ж сучасне високотехнологічне виробництво потребує виявлення та всебічного розвитку різносторонніх здібностей кожної людини. Тому існує суспільна потреба в більш гармонійному та всебічному її розвитку.

Структура витрат розвинених країн за останні десятиліття підтверджує сказане. Має місце постійне зростання долі асигнувань на соціальні витрати. Не без підстав вважається, що однією з підстав для такого зростання є суттєве підвищення у постіндустріальну епоху ролі «людського капіталу», як головної рушійної сили економічного зростання та накопичення національного багатства.

При цьому спостерігається й інтенсифікація процесу *гуманізації* людських відносин. Його суть: турбота про людину є не тільки найважливішою нормою моралі, а й найголовнішою умовою прогресивного розвитку суспільства.

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

5.2.3. Трансформація дефініцій «державний суверенітет» та «державні інтереси»

Поняття «державний суверенітет» традиційно розглядають в контексті забезпечення національної безпеки. Але зміна поглядів на місце та роль держави, як політичного інституту в сучасній світовій політиці, зумовлює необхідність розглянути проблему забезпечення національної безпеки у контексті співвідношення національного та державного інтересу, а також міжнародного і національного інтересу.

За часів колишнього СРСР поняття «національна безпека» більшою мірою ототожнювалося з поняттям «державна безпека» (основними компонентами останньої виступали зовнішня безпека та воєнна безпека). Це знаходило свій прояв в ототожненні понять «національний інтерес» та «державний інтерес», а також в назві відповідних органів, на які покладалася функція та повноваження, спрямовані на забезпечення національної безпеки в тогочасному її розумінні (зокрема, Комітет державної безпеки).

Аналіз показує – в умовах зростання інтенсивності процесів глобалізації, всебічна оцінка співвідношення національного і державного інтересу є ключовою передумовою розуміння зміни поглядів на місце і роль сучасної держави в суспільному розвитку.

Відомо, що поняття «держава», будучи на сьогодні основною й вищою формою політичного життя суспільства, передбачає наявність як мінімум трьох компонентів: нації, території та державного суверенітету. Тому не випадково у західних наукових школах поняття «національна безпека» практично тотожне поняттю «державна безпека».

Але це не може свідчити про відсутність грані між національною й державною безпекою.

Основу сучасної системи міжнародних відносин утворює система національних держав, хоча національності, які виступають в державній оболонці розрізняються між собою рівнями свого розвитку, національної консолідації й гомогенності.

Звичайно, як форма організації суспільства, держава володіє значною самостійністю і незалежністю щодо пануючої в даному суспільстві системи політичних і соціально-економічних відносин. Але варто погодитися з тими, які стверджують, що держава має дві іпостасі (змістовні складові) – вона абстрактна й одночасно історично-конкретна.

Суспільство, яке утворило національну державу, відстоює за її допомогою своє право бути рівноправним суб'єктом міжнародних відносин. Тому в своєму *абстрактному* значенні, держава намагається посісти гідне місце серед інших держав на міжнародній арені.

Тобто держава потрібна для найбільш органічного входження в загальнолюдську спільноту. Це, безумовно, передбачає розробку та здійснення відповідної державної політики національної безпеки.

Одночасно, у будь-який *конкретно-історичний* момент свого розвитку, держава – це арена і предмет внутрішньополітичної боротьби різних суспільних груп і прошарків суспільства у межах існуючої соціально-економічної та політичної системи (в комуністичній ідеології – предмет боротьби антагоністичних класів).

При цьому соціальні групи, які знаходяться при владі розглядають державу, як головне знаряддя своєї влади. Намагаючись забезпечити власну безпеку, вони оберігають безпеку держави від посягань з боку інших соціальних груп і, таким чином, вкрай зацікавлені у політичній стабільності, що є одним із передумов забезпечення національної безпеки.

Тобто у цьому випадку держава (завдяки зусиллям соціальної групи, яка знаходиться при владі) забезпечує свою безпеку, виходячи із власних інтересів, які проте не обов'язково співпадають з національними інтересами (якщо розуміти під ними хоча б інтереси більшої частини нації).

Таким чином необхідно проводити чітку грань між національною та державною безпекою. Остання відображає неоднозначний характер сутності держави, яка, як правило, виникає й успішно функціонує за умови зацікавленості у ній всіх соціальних груп і прошарків.

При цьому за своєю суттю поняття національна і державна безпека можуть співпадати, а можуть і розрізнятися, коли національні інтереси не співпадають з державними інтересами (як їх уявляє політична сила, яка перебуває при владі). У загальному ж випадку державна безпека є компонентом національної безпеки.

З іншого боку, як уже зазначалось, держава потрібна для належного представлення та захисту інтересів нації (у загальному випадку – інтересів населення, яке проживає на певній території) у загальнолюдській спільноті. Тому важливим завданням є забезпечення державного суверенітету, суть якого полягає у верховенстві та незалежності державної влади при вирішенні всіх питань внутрішньої та зовнішньої політики.

Але концепція державного суверенітету сьогодні зазнає суттєвих еволюційних змін. Головним чином під кутом таких транснаціональних та взаємопов'язаних дискурсів як демократія, лібералізм та права людини.

Зокрема, у теорії та практиці набуває все більшого визнання концепція так званого «гуманітарного втручання» з боку міжнародного співтовариства, якщо мають місце масові порушення прав людини «суверенною державою». Вказану концепцію інколи ще називають «новим ліберальним імперіалізмом».

Звичайно, порушення прав і свобод людини в різних куточках нашої планети, як правило, мають драматичні наслідки для міжнародного співтовариства. Тому це питання сьогодні є ключовим на порядку денному в міжнародних відносинах. Все більше стає противників щодо абсолютного права держав діяти на своїй території так, як їм заманеться, коли це стосується прав і свобод її громадян.

З цього приводу Р.Коен стверджує: «Концепцію государственного суверенитета нельзя рассматривать в качестве ширмы, за которой можно безнаказанно совершать массовые нарушения безопасности отдельных людей, даже если это происходит в пределах признанных государственных границ. Необходимо предусмотреть адекватные механизмы санкционирования и мониторинга активного дипломатического, экономического или военного вмешательства»³⁰.

Саме тому питання економіки, законотворчості та оборони все більше стають предметом міжнародних домовленостей і угод, а територіальні кордони у вказаному контексті значною мірою втрачають своє значення. Одночасно держава поступово втрачає і свою невід'ємну монополію на застосування насилля.

Але необхідно підкреслити, сказане *не означає*, що національна самосвідомість, демократичні інститути, національне законодавство (щодо регулювання міграційних потоків, боротьби з організованою злочинністю, соціальних питань тощо) як і раніше не входять до сфери компетенції окремих держав.

З іншого боку, варто зазначити, що абсолютною «вищою владою» чи «незалежністю», тобто абсолютним суверенітетом, не володіють навіть США. Зокрема, у більшості випадків з метою досягнення своїх національних інтересів вони *вимушені* переконувати інші країни, радитися з ними, а інколи – навіть умовляти. Тому чимало фахівців переконані – сьогодні розподіл «світової влади» між державами нагадує, так би мовити, складну гру у тривимірні шахи.

На верхній шаховій дошці влада однополярна й гарантується військовою могутністю США та фактично підконтрольного їм НАТО. Проте навіть на цьому рівні вказану владу сьогодні США вимушені поділяти з Російською Федерацією.

На другій шаховій дошці влада вже багатополарна, бо багатополарні її складові, передусім – економічна влада. Тут панує надзвичайно жорстка

³⁰ Коэн Р., Михалка М. Безопасность на базе сотрудничества: новые перспективы международного порядка: Моногр. Гармиш-Партенкирхен (Германия): Изд-во Европ. центра по изуч. вопр. безопасности им. Джорджа К. Маршалла, 2001. – С.12-13.

конкуренція національних інтересів провідних країн світу. Дві третини світового продукту виробляються США, Європою та Японією спільно, але високі темпи економічного зростання Китаю вже сьогодні дозволили йому стати другою економікою світу. Тобто вже на другому рівні й мови не може бути про США, як про гравця-гегемона.

Щодо найнижчої шахової дошки, то це сфера головним чином транснаціональних відносин. Тут панує хаос і зубожіння, не визнають кордонів й процеси досить важко піддаються державному регулюванню та контролю. На цьому полі багато гравців: від банкірів, які здійснюють перекази сум, що багаторазово перевищують державні бюджети більшості держав світу, до комп'ютерних хакерів, міжнародних терористів та представників нелегального бізнесу. На цьому рівні влада розподілена між *безліччю* суб'єктів. Очевидно також, що існують чисельні вертикальні взаємозв'язки між вказаними дошками.

З огляду на сказане, ті, які дають США поради продовжувати проводити гегемоністську зовнішню політику на основі традиційних уявлень про абсолютну американську могутність, виходять із застарілих стереотипів.

Але вищесказане не означає, що будь-які практичні дії, спрямовані проти суверенітету, територіальної недоторканості або ж політичної незалежності держави не повинні розглядатися як реальна загроза для її національних інтересів. Якщо ж при цьому має місце збройний напад, з метою загарбання території, ліквідації незалежності держави, зміна її політичного устрою, то такі дії, згідно резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 14 грудня 1974 року повинні однозначно розцінюватися як агресія.

Варто зазначити, що згідно вказаної резолюції агресія може бути не тільки воєнною, а й економічною, психологічною, ідеологічною тощо. Тобто в будь-якому випадку, застосування сили державою (групою держав) проти другої держави або народу в порушення норм міжнародного права є агресією.

Загалом же, акцент на права і свободи людини, як абсолютну цінність, на цінності та інтереси кожної суспільної групи, на заперечення будь-яких спроб підмінити державними інтересами національні інтереси, дозволяє:

- значною мірою просунути у напрямку операціоналізації поняття «національна безпека»;
- більш чітко та однозначно окреслити суть проблеми забезпечення національної безпеки, розв'язання якої покладається на органи державної влади (бо стає зрозумілішим, *що* потрібно вирішувати, *як* і за допомогою яких засобів і способів, а відтак окреслюються можливі напрямки пошуку оптимальних управлінських рішень).

Принциповим є й те, що при розв'язанні проблеми забезпечення національної та міжнародної безпеки, в арсеналі держав і міжнародних структур безпеки з'являються додаткові можливості вийти за вузькі межі існуючої тупикової парадигми міжнародних відносин (несумісності права націй на самовизначення та принципів непорушності державного суверенітету) і, таким чином, наблизитися до вирішення цієї ключової проблеми сучасності.

Дійсно, будь-яка національна група (нація), бажаючи визначитися зі своєю державністю, як правило, входить у протиріччя з міжнародною спільнотою, з національними інтересами тих чи інших держав. Останні можуть визнати, а можуть і не визнати нове державне утворення. В даному випадку на перший план висувається проблема забезпечення *внутрішньої* безпеки.

Розв'язання цієї проблеми залежить від того, якою мірою органам державної влади вдалося забезпечити належний розвиток найважливіших сфер суспільно-політичної, економічної, культурної та інших сфер життєдіяльності суспільства у контексті задоволення життєво важливих потреб *кожного* громадянина, *кожної* суспільної групи та суспільства в цілому? Чи вдалося створити належні умови для всебічного розвитку національних меншин?

Звичайно, що розв'язання цієї проблеми не має стандартних рішень. Але те, що у понятті «національна безпека» вирізняють три рівні безпеки: особи, суспільства та держави, зобов'язує державні інститути до пошуку конструктивних, компромісних рішень, принципово розглядаючи їх в контексті дотримання прав і свобод людини.

Безумовно, вказані рівні динамічні, бо їх місце та роль визначаються багатьма характеристиками. Передусім це: характер суспільних відносин, тип політичного режиму, сукупність внутрішніх і зовнішніх загроз національній безпеці в той чи інший історичний період розвитку держави.

Але за будь-яких умов національна безпека в демократичному суспільстві забезпечується:

- наявністю ефективних механізмів забезпечення національної безпеки;
- належною координацією діяльності політичних інститутів та інститутів громадянського суспільства сил;
- наявністю таких правових норм і суспільної свідомості, за яких стає можливою реалізація прав і свобод усіх соціальних груп населення та протидія будь-яким спробам розколу суспільства з огляду на його цінності.

Тому в кінцевому підсумку безпека особи у демократичному суспільстві залежить від формування і належного функціонування комплексу

правових і морально-етичних норм, суспільних інститутів і організацій, які дозволяють їй реалізувати свій потенціал, свої соціально значимі здібності та потреби.

Принципово важливо, що ціннісні орієнтації людини і суспільства не виключають певних відмінностей, зумовлених етнічними, релігійними, політичними, економічними та іншими аспектами. Але є базові. І національна безпека, в основі якої примат забезпечення прав і свобод людини, кожної суспільної групи, створення сприятливих умов для їх сталого, прогресивного розвитку є саме такою неперехідною цінністю.

Звичайно, інтереси забезпечення безпеки суспільства чи держави можуть в критичних (надзвичайних) умовах (ситуаціях) їх життєдіяльності домінувати над інтересами забезпечення безпеки окремого громадянина (наприклад, під час війни).

Але в демократичних суспільствах безпека держави й суспільства передусім є *функцією* забезпечення прав і свободи індивіда, тобто похідною від рівня безпеки особи. Саме в цьому й полягає найголовніша, принципова різниця між демократичним режимом та тоталітарним. В останньому, на першому плані, як правило, завжди безпека держави за рахунок особи, а часто – і всього суспільства.

Таким чином, в контексті сказаного такі питання як забезпечення територіальної цілісності держави, збереження громадського миру, свобод і прав громадян дуже взаємопов'язані. У разі неврахування цієї обставини активізується сепаратизм, має місце зростання соціальної напруженості, що в кінцевому рахунку, стає однією із головних внутрішніх причин і рушійних сил розпаду (руйнації) державного організму.

Тому, як порушення прав і свобод людини, так і активізація сепаратизму, а також низька ефективність системи забезпечення національної безпеки щодо нейтралізації намірів тих чи інших сил порушити територіальну цілісність, ослаблюють державу і генерують реальну загрозу для її існування.

Але практичні кроки органів державної влади в напрямку зміцнення державного суверенітету не повинні обмежуватися тільки внутрішніми заходами та діями по охороні державних кордонів та повітряного простору.

Вкрай важливими є заходи, спрямовані на збереження доступу до життєво необхідних джерел сировини та інших ресурсів, видів необхідної продукції, ринків збуту своїх товарів, свободу морів і космічного простору.

Для забезпечення зовнішньої безпеки важливе значення має також об'єктивне уявлення щодо геополітичного місця та геостратегічної ролі держави в світі. Це обумовлено тим, що внаслідок просторово-географічної взаємодії країн та народів, можна говорити про три взаємопов'язані систе-

ми й відповідно рівні безпеки: міжнародної (глобальної), регіональної і національної безпеки. Під впливом множини факторів характеристики вказаних систем, які визначають їх реальний стан, безперервно змінюються, а отже можна стверджувати, що змінюється і *міра (рівень) захищеності* цінностей та інтересів суб'єктів та об'єктів національної безпеки.

У зв'язку з цим, варто підкреслити, що система взаємовідносин та співробітництва, яка створена країнами-членами ЄС, не надає виключного значення суверенітету, й відповідно розподілу внутрішньої і зовнішньої політики. В цій системі взаємна безпека заснована головним чином на прозорості, відкритості та взаємозалежності їх дій.

Але все одно вказана система не призводить до відмирання поняття нація-держава, а отже і державного суверенітету. Просто національні, а відтак і державні інтереси, поступово заміщуються домінуючими в ЄС цінностями морально-ціннісного характеру. Зростає усвідомленість взаємозалежності національного й міжнародного життя при визначенні загальної траєкторії національного розвитку.

5.2.4. Геополітичні та геоелектронічні аспекти вибору підходу щодо забезпечення національної безпеки

Географічне положення, величина території, кількість населення, комунікації, технологічний, економічний, військовий потенціал, культурні традиції – важливі чинники національної безпеки, які традиційно враховують при виборі підходу щодо її забезпечення.

При цьому наукові знання про вплив просторово-географічних факторів на внутрішню і зовнішню політику держав, на логіку міжнародних відносин традиційно охоплюють поняттям «геополітика».

Водночас геополітику часто розглядають і як наукову дисципліну, що вивчає структури і суб'єкти, глобальні або стратегічні напрями, найважливіші закономірності, принципи життєдіяльності та еволюцію світового співтовариства. Тому будь-яка країна, незалежно від своєї реальної «ваги» (політичної, військової, економічної тощо), є учасником при вирішенні проблемних питань життєдіяльності міжнародної спільноти.

Звичайно, покриття земної кулі морськими, повітряними, автомобільними, залізничними шляхами, авіалініями, а також вихід людства у космічний простір, розвиток інформаційних технологій тощо внесло суттєві корективи в геополітичну структуру взаємовідносин світового співтовариства.

Вказані чинники значною мірою підірвали традиційне розуміння підходів щодо розв'язання комплексної проблеми забезпечення як національної, так і міжнародної безпеки.

Дійсно, поява ядерної зброї, вдосконалення засобів її доставки, економічна глобалізація, визначальна роль інформаційних технологій в системах управління (державою, інфраструктурами, які забезпечують життєдіяльність суспільства: оборона, фінанси, водо-, газо-, енергопостачання тощо) поставило велике питання щодо недосяжності чи невразливості тієї чи іншої країни.

Окрім того останнім часом на геополітику здійснюють потужний вплив й так звані «нетрадиційні загрози». Серед них, зокрема: міжнародний тероризм, міграційні потоки, нелегальний обіг наркотичних речовин, зростання ймовірності доступу до зброї масового ураження екстремістських організацій, негативні наслідки сучасних процесів економічної та культурної глобалізації.

Тому, якщо раніше геополітика визначалась такими поняттями як «життєвий простір», «зона життєвих інтересів» тощо, то сьогодні у зовнішньополітичний лексикон ввійшли її додаткові характеристики – геоekonomіка та геостратегія.

Це означає, що сьогодні при обґрунтуванні підходів щодо забезпечення національної безпеки необхідно відмежуватися від традиційного розуміння геополітики як дисципліни, завданням якої є вивчення переважно просторово-географічного аспекту міжнародних відносин.

Звичайно, місцеположення, клімат, топографія, природні ресурси, доступ до морів і океанів тощо продовжують мати важливе значення для історичної долі й перспектив розвитку будь-якої держави чи народу.

Але сьогодні головною метою геополітики є вивчення *взаємозалежності* зовнішньої політики держав, міжнародних відносин і системи політичних, економічних, воєнно-стратегічних та інших взаємозв'язків, які обумовлені не лише просторово-географічними факторами, а й економічними, культурними, історичними та іншими факторами.

Тому при визначенні підходу щодо забезпечення національної безпеки важливим є *комплексний* геополітичний та геоekonomічний аналіз. Його результати дозволяють виділити характерні риси геополітичних та геоekonomічних процесів, які мають бути враховані при визначенні національних інтересів та обґрунтуванні можливих шляхів, засобів, способів і механізмів їх реалізації.

Сьогодні характерними рисами геополітичних та геоekonomічних процесів є:

- перебудова системи міжнародних відносин у контексті боротьби за сфери домінування національних інтересів між США, країнами Західної Європи, Азіатсько-Тихоокеанського регіону, а також Російською Федерацією;

- пошуки місця та ствердження своєї ролі у міжнародній політиці (у різних її вимірах) незалежних держав, що виникли після розпаду соціалістичної системи, у тому числі й на теренах колишнього СРСР^{31[1]};
- активізація суперечливих процесів у так званих країнах «третього світу» (деякі намагаються стати регіональними «центрами сили», а інші, втрапивши патронаж СРСР, стали районами нестабільності);
- намагання США за будь яку ціну залишитися наддержавою, а саме зберегти: здатність проводити глобальну економічну політику; наймогутніші збройні сили; спроможність застосовувати глобальний політичний, інформаційний та ідеологічний вплив³²;
- вплив глобальних фінансово-економічних криз не тільки на структуру міжнародної економічної системи, а й на військово-політичні баланси у світі.

Сьогодні у світовому просторі сформувались цивілізаційні полюси, які мають декілька вимірів: економічний, інформаційний, науково-технологічний, воєнний, територіальний, сировинний, кількість та якість населення, здатність адекватно змінюватися в мінливому світі тощо.

Міжнародний порядок значною мірою базується на динамічній рівновазі між вказаними полюсами, які постійно нівелюються під впливом багатьох чинників, зокрема, сучасних процесів економічної глобалізації.

Водночас характерною особливістю сучасності є й те, що глобальне політичне, економічне та культурно-ідеологічне суперництво головним чином проявляється на регіональному рівні.

Це обумовлене тим, що руйнування після розпаду СРСР біполярної структури світу призвело до втрати місцевою елітою звичних орієнтирів та до сприйняття перемін, як сигналу щодо швидкого розв'язання своїх проблем національного розвитку. На жаль, часто за рахунок інших країн, тобто на шкоду їх національним інтересам.

Наслідком цих процесів стало зростання конфліктності у відносинах між окремими державами та можливостей навіть малих країн здійснювати вплив на політику провідних країн світу, і, таким чином, на міжнародну безпеку, який часто є негативним.

Окрім того в деяких країнах додатковий імпульс отримали тенденції дезінтеграційного характеру. В їх основі міжетнічні, міжконфесійні, економічні, політичні та інші суперечності, що призвело до більш жорсткої полі-

³¹ У цьому контексті варто розглядати приєднання до НАТО нових країн і намагання розширити сферу його впливу на Схід і Південь, розширення ЄС, інтеграційні процеси, започатковані останнім часом Російською Федерацією тощо.

³² На жаль, при цьому часто використовується фактор зростання релігійного, політичного та етнічного екстремізму, активізація сепаратизму в тих чи інших країнах.

тики держав й стало одним із факторів зростання екстремізму та злочинів терористичної спрямованості;

Джерела цих суперечностей загальновідомі. Людство складається з етнічних утворень. Вони мають спільну культуру, займають певну територію, яка часто не співпадає з державними кордонами, утвореними в результаті історичної взаємодії етнічних утворень.

При цьому культура етнічних утворень та її політичний компонент (зокрема, погляди на сенс, цілі та завдання відносин з оточуючим світом) може входити в протиріччя з культурою інших етнічних утворень.

Ці протиріччя є причиною напруженості між етнічними утвореннями, яка за певних умов може бути компенсована добросусідськими відносинами.

Але часто зміна геополітичної та гео економічної ситуації призводить до зміни й пріоритетів та цілей розвитку етнічних утворень і, як правило, актуалізує потенційні суперечності, дестабілізує обстановку, породжує загрози національній та міжнародній безпеці.

Варто також зазначити, що із-за зростаючих труднощів США самостійно підтримувати статус-кво світової ситуації, сьогодні спостерігається намагання деяких держав реалізувати претензії на роль регіональних лідерів і великих держав.

Так, економіка Китаю вийшла на друге місце в світі і поки що зберігає темпи, достатні в найближчі десятиліття витіснити США з першого місця у глобальному рейтингу світових економік. Китай також щорічно прибавляє обертів у нарощуванні воєнного компонента своєї політики.

Стрімко зростає вплив на європейські справи Німеччини – четвертої економіки у світі, а регіональними лідерами стали Туреччина, Індія, Бразилія та деякі інші країни.

Все це, за умови, що політика національної безпеки вказаних країн буде ґрунтуватися на концепції «політичного реалізму» – чинники дестабілізації міжнародної стабільності.

Тобто процес становлення багатополярного порядку породжує нові виклики та загрози міжнародній та національній безпеці, бо атрибутами політичної реальності залишається зброя, як вагомий аргумент реалізації національних інтересів. Відтак ймовірність виникнення збройних конфліктів, переростання їх у локальні війни і навіть війни регіонального масштабу збільшується.

Для багатьох країн при виборі підходу щодо забезпечення національної безпеки важливим чинником є також ступінь політичного впливу ЄС на світовій арені. Значна частина аналітиків та експертів переконані, що він буде залежати головним чином від її здатності досягти більшої політичної

згуртованості, яка необхідна для формування консолідованого «стратегічного бачення» країнами-членами ЄС тенденцій міжнародної політики.

Але, наприклад, позиції Варшави, Праги, Будапешту стосовно розміщення в Європі елементів американської системи ПРО свідчать про те, що має місце своєрідна *ренаціоналізація* зовнішньої політики та політики безпеки окремих членів ЄС.

Політика «особливого партнерства» вказаних країн із США отримує все більш логічне завершення. Це може породити серйозні наслідки для узгодження дій як країн – членів ЄС, так і НАТО, бо угоди оборонного характеру між США та окремими державами в Європі можуть призвести до виникнення зон різного ступеня безпеки.

Цілком імовірною може бути ситуація, коли вироблення консолідованої зовнішньої політики ЄС з принципових питань безпеки та оборони буде практично неможливим.

Стає більш відчутним і взаємозв'язок між геополітичними і геоеконічними змінами, які породжені сучасними процесами глобалізації.

Величезні за площею і чисельністю населення країни і навіть регіони «закипають» проти існуючого порядку речей. Причиною є не тільки архаїчність тих чи інших режимів та відсутність елементарних основ демократії.

Очевидною стає й нездатність ліберальної економіки, яка головним чином спрямована на задоволення приватного інтересу (підприємця), розв'язувати соціально-економічні проблеми публічного (суспільного) характеру.

Мільйони людей бунтують проти того, що незначний відсоток населення землі захопив переважну частину світових багатств, що незважаючи на фінансово-економічні кризи, їх статки зростають, а інші зубожіють. Тобто протестні настрої мають чітко виражену соціальну складову, з якою не «товаришує» ліберальна економіка.

Наслідком глобальних фінансово-економічних криз завжди був запуск механізмів перезавантаження взаємин між провідними гравцями світової політики. Виникає бажання розв'язати ті чи інші проблеми, які завжди мають місце у відносинах між ними. Природно, це бажання реалізується у контексті реалізації національних інтересів. І тут постає питання: як розв'язати ці проблеми з найменшими втратами для безпеки держави?: Йдеться насамперед про те, як зберегти:

- суверенітет (насамперед, у політичному та економічному вимірах) та своє місце в світових рейтингах країн – як необхідну умову та інструмент захисту і просування національних інтересів?;
- досягнутий рівень економічного розвитку та добробуту населення – як умову забезпечення внутрішньої політичної стабільності та широкої громадської підтримки політичної еліти, що знаходиться при владі?

З кожним роком ці проблеми стає все важче вирішувати навіть провідним країнам. Більш очевидними є й ознаки системної кризи у розвитку цивілізації. Тому необхідна кардинальна перебудова фундаментальних основ і переорієнтація векторів розвитку політичних, економічних, соціальних і духовних процесів світової цивілізації.

Принципово важливо, що вказана перебудова повинна здійснюватися в умовах все більш жорстких ресурсних, військово-політичних і екологічних обмежень. Тому відносини між державами стають більш агресивними і, таким чином, виникають додаткові труднощі у процесі забезпечення безпечного розвитку світового співтовариства та національної безпеки тих чи інших країн.

Варто зазначити, що свого часу С.Хантінгтон стверджував – у майбутньому основним джерелом конфліктів буде не ідеологія і економіка. Джерела ж конфліктів будуть визначатися головним чином культурою. З огляду на це, на його думку, найбільші конфлікти будуть виникати між націями і групами країн, що належать до різних культур (цивілізацій).

Дійсно, саме культура в кінцевому підсумку визначає політичні та економічні стратегії провідних країн – представників світових цивілізацій. Певною мірою їх можна назвати стратегіями забезпечення сталого розвитку та безпеки цивілізацій, до яких належать вказані країни.

Сьогодні заслуговують на увагу такі політичні та економічні стратегії, в основі яких лежать насамперед культурно-цивілізаційні компоненти, а саме:

північноамериканська (або англосаксонська) – суть якої в глобальній експансії інтересів США з комплексним використанням військових, фінансово-економічних, політичних, технологічних, інформаційних інструментів, часто всупереч інтересів країн, які традиційно артикулюються як стратегічні союзники;

китайська – в її основі тотальна мобілізація соціально-економічних, політичних, ідеологічних, інших національних особливостей розвитку та ринкових компонентів з чітко вираженим зовнішнім вектором: товарна, а останнім часом і фінансова глобальна експансія з одночасним нарощуванням військової потужності;

європейська – її суть: економічна інтеграція за допомогою створених наднаціональних органів управління і спроба на цій основі військово-політичної інтеграції, при одночасному використанні та розвитку можливостей НАТО;

японська – для неї головним є орієнтир на авангардний технологічний розвиток в поєднанні з традиційною національною культурою та прагматизмом у використанні дивідендів від військово-політичного заступництва США;

російська – головною ціллю якої є набуття статусу наддержави в ресурсному вимірі (перш за все в енергетичному) і отримання на цій основі необхідних ресурсів для подолання технологічного відставання від провідних країн світу та модернізації ВПК і підтримки статусу ядерної наддержави;

єврейська – принциповою особливістю якої є системна мобілізації матеріальних, фінансових, людських та інших ресурсів єврейського співтовариства в інтересах виживання держави Ізраїль;

Можна також говорити і про наявність *ісламської* стратегії забезпечення сталого розвитку та безпеки мусульманського світу. Вона проявляється в різних іпостасях: від глобальної популяризації релігійних цінностей ісламу в різних сферах життєдіяльності (на жаль, не рідко з використанням насильницьких засобів) до прагнення оволодіти сучасними ракетними технологіями і ядерною зброєю для отримання вагомому інструменту впливу на світову політику.

Принципова особливість ісламської стратегії – відсутність чітко виражених центрів ідеологічної, військово-політичної та економічної сили. Спроби їх формування жорстко придушуються провідними країнами – представниками інших цивілізацій.

Тобто прагнення тієї чи іншої мусульманської країни стати таким центром (військово-політичним, економічним) наштовхуються на потужну протидію з боку провідних країн, які представляють інтереси інших цивілізацій.

Характерною особливістю є й те, що часто дії вказаних країн підтримують і мусульманські країни, які, з тих чи інших міркувань, йдуть у фарватері їх політики³³. Тому ісламська стратегія в значній мірі є різновекторна.

Результати реалізації вказаних стратегій, які жорстко конкурують, постійно і досить швидко змінюють баланс національних та наднаціональних суверенітетів, світовий баланс сил, насамперед, економічний і військовий. При цьому кожна держава вимушена обирати напрямок свого розвитку в руслі тієї чи іншої стратегії.

Вказані зміни в умовах ресурсних, військово-політичних та екологічних обмежень, зростання соціокультурної, політичної та економічної взаємозалежності між націями і державами, що належать до різних цивілізацій, сучасних процесів глобалізації породжують додаткові труднощі та невизначеності при виборі підходу щодо забезпечення національної безпеки.

Умовно ці невідомі можна представити у вигляді запитань, на які поки що немає однозначної відповіді, а саме:

33

Зокрема, це підтверджує позиція країн-членів Ліги арабських країн щодо конфліктів, які мали місце у Єгипті та Лівії у 2011 році. Деякі з них активно сприяли втручанням країн-членів НАТО у конфлікти на боці однієї із сторін.

- чи зможе глобалізація зменшити нерівність і прірву між багатими і бідними, як в розрізі окремих країн, так і між країнами?
- чи не буде згортання не тільки нових демократій, а й північноамериканської та європейських під тиском, зокрема, необхідності недопущення фінансово-економічних криз, боротьби з організованою злочинністю, тероризмом, захисту від зростаючого впливу етнічних та релігійних чинників на територіальну цілісність?
- як країни, де відбувається старіння населення, зможуть пристосуватися до інтеграції в своє середовище мігрантів, бо вже сьогодні деякі лідери в ЄС заявляють, що їхня політика мультикультурності є малоефективною?
- чи зможуть деякі країни кинути відкритий виклик глобальному пануванню США і чи не підірве це міжнародну стабільність³⁴?
- які межі негативного впливу на світову економіку політичної нестабільності в країнах-постачальниках та країнах транзитерах енергоресурсів і що потрібно робити, щоб його не допустити (знижити)?
- чи вдасться не допустити збільшення кількості країн, які володіють ядерною зброєю і ефективними засобами її доставки?
- як буде зростати вірогідність отримання доступу до ядерної зброї та іншої зброї масового ураження терористичних і екстремістських організацій?
- чи зможе світова спільнота підготуватися до катастрофічного погіршення навколишнього середовища?

Вражаючою є бідність країн «третього світу». Є ознаки погіршення становища «середнього класу» і в країнах так званого «золотого мільярда».

Світ стоїть на порозі продовольчої, енергетичної та житлової кризи. Це може викликати глобальні соціальні протести та потрясіння, які охоплять величезні за площею і населенням території.

А низька якість державного управління, масова міграція, яка має місце у таких випадках, стануть підґрунтям для тероризму, організованої злочинності, корупції, які завершать загальну картину деградації тієї чи іншої країни і навіть регіонів.

Окрім того, на думку деяких експертів, виникнення пандемії глобального масштабу, яка може призвести до масової загибелі людей також лише питання часу³⁵. Якщо епідемія виникне у мегаполісах країн зі слаб-

³⁴ Деякі експерти вважають, що наслідком стрімкого падіння могутності США буде загострення відносин між провідними державами, хаос, домінування моделей національної безпеки, що базуються на гібриді авторитаризму, націоналізму і релігії, що ще більше підвищить ступінь невизначеності на міжнародній арені.

³⁵ За різними оцінками, тільки у 1918-1919 р.р. вірус грипу знищив близько 20 млн. людей.

кою системою охорони здоров'я, вона швидко набуде розповсюдження по всьому світу³⁶.

Таким чином сьогодні відбувається «глобальний» перерозподіл сил у політичному, економічному та інших вимірах. Формування поліцентризму в світовій політиці генерує нестабільність. Має місце тенденція розростання спорадичних регіональних конфліктів.

Водночас для провідних країн характерна тенденція прискореного переозброєння національних збройних сил. У цих країнах здійснюється розробка, накопичення й практичне випробування науково-технічних досягнень у військовій галузі. Головна мета: бути спроможним до ведення війни з противником, що володіє високотехнологічною зброєю.

Результатом таких дій стає дедалі очевидніший колосальний якісний стрибок у розвитку озброєнь, формах і способах збройної боротьби, здатний призвести у найближчі десять років до нової революції у військовій справі.

Особливістю вказаного процесу є його маскування під необхідність протистояння «нетрадиційним загрозам» (тероризм, нейтралізація загрози розповсюдження ядерної зброї та засобів її доставки, неадекватність дій тоталітарних режимів тощо).

Але насправді, збройні сили готують до участі у воєнних конфліктах високої інтенсивності, і, таким чином, до нарощування їх спроможності, як інструменту силового тиску на тих, хто не згоден із зовнішньою політикою провідних країн.

Спостерігається й активізація зусиль щодо проведення військових операцій поза традиційними межами відповідальності військово-політичних організацій, у рамках коаліцій, сформованих на тимчасовій основі, без чіткого і однозначного мандата ООН на їх проведення.

Ці операції, як правило, супроводжуються потужною інформаційною підтримкою щодо їх доцільності, зокрема, під гаслами гуманітарної допомоги місцевому населенню, запобігання гуманітарної катастрофи, боротьби з масовими порушеннями прав і свобод людини тощо.

В кінцевому ж підсумку аналіз геополітичних та гео економічних аспектів вибору підходу щодо забезпечення національної безпеки дозволяє констатувати, що із закінченням останньої хвилі розширення ЄС та НАТО в Європі знову активно формуються «розподільчі лінії». По обидві сторони утворюються економічні блоки та блоки безпеки.

Цей процес співпадає з новим витком жорсткої боротьби за ресурси у загальнопланетарному масштабі.

Враховуючи зростаючу військово-політичну та економічну міць світових цивілізацій уникнути катастрофічного за наслідками для долі людства

³⁶ Сьогодні понад 70% населення Європи, Північної та Латинської Америки проживає у містах, а частка міського населення Азії та Африки вже перевищила 40%.

глобального конфлікту можна тільки шляхом усунення передумов, які ведуть до конфлікту.

Передусім необхідно змінити домінуючу сьогодні логіку конфронтаційного розвитку між ними, а не прагнути «законсервувати» існуючий порядок речей за всяку ціну, у тому числі шляхом експорту «керованого хаосу» в ті чи інші країни і регіони в різній упаковці.

Зусилля світової спільноти щодо забезпечення безпечного розвитку мають бути сконцентровані на практичній реалізації єдине прийнятного в сучасних умовах принципу: «до безпеки – через співпрацю». Це дозволить не допустити ескалації напруженості у стосунках між державами, якими б інтересами в політичній, економічній чи іншій сфері вона не виправдовувалася.

Безумовно, в найближче десятиліття зберегти свої позиції, а тим більше поліпшити їх, зможуть лише ті країни, політичні еліти яких зможуть знайти адекватні відповіді на виклики глобальних невизначеностей та суперечностей сьогоднішнього дня. Тому актуальним є вдосконалення систем моніторингу негативного впливу вказаних викликів на національну та міжнародну безпеку.

Для України, з огляду на відносно незначний історичний досвід державотворення, принципово важливим є вирішення цього завдання в контексті створення системи забезпечення національної безпекою, адекватної загрозам її життєво важливим національним інтересам. Передусім укавана система за своєю організаційно-функціональною та ресурсною спроможністю має гарантувати суверенітет, територіальну цілісність, добробут та фізичну безпеку громадян.

Глава 6. Система забезпечення національної безпеки

6.1. Ідентифікація (оцінка) та моніторинг загроз національній безпеці

6.1.1. Види, ієрархія та класифікація небезпек національним інтересам

Небезпеки реалізації національних інтересів з огляду на вищевикладену сутність понять «виклик», «загроза» та з урахуванням ймовірності (ризик) виникнення умов, за яких сформується потенціал протидії реалізації національним інтересам, можуть бути за ступенем їх негативного впливу на реалізацію інтересу розташовані у наступній послідовності (ієрархії):

- потенційний виклик;
- реальний виклик;
- потенційна загроза;
- реальна загроза;
- реальна небезпека.

Потенційний виклик – це ситуація, коли є ймовірність виникнення умов, за яких може формуватися потенціал протидії реалізації національним інтересам. В даному випадку головною функцією органів державної влади є оцінка ризиків збитків в тій чи іншій сфері національної безпеки в разі виникнення умов, за яких може формуватися потенціал протидії реалізації національним інтересам та здійснення заходів профілактично-превентивного характеру щодо блокування виникнення вказаних умов.

Іншими словами, це ситуація, коли може відбуватися накопичення певного потенціалу протидії реалізації національним інтересам.

Реальний виклик – це ситуація, коли завершилося формування передумов (завершилося накопичення потенціалу) протидії реалізації національним інтересам, але протидії досягненню національних цілей в формі офіційних заяв, політичних, економічних чи інших дій ще немає. За цих умов головною функцією органів державної влади є:

- своєчасне виявлення ситуації та основних суб'єктів (об'єктів), які можуть реалізувати вказаний потенціал, тобто протидіяти реалізації національним інтересам;
- уточнення можливих збитків в тій чи іншій сфері національної безпеки (які оцінюються як малий ризик для забезпечення національної безпеки);
- здійснення низки адекватних виклику заходів профілактичного характеру (для блокуванню його трансформації у потенційну загрозу).

Тобто це ситуація, коли накопичено потенціал, достатній для протидії реалізації національним інтересам, але офіційні заяви з боку тих чи інших суб'єктів, інші дії, спрямовані проти їх реалізації – відсутні.

Потенційна загроза – це ситуація, коли має місце очевидна протидія досягненню національних цілей, очевидний намір нанесення шкоди (збитку) національній безпеці в формі офіційних політичних, економічних чи інших дій без застосування засобів збройної боротьби, коли вже можна вести мову про нанесення певної шкоди (збитку) національній безпеці.

Але її масштаби за будь-яких умов не зачіпають життєво важливі національні інтереси (суверенітет, територіальну цілісність тощо). Збитки (шкода) головним чином мають локальний характер, тобто це сукупність умов, які, безумовно, вимагають реакції (конкретних заходів) щодо запобігання їх негативного впливу на національну безпеку.

В разі виникнення потенційної загрози органи державної влади мають вдатися до заходів *прямої протидії* загрозі з метою *запобігання* її трансформації у реальну загрозу. Ці заходи мають бути адекватними рівню загрози, але у будь-якому випадку застосування збройної сили в сукупності засобів і способів, які використовуються для захисту національних інтересів має виключатися.

Таким чином для даної ситуації характерним є *очевидний намір* протидії реалізації інтересам в формі офіційних заяв з боку тих чи інших суб'єктів, інших дій *без застосування силових методів*. Має місце нанесення шкоди національній безпеці, але її масштаби не зачіпають життєво важливі національні інтереси.

Реальна загроза – це ситуація, коли має місце не тільки очевидна протидія досягненню національних цілей, а й очевидний намір нанесення шкоди (збитку) життєво важливим національним інтересам в формі офіційних чи не офіційних політичних, економічних та інших дій, але без застосування засобів збройної боротьби. Водночас загроза збройного нападу досить висока. Вже можна вести мову про нанесення значної шкоди (збитку) національній безпеці, масштаби якої зачіпають життєво важливі національні інтереси, але головним чином мають *локальний* характер.

Тобто це сукупність умов, які безумовно вимагають негайної реакції (конкретних заходів) щодо запобігання їх подальшого негативного впливу на національну безпеку.

В разі виникнення реальної загрози органи державної влади мають вдатися до активних і рішучих заходів *прямої протидії* загрозі з метою *запобігання* її переростання у реальну небезпеку.

Ці заходи мають бути комплексними, передбачати залучення всіх наявних у розпорядженні органів влади засобів і способів, але бути адекватними рівню загрози і, як правило, виключити необхідність застосування збройної сили для захисту життєво важливих інтересів.

За реальної загрози шкода (збитки) життєво важливими національними інтересами *не досягають* рівня, коли, наприклад, відбувається порушення цілісності соціальної, економічної чи політичної системи або втрачаються можливості виконання ними життєво важливих функцій.

Таким чином у ситуації реальної загрози має місце *протидія* реалізації життєво важливим національним інтересам, але вона має *вибірковий* характер і *без застосування збройної сили*. Водночас загроза застосування засобів збройної боротьби досить висока (зброя може бути застосована у будь-який момент). Має місце нанесення шкоди реалізації життєво важливих інтересів, але її масштаби мають *локальний* характер.

Реальна небезпека – це ситуація, коли склалися умови, за яких безпосередня небезпека нанесення збитку (шкоди) життєво важливим національним інтересам і національним цінностям є реальністю.

Це, наприклад, ситуація, коли вже розпочалася війна або коли вона може розпочатися у будь-який момент. З огляду на це держава має використати всі наявні у її розпорядженні засоби для захисту вказаних інтересів у тому числі засоби збройної боротьби (військову силу).

При цьому перевищувати рівень загрози є не тільки допустимим, а й бажаним (аж до розгляду практичних питань щодо вжиття *превентивних* заходів), з метою блокування джерела (джерел) загрози у найбільш короткі терміни, бо від цього залежить величина збитків для національних інтересів. Тому це ситуація, коли ймовірність запровадження воєнного стану на всій території держави є надзвичайно високою, оскільки протидія реалізації життєво важливих національних інтересів має комплексний характер, як правило, із застосуванням збройної сили.

Відбувається порушення цілісності соціальної системи та держави й втрачаються можливості виконання ними тих чи інших життєво важливих функцій (частково або повністю).

Звичайно, вказана класифікація небезпек реалізації національних інтересів, як і будь-яка інша, має умовний характер й може бути доповнена, наприклад:

- за характером (соціальні, техногенні чи природні);
- за розмахом та масштабами можливих наслідків (вони можуть бути глобальними, регіональними, субрегіональними, національними, локальними);
- за функціональними сферами національної безпеки, спрямованістю та терміном дії (небезпеки можуть бути: політичними, економічними, інформаційними тощо, внутрішніми чи зовнішніми, довгостроковими чи короткостроковими).

Водночас запропонована класифікація:

- дозволяє ідентифікувати будь-яке явище (подію, процес, ситуацію), як потенційний чи реальний виклик, потенційну чи реальну загрозу або реальну небезпеку національним інтересам і, відповідно, планувати та здійснювати комплекс заходів щодо формування та забезпечення ефективного функціонування системи забезпечення національної безпеки;
- може бути використана при моделюванні процесу забезпечення національної безпеки;
- є важливою при визначенні та уточненні сукупності національних цілей;

- дозволяє відмовитися від традиційного включення до базових нормативних документів у сфері забезпечення національної безпеки досить гіпотетичного переліку потенціальних і реальних загроз національній безпеці, не проводячи між ними чіткої межі³⁷;
- передбачає можливість *кількісно* оцінювати рівень небезпек національній безпеці шляхом визначення можливих ризиків нанесення шкоди (збитку) національним інтересам за тих чи інших умов їх реалізації.

6.1.2. Моделювання переростання потенційних загроз національній безпеці у реальні загрози

Від адекватної оцінки загроз національним інтересам (зокрема, відповіді на питання вони є потенційні чи реальні), залежить перелік та зміст заходів, спрямованих на зменшення їх негативного впливу на реалізації вказаних інтересів. Певною мірою вирішенню задачі слугує класифікація небезпек національним інтересам, наведена вище.

Водночас важливими є й кількісні оцінки співвідношення рівня загроз та потенціалу системи забезпечення національної безпеки, з огляду на вплив останнього на вказаний рівень.

Якщо очікувані (прогнозовані) збитки (втрати) України в деякій *i*-тій сфері національної безпеки перевищують величину *максимально-допустимих* для неї збитків (рівень втрат), або коли очікувані збитки (втрати) держави, яка є суб'єктом-джерелом загроз національним інтересам України в *i*-тій сфері її національної безпеки, не досягають *критично-мінімальної* величини недопустимих для цієї держави збитків (рівня втрат), внаслідок проведених Україною контрзаходів, то така ситуація має бути оцінена як наявність потенційної загрози національним інтересам України у сфері, яка розглядається.

Формалізовано це можна записати у вигляді співвідношення:

$$\begin{aligned} U_{o,i}(t) &> Upd,i(t) \\ &\text{або} \\ A_{o,i}(t) &< And,i(t) \end{aligned} \tag{2}$$

де: $U_{o,i}(t)$ – очікувані (прогнозовані) збитки (рівень втрат) України в *i*-тій сфері її національної безпеки на момент часу *t*;

$Upd,i(t)$ – величина *максимально-допустимих* для України збитків (рівень *максимально-допустимих* втрат) в *i*-тій сфері її національної безпеки на момент часу *t*;

³⁷

Вказаний у нормативних документах України перелік є комбінацією потенційних та реальних загроз, яка вже на момент включення до документу втрачає сенс в контексті розробки та реалізації політики національної безпеки.

$Ao,i(t)$ – очікувані (прогнозовані) збитки (рівень втрат) в i -тій сфері національної безпеки держави – джерела загроз національним інтересам України, в разі проведення останньою контрзаходів на момент часу t ;

$And,i(t)$ – критично-мінімальна величина недопустимих збитків (рівень критично-мінімальних недопустимих втрат) в i -тій сфері національної безпеки держави - джерела загроз національним інтересам України, в разі проведення останньою контрзаходів на момент часу t .

Якщо потенційну загрозу в i -тій сфері національної безпеки неможливо компенсувати наявним потенціалом СЗНБ шляхом його перерозподілу між сферами національної безпеки, або шляхом залучення додаткових ресурсів із наявного у розпорядженні держави загального потенціалу, і тим самим забезпечити:

$$Ao,i(t) > And,i(t), \quad (3)$$

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

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

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

6.1.3. Оцінка достатності потенціалу системи забезпечення національної безпеки

Наявність ризиків понести збитки (втрати) більші ніж максимально-допустимі в тій чи іншій сфері національної безпеки значною мірою залежить від потенціалу СЗНБ. Тому вказані ризики та їх величина є функцією вказаного потенціалу.

У загальному випадку достатність потенціалу СЗНБ на момент часу t , в i -тій сфері національної безпеки для протидії загрозам національним

інтересам, які належать до *першої групи* (див. вище), можна оцінити за формулою:

$$Y_1 i(t) = Upd,i(t) / Uo,i(t), \quad (4)$$

Щодо міри достатності вказаного потенціалу на момент часу t , в i -тій сфері національної безпеки для протидії загрозам національним інтересам, які належать до *другої групи*, то її можна визначати за формулою:

$$Y_2 i(t) = Ao,i(t) / And,i(t), \quad (5)$$

Очевидно, якщо значення $Y_1 i(t)$ та $Y_2 i(t)$ більші ніж одиниця, у будь-якій i -тій сфері національної безпеки, то наявного потенціалу СЗНБ для протидії загрозам національним інтересам *першої та другої групи* на момент часу t достатньо.

З іншого боку, якщо має місце $Y_1 i(t) > 1$, то таку ситуацію можна розглядати як *необхідну умову*, а якщо має місце $Y_2 i(t) > 1$ – як *достатню умову* забезпечення національної безпеки в i -тій сфері на момент часу t .

Варто зазначити, що досягнення тільки *необхідної умови* забезпечення національної безпеки, свідчить лише про достатність потенціалу СЗНБ в i -тій сфері національної безпеки на момент часу t для вирішення *задач оборонного* порядку. Вказаного потенціалу, як це впливає із аналізу формули (4), недостатньо:

- *по-перше*, для *гарантування* національної безпеки в i -тій сфері, оскільки серед загроз національним інтересам з часом все більше можуть переважати *реальні загрози*;
- *по-друге*, держава не в змозі проводити *активну* (можна сказати наступальну, деякою мірою – агресивну) політику у відношенні до держави-джерела загроз національним інтересам в i -тій сфері, з метою зниження рівня реальних загроз національним інтересам, аж до переведення їх у категорію потенційних загроз.

Тому в інтересах забезпечення національної безпеки в i -тій сфері дуже важливим є також досягнення *достатньої умови*, тобто коли $Y_2 i(t) > 1$.

Звичайно, конкретні значення $Ao,i(t)$, та $And,i(t)$ залежать від багатьох факторів. Серед них, зокрема, політичний режим, ідеологічні установки щодо розв'язання проблем війни та миру, особливості історичного розвитку, економічний та воєнний потенціал.

Сьогодні є всі підстави стверджувати, що більшість країн об'єктивно вимушені зменшувати критично-мінімальну величину недопустимих збитків (втрат) у різних сферах національної безпеки і в цілому для держави.

Це обумовлено, зокрема, таким чинниками:

- посиленням глобалізаційних тенденцій та взаємозалежності народно-господарських комплексів країн;
- зростанням рівня урбанізації, а отже і все більшої залежності життєдіяльності населення від нормального функціонування систем енерго- та водопостачання, транспортної, соціальної інфраструктури;
- зростаючим рівнем загрози порушення екологічної рівноваги в разі руйнування об'єктів хімічної та фармацевтичної промисловості, атомних електростанцій, гідроспоруд та інших під час бойових дій.

Вказані чинники є потужним стримуючим фактором на шляху експансіоністської та агресивної політики держав.

При цьому деякі дослідники стверджують, що вказаний процес більш властивий демократичним країнам, де більшої уваги приділяється безпеці особи й громадянина, ніж в тоталітарних країнах. Вважається, що це одна із причин, чому демократичні країни, як правило, не воюють одна з одною, що демократія здійснює миротворчий вплив на взаємовідносини між державами з демократичною структурою влади у зв'язку з інституційними противагами, прозорістю політичних процесів.

Певною мірою так воно і є, але варто погодитися і з тими, які вважають, що демократія сама по собі не є універсальним миротворчим фактором. Історичний досвід переконливо свідчить, що західні демократії застосовують силу, у тому числі й військову, але за умови:

- наявності широкої підтримки суспільства;
- значної переваги потенціалу воєнно-технічної складової національного сектора безпеки над супротивником.

При цьому це має бути перевага, яка *гарантує неможливість* суттєвого опору супротивника і, як наслідок, завдання ним збитків, які перевищують критично мінімальну величину недопустимих збитків (втрат) для «демократичної» країни, (матеріальних, людських, фінансових тощо) у тій чи іншій сфері її національної безпеки.

Справедливим є й те, що в інших сферах національної безпеки, зокрема, економічній, інформаційній, політичній, навпаки, значення силового аргументу має тенденцію до зростання, тобто вектор зусиль в боротьбі за реалізацію та певною мірою домінування власних національних інтересів зміщується в площину політичного, економічного та інформаційного протистояння.

Варто зазначити, що у воєнній сфері достатність сил і засобів для забезпечення воєнної безпеки традиційно розглядається або з позицій досягнення паритету з імовірним противником (найбільш яскраво це проявляється при порівнянні воєнних потенціалів, зокрема: за чисельністю

особового складу, кількістю артилерійських систем, танків, бойових літаків та гелікоптерів тощо), або з позицій досягнення рівності відносних збитків (втрат), які воюючі сторони можуть нанести один одному в ході бойових дій.

Проте такі підходи застаріли, а отримані на їх основі оцінки достатності збройних сил, мають сенс, коли противники орієнтовно однакові по військовій та економічній могутності.

Очевидно, що більш слабші у воєнному чи економічному відношенні будуть просто вимушені відмовитися від спроб досягнення та підтримання паритету з більш сильними потенційними противниками (дійсно, напевно чи знайдуться фахівці, які б серйозно стверджували про можливість досягнення вказаного паритету, наприклад, між Україною та Російською Федерацією).

Тобто практична користь від таких розрахунків, наприклад, при розробці Стратегії національної безпеки чи Воєнної доктрини може бути тільки у тому випадку, коли противники орієнтовно однакові по військовій та економічній могутності, оскільки значно слабшим у цьому відношенні не залишається нічого, як відмовитися від захисту своїх національних інтересів.

Тому, при оцінці достатності потенціалу СЗНБ, окрім визначення та аналізу показників $Y_{1i}(t)$ та $Y_{2i}(t)$ доцільно використовувати «метод відносної оцінки потенціалів», суть якого полягає в наступному:

- оцінка достатності потенціалу СЗНБ розглядається як функція від оцінки загроз національним інтересам, яка визначається, виходячи із статус-кво, який склався на момент часу t між Україною та країною, яка вбачається, як джерело загроз;
- для оцінки достатності потенціалу СЗНБ використовуються показник $Y_{1i}(t)$, як функція прогнозованих та максимально-допустимих збитків для України в i -тій сфері національної безпеки на момент часу t та показник $Y_{2i}(t)$, як функція прогнозованих та критично-мінімальних недопустимих збитків в i -сфері національної безпеки держави – джерела загроз національним інтересам України, в разі проведення останнього контрзаходів на момент часу t .

Момент часу t розглядається, як початок відліку часу, $t=0$ і, відповідно, початок моніторингу динаміки змін показників $Y_{1i}(t)$ та $Y_{2i}(t)$.

Такий підхід, звичайно, суттєво спрощує реальну ситуацію щодо оцінки потенціалу СЗНБ. Водночас він дозволяє допустити, що загроза життєво важливим національним інтересам (в економічній, воєнній чи інших сферах) виникне в той час, коли зміниться статус-кво у співвідношенні потенціалів СЗНБ України та будь-якої держави, спрямованість національних ін-

тересів якої (передусім у зовнішньополітичній сфері) є агресивною щодо національних інтересів України.

Окрім того цей підхід, більшою мірою враховує сучасні реалії взаємозалежності та зміну підходів стосовно забезпечення національної та міжнародної безпеки, ніж підходи, які дозволяють констатувати факт, на якому місці знаходиться держава за своєю сукупною міццю у світовій чи регіональній ієрархії³⁸.

Управлінські впливи органів державної влади, матеріалізується людьми, які об'єднані в організаційні структури та мають у своєму розпорядженні ресурси, які можуть бути використані, у тому числі й для забезпечення національної безпеки у тій чи іншій сфері.

В кожній сфері можна виділити функції, а саме: прогнозування, виявлення, запобігання та нейтралізація загроз національним інтересам. Виконання цих функцій потребує використання певної частки наявного потенціалу СЗНБ.

При цьому співвідношення між вказаними функціями за обсягами робіт, сферами національної безпеки і, відповідно, необхідними ресурсами (матеріальними, фінансовими тощо) для їх виконання різне. Різними є й показники, за допомогою яких можна визначати кількісну величину потенціалу СЗНБ для кожної сфери національної безпеки та його якісну характеристику.

Тому існують значні теоретичні труднощі в отриманні єдиного числового показника співвідношення потенціалів СЗНБ різних країн у тій чи іншій сфері. Так, навіть у збройному конфлікті досить важко знайти коректний критерій порівняння різнорідних засобів збройної боротьби, які використовуються сторонами збройного конфлікту. Все це, безумовно, ускладнює задачу визначення достатності потенціалу СЗНБ як у цілому, так і в тій чи іншій сфері національної безпеки.

Водночас, хоча і досить умовно, в економічній сфері вказаний потенціал більшою мірою визначається і може бути оцінений за допомогою фінансово-економічних показників, в военній сфері – бойовими можливостями та якісним і кількісним станом основних систем озброєнь і бойової техніки, а можливості (потенціал) спецслужб – інтелектуальними можливостями її співробітників та їх матеріально-технічним оснащенням.

З іншого боку, функціональні сфери національної безпеки також тісно взаємопов'язані. Тому можна стверджувати, що ефективне використання в разі необхідності наявного потенціалу в одній із її сфер здійснює певний вплив на величину потенціалу в інших сферах, що рівнозначно деякому зменшенню або збільшенню можливих збитків (втрат) у цих сферах.

38

Питання щодо сукупної поті держави розглядаються нижче, у підрозділі 6.3.

Аналогічний ефект можна очікувати від застосування Україною вказаного потенціалу і щодо держави, яка розглядається як ймовірне джерело загроз національним інтересам України.

Наприклад, аналітична, розвідувальна чи інша інформація, отримана Службою безпеки України може бути корисна для МО України, Міністерства фінансів та інших міністерств і її використання може сприяти зменшенню їх можливих збитків (втрат) при виконанні завдань, які на них покладаються щодо забезпечення національної безпеки.

Таким чином має місце своєрідний ефект «взаємопроникнення» потенціалу однієї сфери національної безпеки в інші сфери, у разі його використання.

Але можливе і збільшення потенційних втрат (збитків), тобто зменшення потенціалу в тій чи іншій сфері національної безпеки, як наслідок зменшення потенціалу в іншій сфері.

Так, зниження бойових можливостей ЗС України майже завжди призводить до тих чи інших збитків (втрат) в економічній та політичній сферах (передусім у зовнішній), а зменшення потенціалу в економічній сфері неминуче призводить до збитків у політичній і військовій сферах.

Таким чином, можна стверджувати про наявність певних резервів потенціалу сфери національної безпеки, яка розглядається, як за рахунок взаємозалежності, так і за рахунок взаємозамінності хоча б деякою часткою потенціалу із інших сфер національної безпеки. Це справедливо практично до всіх складових потенціалу (матеріальних, фінансових, інтелектуальних та інших) будь-якої сфери національної безпеки.

6.1.4. Призначення та структура Паспорта загрози національній безпеці

Сьогодні у більшості країн проводиться значна й кропітка робота щодо більш чіткого визначення переліку, структури, джерел, масштабів, можливих наслідків загроз національній безпеці, їх уніфікації та стандартизації.

Ця робота розглядається, як важлива передумова підвищення ефективності діяльності суб'єктів системи ДУНБ у процесі виявлення, прогнозування, попередження та нейтралізації загроз національним інтересам, оптимізації обсягу та структури ресурсів, які виділяються державою на їх реалізацію. Результати цієї роботи, як правило, оформляються у вигляді матриць або паспортів загроз.

Паспорт (матриця) загрози національній безпеці – це документ, який передбачає оцінку подій, явищ, процесів, інших чинників, що створюють небезпеку реалізації життєво важливим національним інтересам, харак-

теристичну їх можливого розвитку (масштаб, тенденції розвитку, можливі наслідки для національної безпеки тощо), а також визначення основних організаційно-правових та інших механізмів діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки по реагуванню на загрози (моніторинг, превентивні дії, локалізація, тощо).

Варто зазначити, що у кінцевому підсумку вказаний Паспорт є результатом аналітичної діяльності представників урядових та неурядових структур. Вказана діяльність завжди має за мету розв'язання будь-якої проблеми (у даному випадку проблеми забезпечення національної безпеки) й передбачає передусім дослідження причинно-наслідкових зв'язків, які породжують проблему та пошук можливих шляхів і механізмів її розв'язання.

Тобто вказана аналітична діяльність має за мету пізнання суті, причин, тенденцій розвитку подій (явищ, інших чинників), розгляд та оцінку ситуацій, прогноз їх розвитку, напрацювання на основі аналізу та обробки різноманітної інформації висновків, рекомендацій, пропозицій, коментарів тощо.

Важливість аналітичної діяльності у сфері національної безпеки зумовлюється зростаючими потребами у прогнозуванні суспільних та міжнародних відносин у контексті інтенсифікації процесів глобалізації, тісним взаємозв'язком її політичних, економічних та культурологічних аспектів, ускладненням ієрархії їх складових.

Тому ефективне управління національною безпекою неможливе без включення в системи управління функції аналітичної діяльності, яка повинна давати випереджувальну оцінку подій, щоб органи державної влади могли враховувати аналітичні прогнози стосовно можливої трансформації зовнішньої та внутрішньої політики з питань національної безпеки.

При цьому необхідно розрізнити пізнавальну (гносеологічну) та перетворювальну функції аналітичної діяльності.

Перша уособлює нерозривну єдність емпіричного та теоретичного матеріалу й об'єднує такі складові: спостереження, опис, відчуття, сприйняття, уявлення, судження, аналіз, синтез, дедукцію, індукцію, моделювання, гіпотезу, теорію.

Перетворювальна діяльність передбачає, що людина є індивідуум, який активно впливає як на оточуючу його дійсність, так і на обриси вказаної дійсності у майбутньому.

Основними етапами аналітичної діяльності є:

- формулювання проблеми та її структуризація;
- збір (пошук) в інформаційному потоці фактів (даних), які викликають інтерес та виділення тих із них, які породжують проблемну ситуацію;
- висунення гіпотез та їх перевірка, формулювання висновків, узагальнення результатів;

- підготовка пропозицій стосовно розв'язання проблеми (вирішення проблемних питань).

Формами аналітичної діяльності щодо забезпечення національної безпеки є:

- моніторинг (передбачає, зокрема, огляди та оцінки загроз національними інтересам);
- аналіз діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки (зокрема, оцінка ефективності управлінських рішень);
- дослідження актуальних проблем (інформаційні розробки, оперативні дослідження, аналітичні дослідження тощо).

Результатом аналітичної діяльності є підсумкова інформація (аналітичні документи), підготовлена для прийняття управлінських рішень щодо розв'язання тієї чи іншої проблеми. Форма викладу підсумкової інформації (аналітичних документів) зумовлюється глибиною проведеного аналізу, рівнем структурованості викладу та характером проблеми, яка розглядається, а також специфікою встановлених відомчих вимог.

Як правило, розрізняють такі аналітичні документи:

- *аналітичний огляд* (найбільш повна систематизація та узагальнення, явищ, подій, інших чинників, які мають бути враховані при підготовці та прийнятті управлінських рішень);
- *аналітична доповідь* (структурований виклад якоїсь події або явища з прогнозом їх розвитку та конкретними пропозиціями стосовно заходів, які мають бути здійснені);
- *аналітична записка* (структурований виклад якогось конкретного питання з його оцінкою);
- *службова записка*, до якої додається аналітичний звіт.

Як правило, в аналітичному звіті має бути систематизований виклад узагальнень стосовно явища, події, інших чинників, які здійснюють визначальний вплив на національну безпеку, достатній для прийняття управлінських рішень на стратегічному (загальнодержавному) рівні управління.

Тому вказаний звіт має містити чітке визначення та структурування проблеми, прогноз розвитку тих чи інших чинників від яких залежить її розв'язання, з урахуванням невизначеності та неповноти інформації і у цьому контексті – оцінку ризиків, пов'язаних з прийняттям тих чи інших управлінських рішень (альтернатив), комплексну оцінку даних, які покладаються в основу загальних висновків та визначають суть пропозицій для керівництва.

З огляду на вищесказане, Паспорт загрози національній безпеці за своєю суттю є комплексним аналітичним документом.

З іншого боку, з огляду на комплексну оцінку даних, які покладаються в основу висновків, пропозицій і рекомендацій, які надаються керівництву та потребують відповідних управлінських рішень щодо реагування на загрози національним інтересам, є цей документ є керівним і, певною мірою, нормативним документом, який використовується у процесі ДУНБ.

Тому розробка та постійне корегування змісту Паспортів загроз національній безпеці, є не тільки ключовою передумовою впровадження ефективної системи комплексного аналізу та всебічного моніторингу загроз національній безпеці, а й запровадження системи стратегічного планування у сфері національної безпеки, яка б була адекватною сучасному середовищу формування та реалізації національних інтересів.

На жаль, в Україні вказана робота знаходиться на початковій стадії. Це не дозволяє розробляти проекти належним чином обґрунтованих державно-управлінських рішень щодо реагування на загрози життєво важливим національним інтересам для вищого керівництва держави. Відповідно про чітку й скоординовану діяльність суб'єктів ДУНБ по реагуванню на ту чи іншу конкретну загрозу розраховувати важко.

Прикладів досить багато – від добре відомих проблем з о. Зміінний до різнохарактерних та суперечливих оцінок сучасного соціально-економічного та суспільно-політичного стану в державі.

Таким чином удосконалення системи ДУНБ передусім потребує формалізації процесу визначення переліку загроз національній безпеці України, їх класифікації та ієрархічного впорядкування, проведення періодичної оцінки можливих наслідків, уточнення стану та можливостей сил і засобів держави по реагуванню на загрози, розробку (уточнення) планів практичних заходів.

Форма типового Паспорту загрози може мати кілька розділів. Найбільш прийнятним є коли їх три. Вони мають містити загальну характеристику загрози, характеристику її можливого розвитку та опис діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки по реагуванню на загрозу.

Спочатку вказується найменування та шифр загрози.

Найменування загрози вказується з огляду на можливі явища, події, процеси та інші чинники, що створюють небезпеку реалізації життєво важливим національним інтересам України, які визначені згідно чинного законодавства та політичним керівництвом держави.

Шифр загрози вказується відповідно до класифікатора загроз, який має розроблятися окремо.

У першому розділі Паспорту загрози відображаються найбільш постійні та, так би мовити, статичні ознаки загрози. Це загальна характеристика загрози, яка має бути якомога повною та, зокрема, відображати:

- *структуру* загрози (вказуються складові загрози, які утворюють своєрідне «дерево загрози» (аналізу підлягають явища, події, процеси, інші чинники, що створюють небезпеку реалізації життєво важливим національним інтересам);
- *об'єкти* загрози (визначаються відповідно їх спрямованості проти реалізації життєво важливих національних інтересів (об'єктом загрози є той чи інший життєво важливий національний інтерес або сукупність національних інтересів);
- *джерела* загроз (визначаються явища, процеси, суб'єкти, які створюють небезпеку реалізації національних інтересів).

В *другому розділі* відображаються *динамічні* характеристики можливого розвитку загрози, а саме:

- *масштаб* загрози (вказується просторовий розмах зовнішніх та внутрішніх чинників, що в змозі перешкоджати реалізації національних інтересів та їх наслідки);
- *можливі наслідки* загрози (надаються короткі довідкові дані про причини та хід розвитку подій, явищ, процесів, інші чинники, які породжують небезпеки реалізації національних інтересів);
- *прогноз розвитку* загрози (вказується прогноз наслідків дії загрози для реалізації життєво важливих національних інтересів у короткотерміновій, середньостроковій та довгостроковій перспективі).

Третій розділ має бути присвячено попередньому плануванню застосування сил і засобів суб'єктів забезпечення національної безпеки по реагуванню на загрозу (задачі вказаних суб'єктів, питання координації їх діяльності, ресурсне забезпечення, способи і методи реагування тощо). Тому у цьому розділі має бути відображена передусім наступна інформація:

- *суб'єкти забезпечення національної безпеки* (мають бути стисло описані, виходячи із норм чинного законодавства основні функції, завдання, повноваження, сфери відповідальності, особливості діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки, підпорядкованих їм сил і засобів щодо виявлення, запобігання, прогнозування, нейтралізації (пониження рівні) загрози (її складових);
- *ресурсне забезпечення* (вказуються особливості організації ресурсного забезпечення (фінансового, матеріально-технічного, інформаційного тощо) діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки по реагуванню на загрози, сили і засоби, що додатково можуть залучатися, їх розподіл та порядок використання тощо);
- *способи і методи реагування* на загрози (визначається алгоритм дій суб'єктів забезпечення національної безпеки, підпорядкованих їм сил і засобів, а також тих, які можуть залучатися додатково щодо реагування на загрози, їх розподіл, порядок, способи і методи використання).

При розробці Паспорту загрози необхідно враховувати наступні чинники.

1. Необхідність однозначного розуміння понять, які використовуються фахівцями. Серед них, зокрема:

- *безпека* – захищеність інтересів (потреб) розвитку соціальної системи (передусім залежить від ефективності використання ресурсів, які виділяються на нейтралізацію загроз вказаному розвитку і є змінною величиною);
- *гранично допустиме значення безпеки* – межа, перевищення якої призводить до деструктивних процесів, що унеможливають сприятливі умови розвитку соціальної (політичної) системи;
- *національна безпека* – захищеність життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, за якої забезпечується їх розвиток, виявлення, запобігання і нейтралізація загроз вказаним інтересам (є також змінною величиною);
- *життєво важливі національні інтереси* – визначальні потреби людини, суспільства, держави, реалізація яких забезпечує їх самозбереження та прогресивний розвиток (тому їх інколи називають інтересами виживання);
- *загроза* – явище, подія, процес, інші чинники, які оцінюються фахівцями, як небезпека самозбереженню та прогресивному розвитку соціальної (політичної) системи;
- *виклик* – початкова стадія зародження загрози і водночас (за певних умов) додаткові можливості, які можуть бути використані в інтересах забезпечення національної безпеки;
- *потенційні загрози* – загрози, які можуть бути реалізовані за тих чи інших обставин;
- *реальні загрози* – загрози, які вже мають місце (їх негативний вплив на національну безпеку очевидний) або ж можуть бути здійснені у будь-який момент часу;
- *критерій* – правило, за допомогою якого відбувається ідентифікація (оцінка, класифікація) ситуації;
- *показник* – число, що характеризує якісні властивості явища, процесу, події, іншого чинника, який здійснює вплив на національну безпеку.
- *параметр* – величина, що характеризує *основну* властивість динамічного процесу, явища чи іншого чинника, який здійснює вплив на національну безпеку;
- *індекс* – показник, який відображає відношення оцінки рівня динамічного явища, процесу чи іншого чинника до вказаного рівня в минулому або ж до рівня, прийнятого в якості базової величини (наприклад, нормативної);

- *рівень безпеки та рівень загроз* – якісна або кількісна оцінка умов існування людини, соціальної групи, суспільства, держави, міжнародного співтовариства з огляду на явища, процеси, події, інші чинники, які сприймаються як небезпеки їх нормальному існуванню (такому, що не суперечить їх сутнісній природі) та розвитку.

2. Найменування загрози має відображати її сутність з огляду на можливі явища, події, процеси тощо, що створюють небезпеку реалізації життєво важливим національним інтересам, які визначені згідно чинного законодавства або вищим політичним керівництвом держави.

Тому визначення потенційно небезпечних для національної безпеки України чинників доцільно здійснювати по відношенню до життєво важливих національних інтересів у контексті основних положень Закону України «Про основи національної безпеки України, Стратегії національної безпеки України та інших керівних документів у цій сфері.

З іншого боку, стан справ щодо забезпечення національної безпеки завжди оцінюється й безпосередньо пов'язується із суб'єктивними оцінками характеру та масштабів загроз національним інтересам, які мають місце *в конкретно-історичний момент* розвитку держави і суспільства.

3. Структуру загрози утворюють чинники, які в сукупності утворюють *ієрархічну структуру небезпек* реалізації життєво важливим національним інтересам. Фактично складові загрози утворюють «*дерево загрози*».

Серед чинників, що утворюють ієрархії небезпек реалізації життєво важливим національним інтересам України та формують загрози загальнодержавного рівня:

- *загрози порушення прав і свобод людини* – порушення Конституції і законів України, негативний інформаційно-психологічний вплив на свідомість людини, високий рівень злочинності, гальмування розвитку інститутів громадянського суспільства, недостатній рівень забезпечення загальнолюдських норм життя (охорона здоров'я, освіта, праця, забезпечення старості) тощо;
- *загрози суспільно-політичній стабільності* – намагання маніпулювати суспільною свідомістю, можливість виникнення міжетнічних і міжконфесійних конфліктів, прояви екстремізму і сепаратизму, організована злочинна діяльність, незбалансованість функцій, повноважень та відповідальності між гілками державної влади, поширення корупції, хабарництва, дисбаланс стратифікації соціальних груп населення, критичне зниження доходів та рівня життя, зниження соціальних пріоритетів, незадовільний рівень соціального захисту та інші;
- *загрози соціально-економічному розвитку* – кризові явища в економічній сфері життєдіяльності суспільства, небезпечне скорочення

ВВП, зниження інвестиційної та інноваційної активності, науково-технічного та технологічного потенціалу, критичний стан основних ресурсів (виробничих фондів, запасів, стратегічних об'єктів тощо), критична залежність національної економіки (експортна, боргова тощо), втрата стратегічного контролю та неефективність державного регулювання економіки (антимонопольної політики, енергетичної, продовольчої безпеки тощо, «тінізація» економіки, а також науково-технологічне відставання, низька конкурентоспроможність вітчизняної продукції та втрата ринків, іноземна техніка і технологічна експансія, дефіцит науково-технічних кадрів, високі темпи трудової міграції та інші;

- *загрози міжнародній стабільності та регіональній безпеці* - кризові явища світового і регіонального рівня (конфлікти, війни, катастрофи, надзвичайні ситуації, епідемії, тощо та їх наслідки), злочинна діяльність проти миру і безпеки людства, міжнародна організована злочинність, поширення тероризму, ЗМУ, небезпечних технологій, незаконний обіг наркотиків, нелегальна міграція, порушення міжнародних договорів, конвенцій тощо, а також зовнішній тиск на Україну, намагання поставити її поза інтеграційними процесами та інші;
- *загрози державній безпеці та обороноздатності* - посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність, територіальні претензії з боку інших держав, втручання у внутрішні справи України, підривна діяльність спецслужб, розголошення інформації, яка становить державну таємницю, зазіхання на недоторканість державного кордону України, небезпечне зниження рівня обороноздатності держави, посягання на конституційний лад, створення і використання незаконних воєнізованих формувань та інші.
- *загрози навколишньому середовищу* - порушення екологічної і техногенної безпеки, кризові явища (катастрофи, надзвичайні ситуації, епідемії та їх наслідки), небезпечна антропогенна діяльність, вичерпання природних ресурсів, погіршення екологічного стану внаслідок накопичення екологічно небезпечних відходів, поширення небезпечних технологій та їх продуктів та інше;
- *загрози духовним і культурним цінностям* - деформація духовних засад суспільства і порушення моральних норм, кризові явища (гуманітарні, демографічні тощо), прояви моральної та духовної деградації, поширення бідності та соціальних хвороб (безробітність, безпритульність, бродяжництво, наркоманія, алкоголізм, тощо), поширення культури насильства, жорстокості та інші;

4. У Паспорті загрози передбачається, що об'єкт загрози визначаються

відносно до її спрямованості щодо реалізації життєво важливих національних інтересів.

Наприклад, об'єктом загрози може бути: регіональна стабільність (стабільність у світі, в Україні, тощо), права, свободи, життя і здоров'я громадян (соціальної групи, населення регіону, народу України) і таке інше.

Джерела загроз – це те, що породжує (продукує) загрозу. Ними можуть бути явища, процеси, події, юридичні чи фізичні особи, держави чи групи держав, наявність/діяльність яких створюють або можуть створювати небезпеку щодо реалізації національних інтересів України.

Наприклад, це може бути збройний конфлікт між країнами А і Б; уряд Республіки С; надзвичайна ситуація на АЕС; незаконні збройні формування; терористичні групи (особи) тощо.

5. Опис масштабу, тенденції розвитку та можливі наслідки загрози національній безпеці (складових загроз) – це значною мірою характеристика динаміки її розвитку, переростання загрози із потенційної у реальну.

Зовнішні чинники за масштабом пропонують поділяти на глобальні, регіональні і локальні, а внутрішні – на загальнонаціональні, регіональні, і локальні.

Глобальні загрози (зовнішні загрози глобального характеру) охоплюють світовий простір і стосуються світової спільноти або більшості країн світу, в тому числі й України. Найбільш вагомим ознакою глобальних загроз є транскордонний характер та неможливість запобігання (нейтралізації тощо) їх окремою державою або групою держав.

Регіональні зовнішні загрози (зовнішні загрози регіонального характеру), як правило, стосуються одного або декількох сусідніх регіонів. Вони характеризуються спорідненістю існуючих суперечностей, джерел загроз та впливом на міжнародну безпеку та національну безпеку суб'єктів міжнародних відносин, розташованих у регіоні (у сусідніх регіонах).

Можливість їх виявлення, прогнозування, запобігання нейтралізації у визначальній мірі залежить від ефективності консолідації зусиль більшості країн регіону.

Локальні загрози (зовнішні загрози локального характеру) мають обмежений просторовий розмах і характеризуються насамперед станом двосторонніх відносин, в тому числі за умов блокових або корпоративних відносин.

Загальнонаціональні загрози (внутрішні загрози загальнонаціонального характеру) стосуються всіх об'єктів національної безпеки, а наслідки їх негативного впливу поширюються на всій території країни. Вони можуть проявлятися в одній або кількох сферах життєдіяльності суспільства й держави (політичній, економічній, соціальній, культурній).

В сучасних умовах та в силу взаємопов'язаності сфер життєдіяльності, як правило, проявляють себе в кількох сферах.

Регіональні внутрішні загрози (внутрішні загрози регіонального характеру) стосуються окремих регіонів країни і, як правило, мають вибіркові сфери прояву щодо перешкодження реалізації життєво важливих національних інтересів.

Локальні (внутрішні загрози локального характеру) мають обмежений просторовий розмах і характеризуються насамперед проявом за окремими складовими однієї або декількох сфер життєдіяльності.

Тенденції розвитку загрози мають містити опис причин, можливого ходу розвитку подій починаючи з зародження протиріч, етапу їх загострення до врегулювання або ліквідації наслідків.

Наприклад: Конфлікт розпочався з ... Створена контактна група у складі: ... Проведено черговий етап переговорів між сторонами конфлікту за участю ... Оприлюднений план щодо врегулювання конфлікту...

На цьому етапі принципово важливим є *якісно-кількісний* опис процесу розвитку загрози, який би дозволяв виявити момент переростання потенційної загрози у реальну загрозу.

Прогноз можливих наслідків загрози, як правило, має ґрунтуватися на тенденції розвитку загрози і об'єктивних даних моніторингу загрози.

Наприклад: За умов ... слід очікувати ... При частковій реалізації ... можливо..., що призведе до..., і таке інше.

На цьому етапі принципово важливою є *кількісна оцінка* (хоча б орієнтовна) можливих наслідків впливу загрози на процес реалізації життєво важливих національних інтересів.

Вказана оцінка є ключовою передумовою для побудови (уточнення) ієрархії загроз (складових загрози), без якої практично неможливо здійснити раціональний розподіл наявних у суспільства (органів державної влади) ресурсів, які спрямовуються на виявлення, прогнозування, запобігання та нейтралізацію (пониження рівня) загрози у процесі стратегічного планування щодо забезпечення національної безпеки.

Очевидно, що оцінки масштабу, тенденцій розвитку, можливих наслідків загрози національній безпеці (її складових) має бути предметом постійного моніторингу, яким мають займатися висококваліфіковані та спеціально підготовлені фахівці на всіх ієрархічних рівнях управління.

На основі вказаних оцінок мають вноситися (за окремо розробленою процедурою) відповідні зміни (уточнення) до Паспорту загрози.

6. Ключовим питанням є визначення практичних кроків (заходів) суб'єктів забезпечення національної безпеки по реагуванню на загрози.

Серед вказаних суб'єктів, у Паспорті загрози мають зазначатися ті, які

безпосередньо зобов'язані згідно чинного законодавства здійснювати відповідні заходи щодо реагування на загрозу.

Тому мають бути стисло описані, виходячи із норм чинного законодавства їх основні функції, завдання, повноваження, сфери відповідальності вказаних суб'єктів, а також (за необхідності) особливості діяльності підпорядкованих їм сил і засобів (зокрема, за умов надзвичайного та воєнного стану) щодо виявлення, запобігання, прогнозування, нейтралізації (пониження рівні) загрози (її складових).

Наприклад: «Своєчасне виявлення загрози покладається на ... ; Моніторинг загрози та оцінку ефективності вжитих заходів здійснюють ... Превентивні заходи відповідно до повноважень здійснюють самостійно/за погодженням з Загальну координацію діяльності здійснює ... ».

7. Ресурсне забезпечення заходів щодо виявлення, запобігання, прогнозування та нейтралізації (пониження рівні) загрози (її складових) включає опис особливостей організації (планування) ресурсного забезпечення (фінансового, матеріально-технічного, інформаційного тощо) діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки по реагуванню на загрози.

Зазначаються сили і засоби, що додатково можуть залучатися (передаватися в оперативне підпорядкування) тому чи іншому суб'єкту.

Наприклад: «У відповідності до ... передбачається ... на ... ; Головні розпорядники бюджетних коштів...; За державною цільовою програмою... В разі ... за рішенням...».

8. Способи і методи реагування на загрозу (її складові) визначають алгоритм та координацію дій суб'єктів забезпечення національної безпеки, у тому числі підпорядкованих їм сил і засобів, а також тих, які можуть залучатися додатково (передаватися в оперативне підпорядкування), їх розподіл та порядок (послідовність) використання.

Наприклад: «При виявленні ознак .. створюється контактна група у складі....; У разі створюється оперативний штаб у складі..., який очолює.... У разі ... організація взаємодії покладається на ... Координація та контроль заходів покладається на ... ».

Вказані способи та методи мають тісно узгоджуватися з результатами оцінки масштабу, тенденцій розвитку, можливих наслідків загрози національній безпеці (її складових). Тому, як і останні підлягають постійному моніторингу, за результатами якого має здійснюватися внесення змін і доповнень до масиву нормативних документів, на основі яких ґрунтується планування, організація, координація та контроль діяльності по забезпеченню національної безпеки.

Аналіз середовища реалізації національних інтересів України свідчить про доцільність вносити зміни до Паспорту загрози у такій послідовності:

- *один раз на місяць* – щодо складових загрози, ґрунтуючись на оцінках та пропозиціях державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, структурних підрозділів, сил і засобів центральних органів виконавчої влади, інших органів зі спеціальним статусом в регіонах, на які покладаються нормативна, організаційно-розпорядча, експертно-аналітична та інша діяльність щодо виявлення, прогнозування, запобігання та реагування на складові глобальної загрози на регіональному рівні.
- *один раз на квартал* – щодо складових загрози, ґрунтуючись на оцінках та пропозиціях центральних органів виконавчої влади, інших органів зі спеціальним статусом, на які покладаються нормативно-правова, організаційно-розпорядча, експертно-аналітична та інша діяльність щодо виявлення, прогнозування, запобігання та реагування на складові загрози на загальнодержавному рівні;
- *один раз на півріччя* – щодо складових загрози, ґрунтуючись на оцінках і пропозиціях Кабінету Міністрів України;
- *один раз на рік* – щодо тієї чи іншої глобальної загрози в цілому, ґрунтуючись на оцінках і пропозиціях РНБО України.

В кінцевому підсумку вказані оцінки мають бути основою для розробки (уточнення) керівних документів щодо забезпечення національної безпеки, зокрема, Стратегії національної безпеки держави та Военної доктрини.

Глава 6.

6.2. Структура та завдання системи забезпечення національної безпеки

Система забезпечення національної безпеки (далі – СЗНБ) є однією із основних складових СНБ. Структуру СЗНБ утворює сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених суб'єктів забезпечення національної безпеки (посадові особи держави, органи державної влади та місцевого самоврядування, державні установи та заклади, сили та засоби сектору безпеки, інститути громадянського суспільства, окремі громадяни) та механізмів (інституційних, організаційних, правових та інших), які забезпечують їх узгоджену діяльність вказаних суб'єктів на основі чинного законодавства.

Головною метою СЗНБ є трансформація політики національної безпеки у цілеспрямовану скоординовану діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, складових сектору безпеки (заходи політичного, правового, воєнного та іншого характеру), спрямовану на реа-

лізацію національних інтересів (зокрема, щодо виявлення, прогнозування, попередження та нейтралізацію загроз безпеці особи (громадянина), суспільству та державі.

Досягнення цієї мети передбачає виконання СЗНБ низки завдань, зокрема:

- розробка (уточнення) концепцій, доктрин, стратегій, інших керівних документів, у тому числі науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо забезпечення національної безпеки;
- створення, підготовка та підтримка в готовності до застосування згідно зі штатним призначенням та координація діяльності сил і засобів сектору безпеки, а також його кадрове, матеріально-технічне, фінансове та інше забезпечення;
- локалізація, деескалація та врегулювання конфліктів (кризових ситуацій) у різних сферах життєдіяльності суспільства і держави, а також ліквідація їх наслідків;
- здійснення заходів спільно з міжнародними організаціями щодо забезпечення міжнародної та національної безпеки;
- комплексний моніторинг факторів, які здійснюють вплив на національну безпеку, у тому числі виявлення, прогнозування та оцінка загроз і можливостей у контексті реалізації національних інтересів;
- контроль за здійсненням заходів по забезпеченню національної безпеки, оцінка результативності дій та витрат на проведення вказаних заходів.

Ці завдання передусім передбачають розробку та виконання системи заходів, спрямованих на захист національних інтересів.

Водночас варто зазначити, що орієнтація передусім на захист вказаних інтересів формує політику національної безпеки, суть якої – очікування, виживання. Така політика є безперспективною, бо віддає ініціативу, а отже і переваги стороні, яка розглядається як ймовірне джерело загроз. Тому, з огляду на те що українські законодавці під захищеністю національних інтересів розуміють не тільки захист, а й забезпечення сталого розвитку суспільства, важливими є також наполегливі зусилля суб'єктів СЗНБ, спрямовані на створення більш сприятливих умов для реалізації вказаних інтересів.

Принципи побудови і функціонування СЗНБ зумовлені підходами щодо забезпечення національної безпеки, які визначені законодавством. Серед них:

- дотримання балансу життєво важливих інтересів людини, суспільної групи, суспільства та держави та забезпечення їх взаємної відповідальності за вирішення питань забезпечення національної безпеки;

- забезпечення верховенства права та дотримання законності, а також пріоритету договірних (мирних) засобів у розв'язанні конфліктів соціального, міжетнічного, міжконфесійного характеру на національному та на міжнародному рівнях;
- повага до суверенітету інших держав та невтручання у їх внутрішні справи;
- забезпечення адекватності заходів щодо захисту національних інтересів існуючим загрозам;
- активне залучення інститутів громадянського суспільства та ЗМІ до процесу вироблення та реалізації політики національної безпеки;
- підтримка на належному рівні наукових досліджень у сфері забезпечення національної безпеки та спеціальна підготовка висококваліфікованих фахівців для потреб СЗНБ.

Варто зазначити, що навіть у країнах розвинутої демократії, де значну роль при розробці та впровадженні державно-управлінських рішень у сфері безпеки, відіграють інститути громадянського суспільства, неурядові структури, які артикують свої основні завдання у сфері національної безпеки, та ЗМІ, головним суб'єктом в СЗНБ залишаються органи державної влади.

Це обумовлено тим, що саме органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, використовуючи наявні у їх розпорядженні ресурси, здійснюють юридично владний вплив на суспільні відносини, які виникають з приводу реалізації національних інтересів.

Ключове місце в СЗНБ також належить сектору безпеки.

Сектор безпеки – це взаємопов'язана сукупність збройних сил, інших утворених відповідно до чинного законодавства військових формувань, правоохоронних органів та спеціальних служб, ОПК, інших сил і засобів, діяльність яких охоплена єдиною системою стратегічного планування та скоординована вищим політичним керівництвом і уповноваженими на те керівниками органів державної влади, які наділені згідно чинного законодавства правом віддавати накази щодо застосування сили або загрожувати її застосуванням для вирішення комплексу завдань щодо захисту національних інтересів.

Принциповою особливістю управління структурами сектору безпеки є наявність політичного, адміністративного та оперативного (військового) управління структурами, силами і засобами, які входять до його складу.

Ці види управління ґрунтуються на різних законах та закономірностях (зокрема, на економічних та законах збройної боротьби) й мають поєднуватися так, щоб забезпечити максимально ефективно використання сил і засобів сектору безпеки у різних умовах: у мирний час, у кризових ситуаціях та у разі війни.

Належним чином скоординована діяльність сил і засобів сектору безпеки є визначальним чинником успішного виконання завдань СЗНБ, які

передбачають виявлення, прогнозування та попередження загроз, застосування сили (у тому числі збройної сили) або загрози її застосування при захисті національних інтересів.

Тому серед основних завдань, які покладаються на сектор безпеки, зокрема:

- захист територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, конституційного устрою, конституційних прав і свобод людини і громадянина, у тому числі щодо їх особистої безпеки;
- комплексний моніторинг факторів, які здійснюють вплив на національну безпеку, передусім виявлення, прогнозування та оцінка загроз і можливостей у контексті збройного захисту національних інтересів;
- підтримання на належному рівні оборонного потенціалу і обороноздатності держави;
- належна підготовка та підтримка в готовності до застосування згідно зі штатним призначенням особового складу, озброєння, бойової та спеціальної техніки, інших сил і засобів, з урахуванням ресурсів, які виділені державою на їх оновлення, модернізацію та утримання (фінансових, матеріально-технічних та інших);
- активна участь у міжнародній миротворчій діяльності під егідою ООН, ОБСЄ, інших міжнародних організаціях у сфері безпеки, а також (відповідно до рішень політичного керівництва та норм чинного законодавства) в локалізації та деескалації конфліктів (кризових ситуацій) у різних сферах життєдіяльності суспільства і держави, ліквідації їх наслідків;
- боротьба з організованими злочинними угрупованнями, в тому числі міжнародними та участь в міжнародному співробітництві у сфері боротьби з тероризмом, наркобізнесом, нелегальною міграцією, поширенням ядерної та іншої зброї масового ураження і засобів її доставки;
- участь у відпрацюванні та забезпечення функціонування ефективно діючої системи контролю за поставками продукції і технологій оборонного призначення і подвійного використання;
- забезпечення належного контролю за станом озброєнь, захищеністю і належним рівнем безпеки експлуатації військових та інших об'єктів спеціального призначення, у тому числі об'єктів критичної інфраструктури;
- розробка та здійсненні державних програм модернізації наявних, розроблення та впровадження новітніх зразків бойової техніки та озброєнь;
- участь у розробці та виконанні відповідних заходів щодо захисту національних інформаційних ресурсів та інформаційного простору.

Як і в більшості країн ЄС інституційною відмінністю сектору безпеки України є те, що більшість силових інститутів не входять до складу мініс-

терств. Водночас очікувалося що суттєвим зрушенням стане проведення в 2006-2007 роках комплексного огляду сектору безпеки України.

Його метою було визначення моделі сектору безпеки на перспективу – до 2015 року. В огляді, зокрема, брали участь Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки, Державна митна служба, Державна прикордонна служба, Служба зовнішньої розвідки, Головне управління розвідки Міністерства оборони. Вказані структури загалом завершили аналіз власного стану та визначили напрями реформування.

Але успіх у проведенні реформ однієї зі складових сектору безпеки, як правило,

Окрім того головної мети, а саме розробки за результатами комплексного огляду обґрунтованих взаємопов'язаних концепцій, програм та планів, які б дозволили сформувати перспективну модель сектору безпеки не було досягнуто. Окремі положення розроблених документів щодо реформування національного сектору безпеки не узгоджені між собою.

Негативні процеси в секторі безпеки стали з очевидністю проявлятися, коли небажаного характеру набула неефективність комплексного реагування структур сектору безпеки на новий спектр загроз національній безпеці.

Проявами низької ефективності, зокрема стали: незгодженість управлінських рішень щодо подальшого розвитку структурних ланок сектору безпеки, порядку їх взаємодії, уніфікації процедур оборонних замовлень, недостатність реагування на внутрішні та зовнішні загрози національним інтересам.

Більше того, незважаючи на те, що проблема реформування сектору безпеки є актуальною для України і що її розв'язанню в інших країнах приділяється належна увага, це поняття, з точки зору його складових елементів, до цього часу різні автори формулюють по-різному.

Часто, наприклад, під цим поняттям розуміють сукупність збройних сил, інші війська, військові формування і військові органи держави, а також інші сили, засоби і ресурси, що задіюються державою для забезпечення воєнної безпеки і досягнення воєнно-політичних цілей.

На думку інших, сектор безпеки – це система, що включає всі державні інститути та структури, які наділені повноваженнями застосовувати силу, віддавати накази щодо застосування сили або загрозувати застосуванням сили, а відтак до його складу зараховують військових, поліцію, воєнізовані частини, прикордонну службу, розвідувальні (контррозвідувальні) органи.

Близькою до такого розуміння сектору безпеки є й уявлення, що це організована система силових інститутів держави, які забезпечують безпеку політичних та економічних процесів, однак не є і не можуть бути інструментами політики та економіки.

Вищенаведене визначення поняття «сектору безпеки» є спробою узагальнити різні визначення поняття «сектор безпеки».

Водночас фахівці єдині в тому, що розв'язання проблеми забезпечення національної безпеки України знаходиться в одній площині з питаннями необхідності здійснення комплексного реформування структур сектору безпеки. Вони також переконані, що цілеспрямованість та ефективність діяльності складових сектору безпеки значною мірою залежить від створення централізованих інформаційних потоків, які дають змогу підвищити якість прийняття управлінських рішень.

Однією із форм інтеграції інформаційних потоків в інтересах сектору безпеки є створення центрів оцінки загроз (Ситуаційних центрів). Їх основною функцією є моніторинг ситуації на основі інформації з усіх джерел, що є у розпорядженні держави, оцінка на її основі рівня загрози, відповідно до якого мають діяти інститути державної влади та встановлюватися ступені (режими) готовності сил і засобів сектору безпеки.

Варто зазначити, що розробка керівних документів, які визначають основи та механізми реалізації політики забезпечення національної безпеки, зумовлює необхідність системного аналізу умов реалізації національних інтересів та розробки адекватних їм управлінських рішень, що є функцією суб'єктів забезпечення національної безпеки.

Тому підготовка пропозицій стосовно вказаної політики є також ключовим завданням СЗНБ. Тобто вказана система є не просто сукупністю взаємодіючих відповідних структур, а й певним процесом формування правового поля та прийняття політичних рішень з питань забезпечення національної безпеки.

З огляду на це вкрай важливим є те, хто бере участь в оцінках і прогнозах та яка інформація була прийнята до уваги, а яка ні. Це означає, що в структурі СЗНБ має бути підсистема, головною функцією якої є не тільки розробка та прийняття державно-управлінських рішень щодо реалізації політики національної безпеки, а й формування правового поля вказаної політики.

Наприклад, міністерство оборони чи закордонних справ не рідко ініціюють як розробку, так і прийняття тих чи інших законодавчих актів, спрямованих на формування (вдосконалення) правового поля забезпечення національної безпеки. Вказану функцію виконує система ДУНБ, яка, як і сектор безпеки, є підсистемою СЗНБ³⁹.

Таким чином реалізація системного підходу при розв'язанні комплексної проблеми забезпечення національної безпеки передбачає розгляд та дослідження СНБ, її складової СЗНБ, а також системи ДУНБ та сектору безпеки, які в свою чергу, є елементами СЗНБ.

39

Про місце, роль та суб'єкти ДУНБ див. підрозділ 7.1

Глава 6.

6.3. Потенціал держави щодо забезпечення національної безпеки та сумарна міць держави

Кожна держава має різні ресурсно-технологічні можливості (економічні, військові, інтелектуально-кадрові, політичні тощо) щодо реалізації своїх національних інтересів. Вказані можливості є величиною змінною, яка залежить від значної кількості факторів суб'єктивного та об'єктивного характеру.

У процесі розробки та впровадження державної політики з питань національної безпеки необхідно мати уявлення про вказані можливості та тенденції їх змін. Ці можливості часто називають «потенціал держави», але щодо суті цього поняття єдиної думки у фахівців не існує.

Словники дають різне визначення поняття «потенціал». В одному випадку мова йде про *ступінь потужності* у якому-небудь відношенні, *сукупність засобів*, необхідних для чого-небудь, в іншому – про *джерела, можливості, засоби, запаси*, які можуть бути використані для вирішення певних задач, досягнення певної цілі, про можливості окремої особи, суспільства, держави в деякій області.

Заслугує на увагу пропозиція професора С.П.Мосова, суть якої в тому, щоб розглядати потенціал системи управління як сукупність: сил, засобів, знань, навичок та моделі поведінки.

При цьому під поняттям «сили» розуміються підлеглі організації (відомства, адміністративні органи, виробничі об'єднання тощо), під поняттям «засоби» – матеріальні та грошові засоби, засоби споживання, під «знаннями» – рівень теоретичної і практичної підготовки керівництва, під «навичками» – вміння керівництва виконувати цілеспрямовані дії з високим рівнем результативності, а під «моделлю поведінки» – способи дій керівника на основі «досвіду» в умовах ситуації, що склалася.

Щодо потенціалу держави у контексті забезпечення національної безпеки, то під цим поняттям деякі фахівці пропонують розуміти «совокупність политических, экономических, научно-технических, военных, культурных, географических и других возможностей или средств, определяющих степень готовности государства по достижению конкретных целей и решению задач обеспечения национальной безопасности»⁴⁰.

⁴⁰

Геополитика, международная и национальная безопасность: Словарь-справочник / Сост.: М.М.Абдурахманов., В.А.Барিশполец, Д.В.Барিশполец, В.Л.Манилов. – М.: Пробел, 1999. – С.238.

Окрім того вони ж пропонують розрізняти різні види потенціалу держави, а саме: бойовий, воєнно-економічний, воєнний, демографічний, духовно-моральний, інтелектуальний, науково-технічний, науковий, миру, національної безпеки, стримування агресора, соціальний, технологічний, економічний, трудовий, експортний, а для оцінки вказаних потенціалів пропонуються також ті чи інші показники (індикатори).

Підсумовуючи можна дійти висновку, що:

- у всіх випадках під потенціалом розуміються деякі *можливості* (ресурси, запаси, засоби) для досягнення цілі;
- розрізняють різні види потенціалу держави;
- той чи інший вид потенціалу пропонується вимірювати (оцінювати) певними показниками (індикаторами);
- вважається, що міць держави залежить від потенціалу держави й можна припустити, що її максимальний рівень (теоретично) співпадає з потенціалом держави;
- потенціал держави є величина кінцева, бо обмеженими є ресурси, від яких залежать можливості (економічні, науково-технологічні та інші);
- під потенціалом держави щодо забезпечення національної безпеки розуміється деяка сукупність можливостей (різних видів потенціалу).

Логічно виникає питання, а чи можливо взагалі якимось чином *кількісно* оцінити (виміряти) *сумарний* потенціал держави?

Свого часу спеціалісти Джорджтаунського університету для оцінки «сукупної моці» держави запропонували керуватися алгебраїчною моделлю:

$$P_p = (C + E + M) \cdot (S + W + P) \quad (6)$$

де: P_p – «сукупна міць» держави;

C – сума коефіцієнтів чисельності населення та площі території держави;

E – економічна міць;

M – військова міць;

S – стратегічна ціль держави;

W – бажання населення підтримувати обрану державою стратегію;

P – сила переконання (цілеспрямованості) політичного керівництва держави, його здатності повести за собою не тільки населення, але й союзників.

Оцінка «сукупної моці» держави згідно моделі передбачає широке використання експертних оцінок.

При цьому для оцінки території держави до уваги приймається лише площа продуктивних земель, а в якості узагальненого показника економіч-

ної моці приймається величина валового національного продукту (ВНП).

Для більш точного ранжування держав при оцінці економічної моці пропонувалося порівняння п'яти базових галузей: енергетики, промисловості, сільського господарства, торгівлі та запаси корисних копалин.

Щодо військової моці, то вона у даному випадку оцінюється за двома компонентами збройних сил – стратегічними ядерними силами та силами загального призначення.

В кінцевому рахунку «сукупна міць» держави – це число, обраховане експертами з урахуванням «конкретної моці держави» ($C + E + M$) та сумарного коефіцієнта ($S + W + P$). Найбільші труднощі полягають саме у його визначенні (теоретично подвоює або зводить до нуля сумарну величину «конкретної моці» держави).

З часом цей підхід (головним чином стараннями американських та російських фахівців) отримав подальший розвиток, як щодо показників, які беруться до уваги (як правило, не більше 20-ти показників, які визначають експертним шляхом), так і щодо методів обчислення інтегрального показника «сукупної моці» держави. Головне, що дозволяє описаний підхід – визначити ранг кожної країни, яка розглядається, по її сукупній моці в регіоні чи в світі.

Не всі функції, які покладаються на СЗНБ безпосередньо пов'язані із захистом національних інтересів, які, як було показано вище, у загальному випадку можна розподілити за трьома категоріями: потреби безпеки, добробуту та розвитку міжнародного співробітництва.

При цьому в основному лише інтереси першої та частково другої категорії, як правило, вимагають захисту для забезпечення свободи дій держави (її суверенітету) від будь-кого при реалізації національних інтересів.

Звичайно, функції по захисту й функції щодо створення сприятливих умов для реалізації національних інтересів (розвиток науки, освіти, просування на зовнішні ринки, добросусідські відносини тощо) взаємопов'язані й можна навести чимало прикладів, коли між ними важко провести чітку межу.

Але у будь-якому випадку їх успішне виконання потребує певного потенціалу СЗНБ, під яким з огляду на вищесказане, необхідно розуміти можливості держави щодо застосування, передусім, політичних (дипломатичних), воєнних, економічних та інформаційних інструментів державної влади.

Існування вказаного потенціалу передбачає наявність у розпорядженні СЗНБ певних ресурсів (матеріальних, фінансових, людських та інших), раціональне використання яких системою ДУНБ може забезпечити деякий максимально можливий рівень захищеності національних інтересів на той чи інший момент часу.

Очевидно, кожна країна у той чи інший момент свого історичного розвитку має деяку верхню, максимально *можливу* *межу* захищеності національних інтересів, яка може бути забезпечена тією часткою потенціалу держави, який вона спроможна передати у розпорядження СЗНБ.

Тобто можливості держави щодо забезпечення максимально можливого рівня захищеності національних інтересів, зокрема, й у тій чи іншій сфері (воєнній, економічній тощо) є величиною кінцевою і не можуть перевищувати певного граничного значення.

Очевидно також, що посилення одного інституту, діяльність якого впливає на рівень національної безпеки може призвести до послаблення інших інститутів (із-за необхідності перерозподілу наявних ресурсів).

Загалом, цілком зрозуміле прагнення звести до мінімально можливої величини *фактичне* використання ресурсів (потенціалу) СЗНБ, забезпечивши при цьому максимально можливий рівень захищеності національної безпеки. Це споконвічна дилема пошуку оптимуму між, так би мовити, кількістю масла та гармат, бо це багатокритеріальна задача з багатьма невизначеностями. Тут не може бути ілюзій в намаганнях знайти просте й однозначне рішення (дешевим може бути тільки «гарматне м'ясо»). Для подібних задач не існує однозначного рішення.

Водночас історичний досвід переконує, що існує деякий інтервал раціонального співвідношення потенціалу СЗНБ (а відтак і ресурсів, які суспільство може виділити для забезпечення безпеки) до сукупного потенціалу держави.

Це рівнозначно відповіді на питання, яку максимально можливу частку потенціалу держави, можна спрямувати на створення та належне функціонування СЗНБ?

І хоча однозначної відповіді на вищевказане питання не існує, відомо, що виділяти щорічно на потреби забезпечення національної безпеки в мирний час більше ніж 25% ВВП не можна, бо це може призвести до руйнування народно – господарського комплексу. За умов воєнного часу, за оцінками О.С.Бодрука, вказане співвідношення не повинне перевищувати 40 відсотків, інакше може відбутися різке зменшення потенціалу держави, що за умов затяжної війни, неминуче призведе до поразки в ній.

Під час Великої Вітчизняної війни максимальна величина потенціалу держави, яка витрачалася СРСР на задоволення потреб війни складала орієнтовно 45-50% ВВП. Але й після війни, продовжували витрачати занадто велику частку ВВП для оборонних потреб. Це значною мірою підірвало економіку й стало однією з причин поразки СРСР у «холодній війні».

Глава 6.

6.4. Концептуальні засади оцінки оборонної достатності держави

Оцінка оборонної достатності є складова процесу планування оборонної політики держави. Вона передбачає пошук оптимального балансу між рівнем гарантованого забезпечення воєнної безпеки держави та її економічними можливостями.

Як правило, вказана оцінка здійснюється з використанням низки показників, зокрема:

- розумна достатність оборони;
- оптимальна чисельність збройних сил;
- допустима ступінь воєнно-економічної напруги держави.

Практичні аспекти розв'язання цієї проблеми розглядаються далі у підрозділі 12.4. У цьому ж підрозділі ми розглянемо деякі базові підходи щодо оцінки оборонної достатності держави.

Передусім досвід демократичних країн свідчить – політика військового будівництва, як правило, відчуває на собі значний вплив цивільних фахівців. Їх погляди інколи суттєво різняться з поглядами військових щодо питань вибору та шляхів реалізації принципів оборонної достатності.

Зокрема, це має місце при розробці та виконанні Воєнного (оборонного) бюджету.

Головною причиною розбіжностей є складність та умови вирішення задачі пошуку необхідного (в контексті – раціонального) співвідношення інтересів національної безпеки зі структурою та можливостями збройних сил, Воєнною доктриною, станом та перспективами розвитку економіки, а також узгодження основних параметрів воєнного (оборонного) та державного бюджетів. Тому у даному випадку ключовими тут є належний рівень цивільно-військових відносин та суть, яка вкладається в поняття «оборонна достатність».

Сукупність тих чи інших принципів оборонної достатності лежить в основі концепції оборонної достатності країни, спрямованої на забезпечення стратегічної стабільності у воєнно-політичній сфері.

При цьому, як правило, більшість військових та цивільних (політиків) переконані, що успішне вирішення задачі підтримки відповідного кількісно-якісного паритету в озброєннях та бойовій техніці із ймовірним супротивником, є *необхідна і достатня* умова забезпечення стратегічної стабільності.

Вказана умова традиційно розглядається як одна із складових забезпечення паритету у воєнно-політичній сфері між суміжними країнами, а

відтак і миру, бо це такий стан системи міждержавних відносин, який характеризується перш за все стійким балансом співвідношення сил сторін.

Але необхідно підкреслити, що на якомусь історичному етапі кількісно-якісний паритет в озброєннях та бойовій техніці може порушуватися, а стратегічна стабільність – не обов'язково.

Це означає, що вказаний паритет і стратегічну стабільність ототожнювати не слід.

По-перше, при скороченні озброєнь та бойової техніки, як правило, одночасно має місце підвищення вимог до бойових можливостей засобів, які залишаються, їх стійкості, змінюються погляди на стратегічну оборону, питому вагу нерівнозначних по ефективності компонентів військової могутності. Тому кількісний паритет знову може бути порушеним.

Але само по собі це порушення не обов'язково автоматично та негайно призводить до зниження стабільності, розв'язування війни і тим більше до поразки або до перемоги в ній.

По-друге, досить важливим є характер політичних відносин держав, міра (ступінь) співпадання (чи неспівпадання) стратегічних інтересів у сфері національної безпеки як в історичному контексті, так і з позицій сьогодення.

Окрім того важливими є національні особливості існуючих державних механізмів відпрацювання та прийняття управлінських рішень з питань використання військової сили та інші фактори (перш за все у суміжних країнах).

По-третє, як вищезгаданий паритет, так і стратегічна стабільність, можуть характеризуватися різними показниками. Багато що залежить від того, як підходити до оцінки співвідношення сил.

Так, принципово важливим є те, що обрані критерії мають відображати не стільки кількісну, так би мовити, зовнішню сторону балансу воєнних потенціалів, скільки його суть, а саме: *можливі кінцеві результати збройного зіткнення з точки зору втрат держави в цілому*, а не тільки для її збройних сил. Ця обставина обумовлена тим, що, чим вищий рівень розвитку економіки, тим більшого значення для держави набувають кооперативні виробничі зв'язки, тим більше вона уразлива з економічної точки зору.

Зокрема, В.І.Сліпченко⁴¹ не без підстав стверджує, що знищення порівняно незначної кількості людського потенціалу і виробничих потужностей ключових секторів економіки може призвести до розвалу всієї структури народногосподарського комплексу. За такої ситуації суміжні галузі про-

⁴¹ Сліпченко В.И. Войны шестого поколения: оружие и военное искусство будущего. – М.: Вече, 2002. – 326 с.

мисловості, підприємства-постачальники, підприємства-споживачі продукції знижених об'єктів також вийдуть із ладу.

Тому з атомними електростанціями, дамбами, потужними підприємствами нафтопереробної, хімічної промисловості тощо є чого боятися будь-якій високотехнологічній державі у разі виникнення збройного конфлікту.

Наприклад, в Україні є десятки об'єктів, технологічні аварії на яких, як побічний наслідок збройного конфлікту, завдадуть непоправної шкоди народному господарству, а в зони зараження можуть потрапити сотні тисяч чоловік.

Саме тому під час військової операції країн-членів НАТО проти колишньої Югославії саме реальна загроза повного розвалу економіки була однією із причин, яка спонукала югославське керівництво призупинити збройний опір і піти на задоволення усіх вимог НАТО (США).

По-четверте, розрахунок кількісних показників (наприклад, допустимих втрат) досить складна проблема. Для різних держав ці показники різні. Скажімо, якийсь відсоток втрати населення країни для одних буде відповідати рівню допустимих втрат, а для інших – ні.

Різні країни будуть орієнтуватися на різні чинники у цьому питанні. Але за будь-яких умов, багато що залежить від рівня урбанізації, загальної чисельності населення, а отже і від мобілізаційних можливостей країни.

По-п'яте, все очевиднішим є зростання ролі у процесі порушення стратегічної стабільності радикально налаштованих політичних організацій, які для досягнення своїх цілей використовують терористичні методи, і які за певних умов можуть підтримувати ту чи іншу сторону в разі конфронтації між державами.

Таким чином навряд чи доцільно вступати в непримириму суперечку на переговорах по обмеженню озброєнь та бойової техніки, образно кажучи, за кожен танк, зенітно-ракетних комплекс, артилерійську систему чи літак. Треба обов'язково брати до уваги множину гіпотетичних сценаріїв збройних конфліктів, кількість їх учасників, можливих союзників, умови реалізації потенційних можливостей наявних систем озброєнь та бойової техніки, можливості своєї економіки та економіки ймовірного противника тощо.

Необхідно також враховувати й те, що переорієнтація на якісні показники військового будівництва при збереженні традиційних завдань збройних сил, видів та родів військ (сил), їх структури може стати ще більш обтяжлива для економіки, ніж ставка на кількість. Останню обставину, на жаль, особливо в Україні, часто враховують не повною мірою.

Критеріями оборонної достатності, які зарекомендували себе в процесі їх практичного застосування, є наступні.

Раціональний рівень збройних сил, який знаходиться шляхом порівняння зі збройними силами суміжних країн.

Наприклад, порівняння кількості та якості озброєння, рівня бойового вишколу особового складу, порівняння тенденцій розвитку озброєнь і бойової техніки, воєнно-економічних потенціалів, мобілізаційних можливостей тощо.

Потенційні можливості збройних сил по виконанню завдань, які на них в цілому покладаються. Зокрема, це може бути оцінка виконання завдань щодо зриву можливої агресії, забезпечення повсякденної діяльності та нагромадження оперативних та військових резервів і запасів, ведення бойових дій на тих чи інших оперативних напрямках, в акваторіях морів тощо.

Детальний аналіз виконання цих завдань дозволяє визначити необхідну кількість та якість озброєнь і бойової техніки, чисельність збройних сил та інших військових формувань, які залучаються до виконання завдань оборони держави.

Є ще один підхід до визначення рівня оборонної достатності. Так званий нормативний.

В його основі визначення фінансових та матеріальних ресурсів, які може виділити держава на створення і підтримання на належному рівні бойової та мобілізаційної готовності своїх збройних сил, на науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи у воєнній сфері, на закупівлю озброєнь та бойової техніки тощо, а також визначення показника припустимого ступеня воєнно-економічного напруження держави.

Цей показник характеризує частку витрат на оборону від ВВП. За будь-яких умов цей показник для мирного часу не повинен перевищувати 6%. Щодо ступеня мобілізаційного напруження держави, який характеризує частку населення країни призначеної до її збройних сил, то за умов мирного часу він не повинен перевищувати 1 %, а за воєнного – 10-12 %.

У розвинених країнах також прораховані середньостатистичні кількісні показники озброєнь та бойової техніки на 1000 чол. особового складу.

Проте, незважаючи на зовнішню відносну простоту та привабливість, вказані підходи до визначення оборонної достатності, які передбачають такий стан і такі можливості збройних сил, які забезпечують відбиття потенційної агресії, але не спрямовуються на масштабні наступальні дії, мають суттєву ваду. Вона полягає у заміні складної системи міждержавних відносин у воєнно-політичній сфері простим співвідношенням збройних сил держави.

Сьогодні вважається, що більш надійним вихідним пунктом для розгляду питань, пов'язаних з оборонною достатністю, є підхід, який пе-

редбачає достатній рівень воєнної могутності (кількісно-якісний рівень військового потенціалу держави, за якого забезпечується оборона держави і не створюється реальної військової загрози іншим країнам) та відповідні зусилля держави у невоєнних сферах.

Тобто оборона держави забезпечується не тільки військовою могутністю, а всіма силами і засобами держави за кількома напрямками, серед яких:

- запобігання, локалізація і нейтралізація загроз політичними, економічними, інформаційними та іншими невоєнними засобами (звичайно, можливі певні компроміси, але за умови, що й інші країни зроблять відповідні кроки назустріч);
- створення системи міжнародного аудиту за дотриманням прийнятих угод в галузі озброєнь, яка має передбачати засоби та форми контролю, які виключають виникнення підозрілих дій з боку будь-якої держави-учасниці угоди;
- створення сприятливих зовнішньополітичних умов для формування економічної та воєнно-технічної бази, достатньої для виконання у разі необхідності збройними силами покладених на них завдань, у тому числі й за рахунок належним чином організованого військово-технічного співробітництва;
- стратегічне керівництво застосуванням збройними силами, їх моральна підтримка з боку суспільства та всебічне забезпечення (тут головною проблемою є передбачення того, до якої війни потрібно готуватись);
- недопущення критичного дефіциту потенціалу СЗНБ, наявність якого, зокрема, може визначатися згідно підходу, описаного у підрозділі 6.1.3;
- формування духовного фактора, вимоги до якого постійно зростають з огляду на характер війн майбутнього.

Стосовно останнього напрямку забезпечення оборони держави варто зауважити, що за оцінкою фахівців війни майбутнього:

- по масштабу, змісту, насиченості перевершать всі війни, які були в минулому, оскільки зросте навантаження передусім на інтелект, психіку, мораль і фізичне здоров'я людини (так, В.І.Сліпченко переконаний – у війнах шостого покоління, це навантаження досягає межі, яку взагалі здатна витримати людина);
- набувають синтетичного характеру, за якого традиційні способи та форми співіснують з новими, які їх витісняють й одночасно радикально змінюється психологія збройної боротьби сприйняття її населенням, що вимагає суттєвого корегування системи підготовки громадян до війни та відповідної морально-психологічної підготовки особового складу збройних сил;

- обумовлюють принципово нові явища, до яких інтелект, психіка і мораль мають бути належним чином підготовлені, зокрема, мова йде про спеціальні інформаційно-психологічні операції, які проводять учасники конфлікту.

Тому духовний фактор – додаткове джерело оборонної достатності. Тільки люди, із всебічно розвинутою свідомістю, сильним духом, здатні миттєво адаптуватися до нових умов, динамічної зміни ситуації, можуть вистояти та перемогти в сучасній війні.

Таким чином, органи державної влади, мають докладати зусиль для досягнення раціонального співвідношення зусиль держави у воєнній та невоєнній сферах. Саме такий підхід має бути покладено військовими і цивільними фахівцями в основу розробки концептуальних підходів щодо забезпечення оборонної достатності України.

Глава 6.

6.5. Комплексна оцінка загроз національній безпеці та її використання у діяльності органів державного управління

6.5.1. Загальний підхід щодо визначення рівня загроз національній безпеці

Суспільство та інститути держави, як соціальні системи, можуть знаходитися у різних ситуаціях.

Місія держави – створити умови для задоволення потреб прогресивного розвитку суспільства. Тому головна функція органів влади – оцінка ситуації, у якій перебуває суспільство крізь призму небезпек щодо задоволення вказаних потреб.

Рівень безпеки соціальної системи залежить від використаних можливостей (людини, суспільства, органів влади), у тому числі для нейтралізації загроз вказаному розвитку.

Це означає, що можливі ситуації, коли фактично за відсутності загроз, наявні можливості (політичні, економічні тощо) використовуються вкрай неефективно для реалізації інтересів соціальної системи. Тому рівень безпеки соціальної системи може знизитися до рівня, за якого вона може опинитися на межі загибелі навіть при відсутності загроз її розвитку.

Іншими словами, рівень загроз національній безпеці є системною характеристикою умов існування суспільства та держави. Вона має визначатися у контексті *комплексної кількісної та якісної* оцінки чинників, які сприймаються та оцінюються як небезпеки розвитку індивіду, соціальної групи, суспільства, держави, тобто як загрози національним інтересам у політичній, економічній, соціальній та гуманітарній сферах життєдіяльності.

З огляду на сказане вказана оцінка може відігравати роль критерію ефективності СЗНБ й за своєю суттю є комбінацією показників, які слугують для оцінки рівня безпеки у політичній, економічній, соціальній та гуманітарній сфері.

Окрім того ця оцінка має ґрунтуватися на розумінні взаємозв'язків між складовими національної безпеки та між факторами, які здійснюють вплив на можливість й загрози щодо реалізації національних інтересів.

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

Вказаними джерелами можуть бути будь-які фактори, які проявляють ворожі національним інтересам наміри або ж природу, що за певних умов може нанести шкоду національній безпеці. Тому визначення комплексної оцінки загроз національній безпеці передбачає оцінку та прогнозування розвитку умов реалізації національних інтересів (передусім життєво важливих).

Першу спробу встановити взаємозв'язок загроз із пріоритетними національними інтересами здійснили у 1994 році фахівці Національного інституту стратегічних досліджень. Для вирішення цього завдання вони використовували методи багатомірного порівняльного аналізу, кластерного аналізу складних систем, експертні методи.

Використання цих методів, після того як визначені загрози пріоритетним національним інтересам, дає можливість здійснювати системний аналіз ситуацій, що складаються в Україні та за її межами, а також визначити найбільш актуальні загрози пріоритетним національним інтересам, загалом розкрити закономірності в системі «пріоритетні національні інтереси-загрози».

Водночас результати практичні діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки свідчать – взаємозв'язок функціональних сфер національної безпеки призводить до того, що намагання підвищити рівень захисту національних інтересів у одній із сфер, не обов'язково означає автоматичне підвищення загального рівня національної безпеки.

Окрім того одні й ті ж загрози національним інтересам можуть мати різні першопричини виникнення та інтенсивність розвитку. Так, загроза втрати територіальної цілісності, може мати в своїй основі сепаратизм або ж збройний напад з боку іншої країни, що передбачає різні оцінки та механізми нейтралізації загрози.

При визначенні рівня загроз національній безпеці умовно можна вважати, що абсолютна безпека, це така ситуація, коли вказаний рівень є безкінечно малим. Тому, якщо умовно взяти відрізок від нуля до одиниці, то точка 0 буде відповідати ситуації, за якої практично відсутні будь-які фактори, які можуть бути оцінені як загроза безпеці. Тобто це фактично рівень абсолютної відсутності небезпеки.

Відповідно одиниця буде відповідати максимально можливому рівню загрози національній безпеці. Це стан повної відсутності безпеки, наприклад, ситуація, коли відбулася втрата територіальної цілісності або суверенітету держави. Всі ж інші умови життєдіяльності суспільства та держави (ситуації) можуть бути оцінені в контексті загроз їх прогресивному розвитку в межах відрізка [0,1].

Такий підхід дозволяє здійснювати оцінку тенденцій змін умов та ефективність заходів суб'єктів СЗНБ щодо реалізації національних інтересів.

Так, якщо отриману за певний період часу оцінку рівня загроз національній безпеці, яка дорівнює 0,55, порівняти із попередньою оцінкою (у попередній період), яка дорівнювала 0,45, то можна зробити висновок про динаміку та спрямованість розвитку ситуації (у даному випадку загрози зростають).

Життєдіяльність суспільства та держави знаходить свій прояв у політичній, економічній, соціальній та гуманітарній сферах, в яких і проявляються інтереси їх самозбереження, розвитку та загрози їх реалізації. Тому при визначенні рівня загроз національній безпеці необхідно брати до уваги стан задоволення життєво важливих потреб (інтересів) суспільства та держави.

Цей стан має оцінюватися з використанням показників (параметрів, індексів, стандартів), відхилення яких від гранично допустимих значень, призводять до деструктивних змін у структурі соціальної (політичної) системи та її загибелі.

Таким чином у кінцевому підсумку центральним питанням є визначення переліку вказаних показників, особливо їх значень, за межами яких відбувають деструктивні (незворотні) зміни у суспільства та його політичних інститутах (системі державного управління).

В Україні ці показники на нормативному рівні не визначені, але Стратегією національної безпеки України поставлено завдання щодо розробки та впровадження загальнодержавної системи визначення та моніторингу порогових

значень показників (індикаторів), що характеризують рівень захищеності національних інтересів у різних сферах життєдіяльності та виникнення реальних загроз національній безпеці.

Важливою передумовою отримання адекватної оцінки рівня загроз національній безпеці є також єдність серед фахівців стосовно основних понять, які використовуються у процедурі визначення вказаної оцінки.

Першим кроком у цій процедурі є уточнення переліку життєво важливих інтересів суспільства та держави, а наступним – визначення небезпек щодо їх реалізації, для чого здійснюють аналіз таких чинників:

- недостатність внутрішніх ресурсів розвитку;
- загострення не розв'язаних проблем у відносинах з зовнішнім середовищем;
- досягнення фізичних меж можливого розвитку;
- випадковий або цілеспрямований негативний вплив з боку інших соціальних систем (від окремої людини до міжнародної спільноти включно).

Наступним кроком має бути визначення ієрархії небезпек за ступенем їх впливу на реалізацію життєво важливих національних інтересів у сферах життєдіяльності та ситуацій, які можуть мати місце у суспільстві (державі), як наслідок сукупної дії вказаних небезпек.

Аналіз реальних подій, явищ процесів, які відбуваються у суспільстві та навколо держави у контексті ступеню їх впливу на реалізацію життєво важливих національних інтересів і порівняння їх із описом ситуацій, які можуть мати місце дозволяє отримати *якісну* оцінку загроз національній безпеці.

Але для більшої обґрунтованості пропозицій щодо політики національної безпеки цю оцінку необхідно доповнити *кількісною* оцінкою. Для цього виконують аналіз показників, які характеризують ступінь реалізації вказаних інтересів.

У разі відсутності затвердженого на нормативному рівні переліку показників та їх гранично допустимих значень, які б дозволяли визначати ступень реалізації життєво важливих національних інтересів, комплексну оцінку загроз національній безпеці за сферами життєдіяльності суспільства і держави можна визначати як узагальнену оцінку загроз складовим безпеки.

Наприклад, загрози економічній безпеці, є узагальненою оцінкою загроз енергетичній, продовольчій, фінансовій, демографічній та іншим складовим вказаної безпеки.

В залежності від того чи іншого рівня комплексної оцінки загроз національній безпеці у державі може встановлюватися той чи інший *режим*

безпеки. Вказаний режим, зокрема, може передбачати встановлення певного пропускового режиму та порядку охорони території, зон, будівель, приміщень, комунікацій, споруд тощо, інші норми, які спрямовані на протидію різним загрозам (наприклад, терористичного, воєнного, політичного характеру тощо).

6.5.2. Визначення порядку денного органів державної влади, адекватного загрозам національним інтересам

Для зниження негативного впливу загроз національним інтересам завчасно мають бути відпрацьовані плани дій (заходів) суб'єктів СЗНБ. Це стосується як щодо запобігання так званих позаштатних ситуацій (коли рівень загрози досягає неприйняттого рівня), так і адекватних дій у разі її настання, а також визначення можливого набору методів (сукупності засобів, способів, прийомів) реагування на загрози національній безпеці у вказаних ситуаціях.

Принципово важливою є також організація належного моніторингу за стійкістю політичної та економічної системи у контексті контролю критичних параметрів (показників, індексів) функціонування вказаних систем.

Доцільним є й завчасне створення та підготовка тимчасових робочих груп (штабів, антикризових центрів тощо), належне їх матеріально-технічне оснащення та періодична перевірка їх функціональної готовності для виконання завдань у випадку настання несприятливої події (виникнення позаштатної ситуації), наприклад, в умовах надзвичайного стану (на об'єкті, певній місцевості, у державі).

В цілому ж, як свідчить практика розвинених країн, для аналізу та напруцювання пропозицій щодо зменшення ризиків, які виникають при реалізації національних інтересів, доцільним є створення штатних ситуаційних (антикризових, моніторингових, аналітичних тощо) центрів як на загальнодержавному, так і на регіональному (об'єктовому) рівнях.

Таким чином у кінцевому підсумку визначення порядку денного для органів державної влади, адекватного загрозам національним інтересам зумовлює необхідність завчасного планування, здійснення заходів, спрямованих на зменшення рівня ймовірності негативних наслідків для об'єктів національної безпеки, збільшення вірогідності позитивних результатів діяльності вказаних органів, удосконалення технологій прийняття управлінських рішень, методів їх реалізації відповідно до конкретних обставин ситуації, що склалась або може скластися.

Окрім того, необхідно мати на увазі досить широкий спектр загроз, що вони володіють властивістю синергізму, визначати пріоритетність заходів,

здійснювати ретельний аналіз тенденцій розвитку загроз. Все це безпосередньо пов'язане з управлінням ризиком на стратегічному рівні державного управління.

Саме тому завчасно мають бути розроблені та встановленим порядком затверджені орієнтовні переліки дій (заходів) органів державної влади в залежності від ситуації, яка склалася щодо забезпечення національної безпеки.

Нижче, як *приклад*, пропонується можливий перелік основних дій (заходів) органів державної влади залежно від ситуації, яка може мати місце у процесі забезпечення національної безпеки.

Ситуація ідентифікована як потенційний виклик:

- уточнення можливої шкоди, що може бути нанесена реалізації національних інтересів в цій ситуації;
- прогнозування подальшого розвитку ситуації;
- визначення *припустимого* ризику (кількісна оцінка можливої шкоди, що може бути нанесена реалізації національних інтересів);
- розробка та здійснення заходів *профілактичного* характеру щодо блокування (усунення) умов, які призводять до накопичення потенціалу, *достатнього* для протидії реалізації національних інтересів;
- своєчасне виявлення ситуації, коли буде накопичено потенціал *достатній* для протидії реалізації національним інтересам;
- виявлення та характеристика суб'єктів (об'єктів), які сприяють накопиченню потенціалу, достатнього для протидії реалізації національним інтересам;
- визначення умов переростання потенційного виклику у реальний виклик.

Ситуація ідентифікована як реальний виклик:

- уточнення можливої шкоди, що може бути нанесена реалізації національних інтересів в цій ситуації;
- прогнозування подальшого розвитку ситуації;
- оцінка можливої шкоди, що може бути нанесена національній безпеці при переростанні реального виклику у потенційну загрозу;
- розробка та здійснення адекватних виклику заходів превентивного характеру щодо блокування (усунення) умов, які призводять до переростання реального виклику в потенційну загрозу;
- уточнення та характеристика суб'єктів (об'єктів), які сприяють накопиченню потенціалу та переростанню реального виклику в потенційну загрозу реалізації національних інтересів;
- визначення умов переростання реального виклику у потенційну загрозу.

Ситуація ідентифікована як потенційна загроза:

- уточнення обсягів нанесеної шкоди національній безпеці;
- уточнення та характеристика суб'єктів (об'єктів), які наносять шкоду національній безпеці в контексті їх можливої протидії реалізації *життєво важливим інтересам*;
- визначення умов, за яких суб'єкти загрози можуть застосувати силові методи, спрямовані проти реалізації життєво важливих інтересів;
- розробка та здійснення активних і комплексних заходів для нейтралізації або зниження рівня загрози із залученням наявних сил і засобів (як правило, силові методи мають виключатися);
- уточнення комплексу заходів щодо додаткового захисту та оборони об'єктів критичної інфраструктури;
- розробка спеціальних інформаційно-психологічних операцій, спрямованих на консолідацію суспільства та нейтралізацію діяльності суб'єктів загрози;
- оцінка шкоди, що може бути нанесена реалізації життєво важливих інтересів за умов переростання потенційної загрози у реальну.

Ситуація ідентифікована як реальна загроза:

- уточнення обсягів нанесеної шкоди життєво важливим інтересам;
- визначення та характеристика суб'єктів (об'єктів), які наносять шкоду реалізації життєво важливим інтересам;
- визначення умов, за яких суб'єкти загрози можуть застосувати засоби збройної боротьби для протидії реалізації життєво важливих інтересів;
- проведення спеціальних інформаційно-психологічних операцій, спрямованих на консолідацію суспільства та нейтралізацію діяльності суб'єктів загрози;
- обґрунтування пропозицій щодо введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях;
- обґрунтування пропозицій щодо оголошення загальної або часткової мобілізації;
- обґрунтування пропозицій про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;
- обґрунтування пропозицій щодо звернення до міжнародних інститутів безпеки та міжнародної спільноти за допомогою;
- здійснення комплексу заходів щодо додаткового захисту та оборони об'єктів критичної інфраструктури;
- оцінка шкоди, що може бути нанесена реалізації життєво важливих інтересів за умов переростання реальної загрози у реальну небезпеку.

Ситуація ідентифікована як реальна небезпека:

- постійне уточнення обсягів нанесеної шкоди життєво важливим інтересам;

- уточнення та характеристика суб'єктів (об'єктів), які наносять шкоду реалізації життєво важливим інтересам;
- здійснення комплексних і рішучих заходів для нейтралізації або зниження рівня загрози у найбільш короткі терміни із залученням усіх наявних сил і засобів, у тому числі збройної сили;
- активізація проведення спеціальних інформаційно-психологічних операцій, спрямованих на консолідацію суспільства та дискредитацію суб'єктів загрози;
- введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях;
- оголошення загальної або часткової мобілізації;
- оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;
- звернення до міжнародних інститутів безпеки та міжнародної спільноти за допомогою;
- ліквідація наслідків руйнування об'єктів критичної інфраструктури.

Варто ще раз зазначити – загроза має бути усунена *адекватними* її рівню (ступеню) управлінськими рішеннями та практичними заходами. Для своєчасного відпрацювання проектів вказаних рішень (заходів), безпеки доцільно класифікувати за ступенем і динамікою нанесення шкоди національним інтересам. Це потребує детальної класифікації небезпек передусім на потенційні та реальні.

Основні поняття

Національні інтереси, ієрархія національних інтересів, життєво важливі національні інтереси, націоналізм, нація, “нація-держава”, складові національної безпеки, рівні національної безпеки, види національної безпеки, сфери національної безпеки, загроза національній безпеці, виклик національній безпеці, ризик національній безпеці, національні цілі, система національної безпеки, концепції політичного реалізму та конструктивізму, потенційний виклик, реальний виклик, потенційна загроза, реальна загроза, реальна небезпека, система забезпечення національної безпеки, Паспорт загрози національній безпеці, сектор безпеки, потенціал держави, обороноздатність держави.

Питання для самоконтролю

1. За якими ознаками класифікують національні інтереси?
2. Життєво важливі національні інтереси України.
3. Чому існують різні тлумачення поняття “національні інтереси”?

4. Поняття “національні інтереси” згідно законодавства України.
5. Як оцінюється роль “націоналізму” у сучасному світі?
6. Взаємозв’язок понять “нація” та “нація-держава”.
7. Складові та рівні національної безпеки.
8. Чому “національна безпека” є змінною величиною?
9. Назвіть та дайте характеристику видам національної безпеки.
10. У чому полягають методологічні труднощі при узагальненні результатів дослідження складових національної безпеки?
11. Чому є доцільним виділення функціональних сфер національної безпеки?
12. Які складові національної безпеки доцільно розглядати в Україні?
13. Чому доцільно розглядати “оборонну сферу”, як складову національної безпеки?
14. Чому поняття “біосфера” адекватніше описує взаємовідносини у системі “суспільство – навколишнє середовище”, ніж поняття “екологічна сфера”?
15. Поняття “загроза національній безпеці” згідно законодавства України.
16. Поняття “виклик національній безпеці” та особливості його оцінки.
17. Поняття “ризик національній безпеці”.
18. Суть взаємозв’язку національних цінностей, інтересів і цілей.
19. Назвіть елементи структури системи національної безпеки.
20. Які чинники обумовлюють динамічність системи національної безпеки?
21. Дослідження яких підсистем системи національної безпеки є актуальним?
22. Воєнно-політичний контекст забезпечення національної безпеки.
23. Головна ідея “політичних реалістів” щодо забезпечення національної безпеки.
24. Конструктивістські підходи щодо забезпечення національної безпеки.
25. Чому ліберальні підходи щодо забезпечення національної безпеки України є неефективними?
26. Зовнішні чинники, які здійснюють вплив на вибір підходу щодо забезпечення національної безпеки.
27. Співвідношення та зв’язок національного та державного інтересу.
28. Абстрактна та конкретно-історична іпостасі (складові сутності) держави.
29. Зміст та причини “гуманітарного втручання” у “суверенні права” держави.
30. Як сьогодні розподілена “світова влада”?
31. Які чинники сьогодні є визначальними для державного суверенітету?

32. Якими є риси геополітичних та геоекономічних процесів сучасності?
33. Чому сьогодні глобальне суперництво (політичне, економічне тощо) головним чином проявляється на регіональному рівні?
34. Чому становлення багатополюсного світу породжує нові виклики та загрози національній безпеці та міжнародній стабільності?
35. Опишіть стратегії, основою яких є культурно-цивілізаційні компоненти.
36. Які невизначеності глобального масштабу сьогодні здійснюють вплив на безпечний розвиток цивілізації?
37. Види небезпек національним інтересам та їх ієрархія.
38. Підходи та ознаки щодо класифікації небезпек національним інтересам?
39. Аналіз співвідношення яких величин дозволяє стверджувати про зростання потенційної загрози національним інтересам у реальну?
40. Як доцільно групувати загрози національним інтересам?
41. Які чинники зумовлюють зменшення критично-мінімальної величини недопустимих збитків для держав у контексті їх безпеки?
42. Чи є демократія є універсальним миротворчим фактором?
43. Суть методу відносної оцінки потенціалів при оцінці достатності потенціалу СЗНБ.
44. Етапи і форми аналітичної діяльності та види аналітичних документів.
45. Яка інформація відображається у Паспорті загрози національній безпеці?
46. Які чинники враховують при розробці Паспорта загрози національній безпеці?
47. У якій послідовності доцільно вносити зміни до Паспорта загрози національній безпеці?
48. Принципи побудови, мета та структура СЗНБ.
49. Які завдання покладаються на структури сектору безпеки?
50. Поняття потенціалу держави (сукупної моці держави) та його визначення.
51. Чому не доцільно ототожнювати паритет в озброєннях і бойовій техніці зі стратегічною стабільністю?
52. Які традиційні підходи щодо оцінки оборонної достатності Ви знаєте?
53. Суть підходу щодо визначення рівня загроз національній безпеці і з якою метою він визначається?
54. Які ситуації, можуть бути у процесі забезпечення національної безпеки і яким має бути алгоритм дій органів влади за вказаних ситуацій?

Теми рефератів (контрольних робіт)

1. Існуючі підходи щодо визначення поняття “національні інтереси”.
2. Націоналізм, як суспільно-політичне явище у процесі забезпечення національної безпеки.
3. Діалектична єдність складових національної безпеки та їх пріоритетність.
4. Національна безпека як мета та умова життєдіяльності соціальної системи.
5. Ризик, як міра небезпеки національному інтересу (національній безпеці).
6. Умови формування національних цінностей України.
7. Концепція політичного реалізму щодо забезпечення національної безпеки.
8. Сучасні тенденції розвитку земної цивілізації.
9. Вплив глобальних проблем безпеки на національну і міжнародну безпеку.
10. Геополітичний аспект підходу щодо забезпечення національної безпеки.
11. Геополітичні та геоекономічні зміни, як чинники національної безпеки.
12. Необхідні і достатні умови забезпечення національної безпеки, як функція потенціалу СЗНБ.
13. Структура та мета розробки Паспортів загроз національній безпеці.
14. Головна мета, структура та основні завдання складових СЗНБ.
15. Особливості реформування сектору безпеки України.
16. Основні підходи щодо забезпеченням оборонної достатності.

Рекомендована література

1. *Возжеников А.В.* Общая теория национальной безопасности: Учебник / А.В.Возжеников, Н.В.Кривельская, И.К.Макаренко и др.; под общ. ред. А.А.Прохожаева. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – 320 с.
2. *Горбулін В.П.* Засади національної безпеки України: Підручник / Горбулін В.П., Качинський А.Б. – К.: Інтертехнологія, 2009. – 272 с.
3. *Ситник Г. П.* Національна безпека України: теорія і практика: Навч. посібник / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук; за заг. ред. Г.П. Ситника. – Хмельницький ; К. : Вид-во «Кондор», 2007. – 616 с.
4. *Сергійчук В.І.* Етнічні межі та менталітет українського народу: Монографія – 2-е вид./ В.І.Сергійчук. – К.: Укр. видав. спілка, 2000. – 430 с.
5. *Гаджиев К.С.* Введение в геополитику: Уч.для вузов. / К.С. Гаджиев. – М.: Изд-во Логос, 1998. – 416 с.

6. Про Стратегію національної безпеки України: указ Президента України від 12 лютого № 105/2007 // Стратегічна панорама. – 2007. -№1. – С.3-13.
7. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України (теорія і практика): Монографія / Г.П. Ситник. – К : НАДУ, 2004. – 408 с.
8. Бауман З. Текущая современность / З. Бауман; пер. с англ.; под ред. Ю. В. Асочакова. – СПб. : Питер, 2008. – 240 с.
9. Бжезинский З. Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы: Моногр. / З.Бжезинский. – М.: Междуна- р. отношения, 1999. – 256 с.
10. Владимиров В.А. Управление риском: риск, устойчивое развитие, синергетика. / В.А.Владимиров, Ю.Л.Воробйов. – М.: Наука, 2000. – 431 с.
11. Гаджиев К.С. Введение в геополитику: Уч.для вузов. / К.С.Гаджиев. – М.: Изд-во Логос, 1998. – 416 с.
12. Білорус О.Г. Глобалізація і безпека розвитку: Моногр. / О.Г.Білорус, Д.Г. Лук'яненко та ін.; Керівн. авт. кол. і наук. ред. О.Г.Білорус. – К.: КНЕУ, 2001. – 733 с.
13. Закон України «Про основи національної безпеки України» // Уряд. кур'єр. – 2003. – 30 лип.
14. Ситник Г.П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки: навч. посіб.: / Г.П.Ситник, В.І.Абрамов, Д.Я. Кучма; за заг. ред.. Г.П.Ситника: у 3 ч. Ч.1: Філософсько-методологічні та системні основи забезпечення національної безпеки. – К.: НАДУ, 2009. – 248 с.
15. Нижник Н.Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): Навч. посіб. / Н.Р.Нижник, Г.П.Ситник, В.Т.Білоус; за заг. ред. П.В.Мельника, Н.Р.Нижник. – Ірпінь, 2000. – 304 с.
16. Ситник Г.П. Концептуальні та організаційні засади забезпечення національної безпеки. навч. посіб.: / Ситник Г.П. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 120 с.
17. Хантингтон Э. Столкновение цивилизаций /Э. Хантингтон. – М.: ООО «Изд-во АСТ», 2003. – 603 с.
18. Прохожаев А.А. Теория развития и безопасность человека и общества / А.А.Прохожаев. М.: Ин-октаво, 2006. – 288 с.
19. Качинський А.Б. Безпека, загрози та ризик / А.Б.Качинський. – К.: ІПНБ РНБО; НА СБ України, 2004. – 472 с.
20. Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке / Ф. Фукуяма. – М.: АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 220 с.

21. Мир после кризиса. Глобальные тенденции-2025: меняющийся мир. Доклад Национального разведывательного совета США. – М.: Изд-во «Европа», 2009. – 188 с.
22. Манилов В.Л. Национальная безопасность: ценности, интересы и цели // Военная мысль. – 1995. – №6. – С.28-40.
23. Черкасов В.В. Проблемы риска в управленческой деятельности / В.В.Черкасов. М.: «Рефл-бук», К.: Ваклер, 2002. – 320 с.
24. Вернадский В.И. Биосфера и ноосфера / В.И.Вернадский. – М.: Наука, 1989. – 261 с.
25. Глобальные вызовы, угрозы и опасности современности. Приоритеты политики обеспечения национальной безопасности России / под общ. ред. А.В.Возженникова. М.: Изд-во РАГС, 2008. – 224 с.

РОЗДІЛ 3

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ

Глава 7. Методологічні основи державного управління національною безпекою

7.1. Місце, роль, суб'єкти та об'єкти державного управління національною безпекою

Державне управління національною безпекою (далі – ДУНБ) – специфічний вид та невід'ємна складова державного управління, що охоплює соціальну, економічну, гуманітарну та політичну сфери життєдіяльності суспільства та держави.

Вказане управління є цілеспрямованою діяльністю суб'єктів забезпечення національної безпеки, які в межах чинного законодавства та використовуючи наявні можливості держави (дипломатичні, воєнні, економічні, інтелектуальні, інформаційні та інші), здійснюють розробку й реалізацію владних, регулюючих, координуючих, контролюючих та нормативних державно-управлінських впливів на об'єкти національної безпеки.

Головною метою вказаних впливів є прогнозування, своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізація загроз сталому розвитку людини, суспільства і держави (передусім їх життєво важливим інтересам). Тому з позицій організаційно-функціонального аналізу система ДУНБ невід'ємна складова системи державного управління, а її принциповою особливістю є те, що вона немов би «занурена» у «загальну» систему державного управління.

Національні інтереси (як і загрози їх реалізації), присутні у всіх сферах життєдіяльності суспільства та держави. Тому управлінські рішення суб'єктів забезпечення національної безпеки, які спрямовані на реалізацію вказаних інтересів, здійснюють потужний вплив на спрямованість, зміст, результативність та ефективність адміністративного, політичного, соціально-економічного та інших видів державного управління.

Тобто можна вести мову про стратегічне, а часто навіть доленосне зна-

чення державно-управлінських рішень, які приймаються органами ДУНБ. Особливо це проявляється в умовах, коли досить гостро стоїть питання щодо нейтралізації загроз життєво важливим національним інтересам у тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства та держави.

Вищевикладене значною мірою обумовлює те, що ДУНБ властиві закономірності, ознаки й особливості як міжгалузевого та функціонального управління.

Зміст та спрямованість ДУНБ значною мірою залежить від форми державного устрою та політичної системи та державної політики з питань національної безпеки .

При цьому з останньою ДУНБ нерозривно пов'язане, бо в кінцевому підсумку їх 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.

Аналіз чинного законодавства України дозволяє дійти висновку, що, предметами, 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.

З огляду на це, до *опосередкованих об'єктів* національної безпеки можна також, зокрема, віднести життя та власність громадян, соціальні, територіальні, етнічні, мовні, релігійні та інші групи, включаючи сім'ю, національні та інші меншини, й саме їх право на організацію, можливість самостійно вирішувати питання групової ідентичності, що для України має велике значення.

Вибір конкретних методів суб'єктами ДУНБ, тобто сукупності способів і засобів впливу на об'єкти управління обумовлюється необхідністю своєчасного та адекватного реагування на характер і масштаби загроз націо-

нальним інтересам та реальними можливостями, які є, або можуть бути у перспективі, у їх розпорядженні (організаційними, економічними, адміністративними, політичними тощо).

Таким чином ДУНБ – це неперервний процес суб'єкт-об'єктних відносин, в процесі якого відбувається виконання управлінських функцій, спрямованих на реалізацію національних інтересів.

Принципові особливості ДУНБ зумовлюється тим, що його функції:

- специфічні, бо головною метою управлінських впливів є передусім своєчасне прогнозування, виявлення, запобігання та нейтралізація загроз національним інтересам із залученням спеціально створюваних сил і засобів: збройні сили, розвідка, контррозвідка, 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 взаємоприйнятнього балансу (компромісу) їх інтересів, яка є першочерговою управлінською 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 відтак створення умов, за яких може відбуватися реалізація національних інтересів у різних сферах життєдіяльності суспільства та держави.

У загальному вигляді ДУНБ є послідовність, відносно завершених етапів здійснення певних управлінських дій та управлінських рішень, а саме:

- аналіз управлінської ситуації;
- визначення (уточнення) переліку національних цінностей (інтересів);
- визначення сукупності проблем, пов'язаних із прагненням (необхідністю) реалізації національних інтересів;
- визначення множини 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, спрямованих на досягнення визначених національних цілей (в загальному випадку ці рішення спрямовані на досягнення бажаного стану об'єкта управління);
- практична реалізація сукупності взаємопов'язаних та взаємообумовлених управлінських впливів на об'єкт управління (регулюючих, координуючих, контролюючих та інших) з метою прогнозування, своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації загроз сталому розвитку людини, суспільства і держави (передусім їх життєво важливим інтересам).

- постійний моніторинг стану об'єкта управління та викликів і загроз його функціонуванню (розвитку) з метою виявлення нової проблемної ситуації (вказані ситуації виникають за умов, коли поставлені нові цілі розвитку або внаслідок виявлення чи розвитку явищ, процесів інших чинників, що призводять до кризових явищ чи навіть криз в об'єкті управління чи середовищі його функціонування).

Очевидно, що політичні, економічні, ідеологічні та інші виміри різноманітних сторін життєдіяльності суспільства і держави мають знаходити своє адекватне відображення у вищезазначених управлінських рішеннях прийнятих суб'єктами ДУНБ.

При цьому особливого значення набуває успішне вирішення завдання щодо отримання та ґрунтовного аналізу різноманітної інформації щодо захищеності від загроз об'єктів управління та умов їх функціонування, динаміки вказаних загроз.

Специфіка ДУНБ полягає в об'єктивній «присутності» його функцій у всіх сферах життєдіяльності суспільства і держави.

Водночас є два підходи при визначенні (окресленні) сфери управлінських впливів ДУНБ, які умовно можна назвати «широким» та «вузьким».

Так би мовити, «широкий», як правило, є характерним для тоталітарної системи державного управління. Його суть полягає в тому, що навіть при відсутності об'єктивної на те суспільної потреби, до сфери ДУНБ відносять практично всі питання державного управління. У такому випадку ДУНБ майже зливається з державним управлінням.

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).

За іншого підходу («вузького») сфера ДУНБ охоплює лише ті функції державного управління, які обумовлені необхідністю створення належних умов (розширення наявних можливостей) щодо реалізації життєво важливих національних інтересів.

Певна декомпозиція цих функцій ДУНБ міститься в Конституції України, Законах України «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про основи національної безпеки України», інших нормативно-правових актах.

Багаторазове 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 визначенні (уточненні) національних інтересів, їх пріоритетності, прогнозуванні, своєчасному виявленні, запобіганні та нейтралізації щодо загроз реалізації вказаних інтересів тощо.

У цьому ж контексті можна стверджувати про економічні, соціальні, політичні, військові та інші виміри національної безпеки. Тому ще за давніх часів, для безпосереднього виконання завдань по забезпеченню безпеки суспільства і держави почали створювати спеціалізовані державні інститути (сили, засоби), зокрема, армію, органи розвідки і контррозвідки, дипломатичні служби тощо, а також відповідні структури державного управління (міністерства, комітети, думи, ради тощо).

З огляду на це 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 є більше зорієнтованим на *конкретно-значущий* для забезпечення національної безпеки результат й не призводить до зайвого відволікання уваги передусім вищого керівництва на другорядні проблеми і завдання, які постійно виникають у практиці державного управління.

Саме реалізація "вузького", функціонально-спеціалізованого підходу, при окресленні сфери управлінських впливів з боку 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 рівень загроз національним інтересам, розробляє комплекс заходів і приймає відповідне державно-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 характерна ознака управлінських рішень, які приймаються суб'єктами ДУНБ у їх владній нормативності.

Ці рішення є юридичними актами, які пронизують управлінську вертикаль і надають руху механізмові правового регулювання, одночасно пов'язуючи поведінку суб'єктів і об'єктів національної безпеки, 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. Ці рішення можуть розрізнятися за джерелами, змістом, правовими формами, обсягом, часом дії та за багатьма іншими ознаками.

Серед цих рішень принципово важливими є ті, які знаходять своє відображення у керівних документах з питань забезпечення національної безпеки (законах, концепціях, доктринах, стратегіях, програмах 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.

Вказані стан та динаміку 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 (зокрема, із-за незадовільної якості ДУНБ) призводить 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 у процесі ДУНБ та при визначенні шляхів підвищення його ефективності, принципово важливо *одночасно* здійснювати моніторинг та оцінку порогових величин (критичних параметрів) індикаторів, індексів, показників стосовно таких чинників національної безпеки:

- *оборони* (забезпечення суверенітету, територіальної недоторканості та політичної незалежності);
- *економіки* (забезпечення добробуту суспільства, стійкого господарського зростання та технологічного прогресу, раціональної участі в міжнародному розподілі праці);
- *суспільного устрою* (базисні характеристики захисту конституційного ладу, корекції визначених процедур забезпечення правонаступності влади тощо);
- *соціальної політики* (передусім тих індикаторів і показників, які характеризують стан соціальної напруженості та ефективність соціальної політики);
- *навколишнього середовища* (показники та індикатори, які характеризують стан та тенденції змін оточуючого середовища).

Тобто суб'єкти ДУНБ, на основі вказаного моніторингу мають визначати оцінку загроз національним інтересам і, відповідно, розробляти комплекс адекватних вказаним загрозам державно-управлінських рішень. Тому можна погодитися з фахівцями, які стверджують що ДУНБ, це певною мірою процес управління ризиками, який передбачає прогноз, виявлення і нейтралізацію загроз.

Відображенням цього процесу є виконання практичних завдань з 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.

Глава 7.

7.2. Наукові основи розробки управлінських 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, теорії організації, технології розробки, прийняття та впровадження управлінських рішень.

Визнання державного управління, як виду діяльності і галузі науки свідчить про гостру необхідність в ефективному розв'язанні проблем державного будівництва для забезпечення сталого і безпечного розвитку суспільства шляхом встановлення тісного взаємозв'язку між теорією та практикою.

Це також свідчення необхідності подальшого розвитку основ правової демократичної держави із соціально орієнтованою ринковою економікою, що неможливо без створення і подальшого розвитку національної школи державного управління, у тому числі у сфері забезпечення національної безпеки, а також залучення до цієї роботи наявного науково-технічного потенціалу України.

Визначальною передумовою ефективного ДУНБ є інтеграція накопичених знань в теорії державного управління та теорії національної безпеки. Зокрема, мова йде про їх систематизацію, класифікацію, пошук закономірностей, визначення внутрішньої ієрархії між поняттями тощо у процесі досліджень з проблем:

- вдосконалення методології прогнозування, стратегічного планування, розробки та імплементації керівних документів з питань забезпечення національної безпеки;
- розробки методичних підходів щодо обґрунтування раціональної організаційно-функціональної структури СЗНБ та її складових, передусім сектору безпеки;
- наукового 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;
- наукового обґрунтування сучасних методів моніторингу та контролю за результатами ДУНБ;
- оптимізації процедур пошуку оптимальних державно-управлінських рішень, спрямованих на забезпечення національної безпеки;

Варто зазначити, що проблема наукового обґрунтування шляхів підвищення результативності та ефективності функціонування системи ДУНБ значно актуалізувалася після зростання рівня відносно нових загроз національним інтересам і міжнародній стабільності, які останнім часом набули транснаціонального характеру.

Зокрема, мова йде про: міжнародний тероризм, організована злочинність, масова нелегальна міграція, глобальні проблеми забезпечення енергетичної та екологічної безпеки.

З огляду на сказане доцільним є здійснення аналізу сутності державного управління у сфері національної безпеки, як виду суспільної діяльності та підгалузі науки державного управління і на цій основі окреслити наукові основи розробки управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки.

Передусім варто зазначити, що регулювання суспільних відносин (а це визначальна функція держави) знаходить своє відображення у державному управлінні.

В кінцевому підсумку 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 з утворенням національних держав та об'єктивної необхідності застосування основ теорії управління у сфері суспільних відносин, а також після значного 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 значно актуалізувалася після двох світових війн, появи відносно нових загроз національним інтересам і міжнародній стабільності. Не випадково, що серед успішних, високорозвинених країн саме ті, які забезпечили належний рівень ефективності ДУНБ.

Водночас 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 останнього існують два принципово різні підходи до розуміння його змісту.

У межах першого підходу (так званого американського) державне управління розглядається як суспільна діяльність, що охоплює законодавчу, виконавчу і судову гілки влади.

Це передбачає поєднання та взаємозв'язок політичних, правових та адміністративних функцій при дослідженні та практичній реалізації державного управління.

У межах другого (так званого європейського) під державним управлінням розуміється головним чином виконавчо-розпорядча діяльність органів виконавчої гілки державної влади.

З огляду на необхідність реалізації системного підходу щодо забезпечення національної безпеки, перший підхід (американський) більшою мірою відповідає функціям та завданням ДУНБ. Тобто під вказаним управлінням розуміється управлінська діяльність 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 даному випадку 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 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 ним розуміють здатність соціальної системи щодо збереження життєво важливих для її існування параметрів у деякому інтервалі.

Це забезпечує збереження системою її структурної цілісності, бо вихід вказаних параметрів за допустимі межі 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.

Важливо, що 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 також те, що обов'язковою умовою здійснення процесу самоорганізації є ідентифікація динаміки системи, тобто її структурно-функціональних змін в умовах, які постійно змінюються.

З цього приводу фахівці зазначають, що необхідність розв'язанні досить складної проблеми ідентифікації (від самоідентифікації народу, суспільства, особистості до природних явищ) породжує всі сучасні постановки задачі управління.

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.

В кінцевому ж підсумку за своїм змістом ДУНБ є процесом реалізації державної влади у різних сферах життєдіяльності суспільства та держави.

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 (динаміка) 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 має місце 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 коли система управління реагує на можливість відхилення від стану нормально-го 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 другому ж випадку основні зусилля ДУНБ мають бути зосереджені на захисті вказаних інтересів від тих чи інших загроз в умовах надзвичайного чи воєнного стану.

Не може бути сумніву, що прогресивний розвиток суспільства, безпека держави та входження її до кола розвинених країн світу залежить від ефективності державно-управлінських рішень.

Проте сьогодні в Україні бракує системності та обґрунтованості вказаних рішень, що вже призвело до значних втрат її потенціалу. Фрагментарність, розбалансованість, внутрішні суперечливості, непослідовність державно-управлінських рішень особливо проявляються при розробці державної політики та у законотворчості.

Тому є гостра необхідність у розробленні механізмів та засобів підвищення ефективності прийняття і реалізації управлінських рішень в процесі ДУНБ на основі вдосконалення управлінських технологій. Тобто 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 два види: технології цільового управління та технології 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 пла-

нування передбачає всебічне масштабне 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 санкціоновані засоби їх досягнення, а прийняття тієї чи іншої стратегії – це завжди управлінське рішення щодо реалізації політики.

Варто зазначити, що принципово важливим для ДУНБ при розробці та прийнятті управлінських рішень у процесі планування (визначення) цілей розвитку 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 (компетенції) останніх, схем взаємовідносин між ними тощо.

Розв'язання проблеми прийняття ефективних організаційних рішень у процесі ДУНБ є актуальним завданням для України. У даному випадку важливим є синтез відносно різних типів моделей прийняття державно-управлінських рішень:

- *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, бо:

- прийняття рішень вказаним чином 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.

Тому теоретично найбільш розробленою є модель раціонального прийняття рішень, яка включає 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 щаблі в ієрархічній управлінській вертикалі. Вони мають певні особисті характеристики, які не можуть не впливати на прийняття остаточного рішення.

Зокрема, серед характеристик особи, що можуть здійснювати суттєвий вплив на прийняття того чи іншого рішення такі:

- схильність до ризику;
- ціннісні орієнтації та особисті уподобання при виборі засобів і способів досягнення цілі;
- наявний практичний досвід реалізації наявних у їх розпорядженні засобів управлінських впливів;
- вольові особисті якості;
- вік та стан здоров'я.

З огляду на це при науковому обґрунтування управлінських рішень у процесі ДУНБ необхідно використовувати методи і прийоми, які стосуються психолого-соціологічних аспектів управління об'єктами національної безпеки та які сьогодні сформуливали так звану *теорію мотивації*.

Вона має дві складові: *теорії задоволення* (теорія потреб) та *теорії процесу* (ґрунтуються на розумових процесах індивідів)

Серед теорій задоволення загальновідомими є теорія *ієрархії потреб*, яка складається із трьох рівнів потреб:

- життєвих (фізіологічних і безпеки);
- у взаєминах (між особистих стосунках);
- у підвищенні поваги і самореалізації).

Серед процесуальних найвідомішою є теорія справедливості та сподівання.

Практична реалізація вищевказаних моделей при науковому обґрунтуванні оптимальних 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 вказаних 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 виходить з можливості застосування тих чи інших методів управління залежно від їх ефективності в конкретній ситуації. Він є однією із основоположних ідей сучасного управлінського мислення, бо 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 ДУНБ варто виділити:

- цілісність (у системі виникають якості, якими не володіють її елементи);
- цілеспрямованість (організаційні системи завжди створюються для досягнення певних цілей);
- ієрархічність (система ДУНБ є соціальною, а такі системи завжди мають ієрархічну структуру);
- комунікативність (система ДУНБ, як 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 (проявляється у залежності від кількості зв'язків між елементами системи; чим їх менше, тим стабільніша система).

Окрім того характерною особливістю, що характеризує сучасну науку державного управління є 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, методи системного аналізу тощо).

Це повною мірою стосується й ДУНБ. Тому має знаходити своє адекватне відображення при підготовці управлінських рішень, спрямованих на реалізацію національних інтересів.

Серед принципів, характерних для ДУНБ варто виділити такі:

- раціональної організації будь-яких управлінських процесів (зокрема, пропорційність, неперервність, ритмічність, концентрація однорідних предметів праці, гнучкість, цілеспрямованість, комплексність, наукова обґрунтованість шляхів і засобів досягнення цілей);
- зворотного зв'язку;
- релевантності інформації (вимагає 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).

Таким чином вдосконалення наукових основ управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки, передбачає, зокрема:

- 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 ДУНБ та механізму формування суб'єктивної ймовірності при їх прийнятті;
- застосування системного та ситуаційного підходів і системного аналізу у процесі формування та прийняття управлінських рішень;
- комплексне врахування закономірностей та принципів здійснення управлінських процесів у тому числі, характерних ДУНБ.

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 побудова моделі інформаційного механізму прийняття вказаних рішень.

Глава 7.

7.3. Модель інформаційного механізму прийняття управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки

Процес прийняття управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки є поєднанням взаємопов'язаних політичних, економічних, соціологічних, юридичних, психологічних та інших механізмів, на які здійснюють вплив чинники, що характеризують внутрішнє та зовнішнє середовище суспільних відносин.

Водночас, вивчаючи управління, юридична наука здебільшого розглядає прийняття управлінських рішень як процес виконавчо-розпорядчої діяльності, спрямований на встановлення певних правил поведінки органів, організацій, посадових осіб і громадян.

Тобто головна увага акцентується на *інституціонально-правовому* аспекті процесу прийняття управлінських рішень. Він постає як визначена за-

конодавством процедура ухвалення нормативно-правових актів, а іншим важливим складовим вказаного процесу майже не приділяється уваги. Серед них, зокрема:

- формування сукупності цілей та визначення їх пріоритетності, а також узгодження цілей між собою;
- збір та системний аналіз необхідної для розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень інформації, яка передусім стосується суб'єктів та об'єктів управління, а також середовища їх функціонування;
- формування можливих альтернатив управлінських рішень та механізму вибору раціональної із них;
- дослідження проблемних аспектів можливості побудови та ефективного функціонування системи моніторингу виконання ухвалених управлінських рішень (передусім змін середовища функціонування суб'єкта та об'єкта управління).

Аналіз ролі, місця і взаємозв'язку вказаних елементів у процесі прийняття управлінських рішень має базуватися на наступних принципах.

1. Принцип поліцентричності, згідно якого зовнішнє середовище розуміється, як рівнозначна сторона процесу прийняття управлінського рішення. При цьому поняття «середовище» розглядається як дуже складний для аналізу об'єкт чи процес.

В залежності від цілей дослідження та управління, в одному випадку він є системою, в іншому – елементом (підсистемою) деякої іншої системи.

Так, міжнародна безпека є середовищем (системою), в якому формується національна безпека. 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. Принцип ієрархії (спосіб визначення цілі управління має бути ієрархічним).

3. Принцип ентропійності, який зобов'язує розробників проекту управлінського рішення чітко структурувати управлінську ситуацію за ступенем наявності в ній невизначеності.

Обов'язкове врахування цього принципу обумовлено тим, що специфічною ознакою управлінських ситуацій у процесі забезпечення національної безпеки, як правило, є значна невизначеність наявної інформації щодо об'єкта управління та динаміки зовнішніх і внутрішніх змін умов його функціонування (зокрема, це явно проявляється в оцінках загроз національним інтересам).

4. *Принципі оптимальності*, який передбачає кількісну оцінку витрат необхідних ресурсів і результатів реалізація управлінського рішення по кожному варіанту та багатокритеріальну оцінку того варіанта, який уявляється кращим.
5. *Принципі адекватності мети і результату*, тобто у даному випадку альтернативне рішення має супроводжуватися оцінкою досягнутого рівня захищеності національних інтересів.
6. *Принципі адекватності управлінських рішень рівню загроз*, що передбачає розробку тільки тих альтернатив, які передбачають адекватне реагування на загрози національним інтересам, оскільки не адекватність реагування може спровокувати зростання рівня вказаних загроз.
7. *Принципі багатоваріантності* згідно якого прийняття управлінського рішення суб'єктами ДУНБ розглядається як результат вибору із деякого списку альтернатив, а відтак значні зусилля мають бути сконцентровані на розробці якомога ширшого кола можливих альтернатив управлінського рішення.

Елементи процесу прийняття управлінських рішень, його інституційно-правовий аспект, зусилля щодо реалізація зазначених принципів, можуть бути об'єднані. Тому доцільним є побудова *моделі інформаційного механізму прийняття рішень*.

Цей механізм забезпечує регулювання інформаційного обміну між суб'єктами ДУНБ та об'єктами управління. Він функціонує на основі існуючих владних відносин, панівних у суспільстві національних цінностей, визначених на офіційному рівні національних інтересів, їх ієрархії та підтримується правовим механізмом політичної системи суспільства. Моделювання цього механізму передбачає можливість використання математичних методів аналізу функціонування моделі.

У даному випадку умовою успішного використання формальних методів має бути попередня теоретична розробка концептуальних питань щодо застосування системної методології.

Системний аналіз дозволяє уявити механізм процесу прийняття управлінського рішення суб'єктами ДУНБ як взаємодію інформаційних потоків.

Їх дослідження необхідно здійснювати у контексті зв'язку із зовнішнім і внутрішнім середовищем, яке є джерелом інформації про об'єкт та суб'єкт управління. Показники, які характеризують це середовище часто суперечливі та мають ймовірний характер. Тому часто їх неможливо оцінити однозначно.

Процес прийняття управлінського рішення суб'єктами ДУНБ може бути поділеним на певне число етапів, на кожному з яких виконуються певні операції щодо опрацювання інформації. Операції – це перелік і послідов-

ність дій, які необхідно виконати на кожному етапі опрацювання інформації, у тому числі порядок і умови переходу до іншого етапу.

Таким чином модель інформаційного механізму процесу прийняття управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки є опрацювання інформації за певним алгоритмом.

Вказані операції та весь процес можуть бути за необхідності повторені. Тобто процес є ітераційним і може, залежно від умов управлінської ситуації (наприклад, часу, який мають у своєму розпорядженні суб'єкти ДУНБ) продовжуватися до тих пір, поки не буде знайдено рішення, яке задовольняє обраному критерію.

Перевагами формалізації процесу прийняття управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки у вигляді вказаної моделі є те, що:

- процес прийняття управлінських рішень 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, що використовується розробці варіантів рішень, 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 проблеми, яка має бути розв'язана суб'єктами ДУНБ на кожному етапі опрацювання інформації, можна використати ті чи інші математичні методи для пошуку оптимальних рішень.

Окрім того дії суб'єктів ДУНБ щодо прийняття управлінських рішень об'єднані в єдиній системі, серед яких, зокрема:

- вивчення стану об'єкту управління;
- формулювання альтернатив, їх порівняння і узгодження з цілями управління;
- оцінка ефективності досягнення цілей;
- вибір однієї із альтернатив.

Ці дії передбачають виконання операцій, які утворюють відносно завершені етапи послідовного опрацювання інформації, серед яких:

- прийом та аналіз інформації щодо 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 (явища, процесу, об'єкта управління тощо);
- формування адекватної реакції на вплив зовнішнього середовища у контексті загроз 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) та його реалізація.

Важливо, що вказані етапи опрацювання інформації взаємопов'язані, а кожний наступний зазнає впливу попереднього.

Окрім того можна визначити 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.

Послідовність операцій, передбачених моделлю інформаційного механізму процесу прийняття управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки, утворюють ситуативну та концептуальну складові моделі.

Ситуативна частина моделі відповідає за прийняття та оцінку інформації, що надходить до суб'єктів ДУНБ і дозволяє здійснити оцінку стану об'єкта управління.

Концептуальна частина моделі має за мету аналіз можливих засобів і способів досягнення національних цілей, накреслює можливі шляхи їх досягнення, формує критерій вибору оптимального рішення.

Таким чином модель інформаційного механізму процесу прийняття управлінських рішень суб'єктами ДУНБ відображує алгоритм опрацювання інформації, що надходить до вказаних суб'єктів.

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, що на визначення національних інтересів, їх ієрархії та внутрішніх чинників, які визначають засоби і способи їх реалізації, а відтак 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 зазначалось, головна особливість, що притаманна державно-управлінським рішенням, їх державно-владний характер. Він проявляються в концептуальній складовій моделі інформаційного механізму процесу прийняття управлінських рішень суб'єктами ДУНБ й постає як узгоджена підсистема нормативно-владних вимог до опрацювання ін-

формації на всіх вищезазначених етапах. Тому ця складова моделі є досить закритою та статичною.

Але в умовах кардинальних змін ціннісних орієнтацій суспільства, розглядати концептуальну складову інформаційної моделі, як абсолютно закритої системи, недоцільно. Вона повинна оперативної відкликатися на інтереси суспільства та глобальні зміни політичного та економічного простору.

Функціонування інформаційного механізму 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;
- потоків інформації, які свідчать про потреби та умови розв'язання конкретних проблемних ситуацій.

Тому модель вказаного механізму 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 критеріїв оцінки альтернатив вказаних рішень.

Але оскільки ситуаційна складова моделі функціонує як відкрита, а концептуальна, як відносно замкнена, то структура моделі цього механізму повинна містити елементи, які роблять її концептуально замкненою.

Такими елементами є правові норми (вимоги законодавства). Вони є засобом забезпечення взаємодії ситуативного і концептуального елементів моделі інформаційного механізму прийняття рішень суб'єктами ДУНБ та інструментом узгодження потреб розвитку суспільства і держави з реаліями зовнішнього середовища.

Глава 7.

Основи механізму узгодження інтересів людини і суспільства у процесі забезпечення національної безпеки.

7.4.1. Сутність конфліктності інтересів людини і суспільства

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. Тому безпека – необхідна умова життєдіяльності громадянина, незалежно від політичного режиму чи територіального устрою держави, того чи іншого історичного періоду розвитку суспільства.

З огляду на це забезпечення індивідуальної (особистої) безпеки є відправною точкою в дослідженні та забезпеченні всіх її інших рівнів – групової безпеки, безпеки суспільства, безпеки держави, національної, регіональної та міжнародної безпеки.

Згідно чинного законодавства¹ під національними інтересами розуміються життєво важливі матеріальні, інтелектуальні й духовні цінності Українського народу, визначальні потреби суспільства і держави.

Тобто потреби та інтереси людини (окремої особистості), як складові національних інтересів не розглядаються. Передбачається, що безпека суспільства тотожна безпеці людини (громадянина), що інтереси особистості та суспільства співпадають.

Але інтереси особистості й суспільства часто не співпадають. Інтереси суспільства (Цілого) не є сумою інтересів громадян (Частин). Це загальновідома властивість систем. Кожна людина неповторна й сприймає та реалізує ті чи інші цінності у відповідності з конкретними обставинами власного життя.

Джерела загроз для людини – це фактори, які потенційно містять деструктивні чинники, які проявляються як загрози безпеці людини. Внаслідок вказаних загроз їй може бути заподіяно шкоду або її розвитку буде надана небажана динаміка.

За розмахом та масштабами можливих наслідків загрози для людини можуть бути: глобальними, регіональними, національними, локальними,

¹ Закон України про основи національної безпеки України // Уряд. кур'єр. – 2003. – 30 лип.

поодинокими. Їх можна також класифікувати за сферами суспільного життя та терміном дії тощо.

Практика свідчить, що при аналізі проблеми забезпечення безпеки людини, найчастіше розглядаються джерела загроз природного, техногенного та соціального походження, можливі правові та організаційно-технічні механізми їх нейтралізації.

Акцентування уваги на безпеці людини, так би мовити, на людському вимірі національної безпеки, відображає якісно новий підхід до розробки та здійснення політики національної безпеки, підкреслює особливу роль особи (людини), як суб'єкта та об'єкта безпеки.

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 напрямку побудови суспільно-політичних та соціально-економічних відносин, характерних для країн консолідованої демократії. Переважна частина громадян переживає його досить болісно. Окрім того українська реальність дає аж занадто велику кількість порушень конституційних прав і свобод людини в Україні.

Тому в Україні на передній план вийшла проблема забезпечення соціальної безпеки особи, про що, зокрема, свідчить істотна деградація продуктивних сил:

- значно погіршився рівень відтворюваної робочої сили нормальної якості;
- із-за безробіття втрачаються професійно-кваліфікаційні якості та навички робочої сили;
- за роки незалежності значна частина осіб з високим рівнем освіти та кваліфікації у пошуках роботи емігрувала;
- ускладнюється доступ дітей робітників, селян, дрібних службовців до вищої освіти;
- генофонд нації набирає катастрофічних обрисів (тільки третина школярів вважаються здоровими).

Право на життя є незаперечним правом людини. Але має місце систематичне порушення прав людини в Україні. Непоодинокі випадки, коли правоохоронні органи не вживають передбачених чинним законодавством заходів для всебічного і об'єктивного вивчення обставин справ, коли має місце порушення прав людини. Тому українське суспільство критично оцінює діяльність влади щодо захисту прав і свобод людини. Тому важливим є реформування адміністративного права.

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.

Особливої уваги потребує запровадження принципу «прозорості» процедур щодо вирішення питань, пов'язаних із реалізацією прав і свобод громадян, спрощення отримання ними необхідної інформації тощо.

У сфері захисту прав і свобод людини важко досягти ідеалу, бо абсолютної свободи індивіда, який проживає в суспільстві бути не може. Тому проблема забезпечення дотримання прав і свобод людини актуальна в країнах консолідованої демократії.

Таким чином, при дослідженні безпеки людини має підлягати аналізу захищеність інтересів людини від загроз, можливості по задоволенню її потреб розвитку у матеріальній та духовній сфері.

Можна також говорити про існування у кожній країні тієї чи іншої системи забезпечення безпеки людини, яка може бути охарактеризована, як діяльність органів державного управління, партій, громадських організацій, посадових осіб і громадян, об'єднаних цілями щодо захисту прав і свобод громадян, що здійснюють узгоджену діяльність на підставі та в межах чинного законодавства з урахуванням культурних та історичних традицій.

Необхідно підкреслити, що на безпеку людини не можуть не впливати складні проблеми глобальної безпеки:

- критичний стан оточуючого середовища;
- дестабілізуючий розвиток демографічних процесів у світі;
- симптоми вичерпаності природних та енергетичних ресурсів;
- наявність величезних запасів засобів збройної боротьби;
- розростання кількості різноманітних конфліктів внутрішнього та зовнішнього характеру, які часом переростають у непримириме протистояння та збройні конфлікти і війни.

Все більшою мірою загрожують безпеці особи тероризм (його вістря, як правило, спрямоване на життя та безпеку людей), криміналізація суспільства, цінове свавілля монополістів, масові отруєння людей, епідемії, аварії на транспорті, екологічні та техногенні катастрофи.

Погляди щодо перспектив глобалізації для безпеки людини досить різні.

Якщо для передових країн глобалізація відкриває нові можливості економічного розвитку і майже тотального контролю над процесами, які відбуваються у інших країнах, то іншим залишається вибір між відсталістю та ізоляцією. Глобалізація має перш за все економічні владні аспекти. Насамперед, це панування 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 негативно впливає на будь-які національні спроби підтримати соціальними програмами бідні верстви населення.

Група найбільш розвинених країн, об'єднавши свої капітали в могутні міжнародні фінансово-кредитні установи та користуючись тяжким фінансово-економічним станом інших країн, опутують їх боргами. Потім вони висувають умови, які фактично унеможливають суверенітет вказаних країн і примушують їх до дій, які не залишають самостійного вибору шляху розвитку.

Таким чином, глобальна економіка породжує для провідних країн небачені раніше можливості для накопичення багатства. Ці можливості на багато порядків перевищують ті, які були у них у досить недавній період колоніальних завоювань. Звичайно, вони не бажають справедливо розподілити вказані багатства.

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.

Нерівність сучасного світу вражає й на рівні окремої людини. Так, якщо в США на кожну людину споживають в середньому нафти, то в Заїрі – тільки .

Вказані можливості для провідних країн щодо накопичення світового багатства дозволяють їм проводити політику дбайливого ставлення до кожного громадянина, концентрувати зусилля на всебічному розвитку кожної особистості. Високий рівень життя у вказаних країнах подається як одна із складових «західних цінностей і стандартів».

Тому характерно, що саме ці ж країни під знаменами захисту прав і свобод людини спрямовують діяльність ООН і міжнародних фінансово-кредитних установ у русло необхідності проведення миротворчих операцій в тій чи іншій країні.

Як правило, вказаним операціям передують втручання у внутрішні справи країни, економічна блокада, замороження її рахунків за кордоном тощо, що й призводить до гуманітарної катастрофи (прикладі: Ірак, Єгипет, Лівія, Сирія).

Але суть проблеми значною мірою полягає ще й в тому, як визначати, що є благо для людини, а що ні? Одні потреби закладені в природі людини (вона їх визначає сама), а інші формуються під впливом суспільства і держави в цілому.

Можна стверджувати – ставлення до людини суспільно-політичних інститутів визначає різницю між капіталістичною і 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. Ці риси людини найбільшою мірою дозволяє реалізувати ліберальна ідеологія та ринкова економіка, які в кінцевому підсумку породжують і виправдовують тотальну нерівність між людьми.

Комуністична парадигма ґрунтується на тому, що людина від природи є досконалою. Зокрема, в ній природою закладені прагнення до справедливості та рівності. Тому всі недоліки людини пояснюються і інтерпретуються як результат негативного впливу суспільно-політичної та економічної організації життєдіяльності суспільства. Не випадково вказані недоліки прихильники комуністичної ідеології називають соціальними хворобами.

Саме ця теза є чи найголовнішою основою ідеї диктатури пролетаріату, головною метою якої була побудова суспільства соціальної справедливості та рівності.

Тобто у даному випадку диктатура розглядалася як інструмент, який застосовувався для *примусової* побудови суспільства справедливості та рівності.

Але історична практика (зокрема, колишнього СРСР) продемонструвала основну дилему та безперспективність реалізації вказаної ідеї. Людині дійсно властиве почуття соціальної справедливості. Але людину неможливо *примусити* бути щасливою проти її волі, тобто порушуючи права і свободи людини.

З іншого боку, загрозою для безпечного розвитку людини й суспільства є також небажання тієї чи іншої частини населення узгоджувати свої інтереси із суспільними. Ця загроза є складною проблемою розвитку пострадянських держав, для яких характерна значна розбалансованість інтересів різних соціальних груп.

Безумовно, 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 – зростання загроз життєдіяльності людини та суспільства буде неминучим.

При цьому основною загрозою людині й суспільству залишається насильство з метою набуття чи збереження політичного, економічного та культурного панування. Як правило, вказане насильство в сучасних умовах супроводжується потужним інформаційно-психологічним впливом через ЗМІ й означає дискримінацію тієї чи іншої людини або соціальної групи, обмеження їх прав і свобод.

Таким чином, між цілями суспільства та індивіду завжди є певні відмінності. Вони знаходять своє відображення у відхиленні інтересів індивіду, а отже і його інтересів від суспільних потреб.

Це обумовлено тим, що кожна людина переслідує свої цілі, в основі яких її, по суті, егоїстичні, потреби.

Наближення цілей особистості, характеру її суспільних дій до інтересів та цілей розвитку суспільства має забезпечити їх спільний прогресивний розвиток. Необхідність узгодження інтересів особистості та суспільства з метою забезпечення їх безпеки є головним чинником формування системи національних інтересів та однією із визначальних цілей системи ДУНБ.

При цьому інститути громадянського суспільства сприяють формуванню людей, здатних до цілеспрямованої діяльності щодо збереження духовного і фізичного здоров'я, навколишнього середовища, підтримання безпечного суспільного і особистого буття.

У кінцевому підсумку у сфері взаємовідносин між людиною і суспільством існує широкий спектр ідей, традицій тощо. Він обумовлений складністю становлення свідомості людини та суспільної психології.

7.4.2. Рівні соціальної напруженості як інтегральний індикатор загроз безпеці суспільства

Встановлено, 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 величин визначає і ступінь впливу будь-якої соціальної групи на стан і зміни соціально-економічних і політичних відносин у суспільстві, а також *соціальну дистанцію* між групами. Остання ж визначає ступінь (міру) взаємопорозуміння і соціально-психологічну близькість у між групових відносинах.

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.

Таким чином у суспільстві можуть бути різні за рівнем соціальної напруженості ситуації, які значною мірою залежить від нерівності між людьми та соціальними групами. Вказані ситуації формуються під впливом багатьох чинників, які породжують загрози інтересам розвитку та самозбереження людини та соціальних груп.

Тому рівні соціальної напруженості доцільно розглядати як інтегральний індикатор загроз безпеці суспільства.

Іншими словами, для оцінки соціальної напруженості доцільно виділяти певні рівні, які пов'язані з рівнем життя населення і характеризують 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 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 ДУНБ можна оцінити за найвищою оцінкою.

За такого стану можуть мати місце потенційні виклики безпеці суспільства (суспільних груп). Але вони не впливають на інтегральну оцінку соціальної напруженості, а сукупність інших загроз нейтралізується за допомогою наявних ресурсів (матеріальних, фінансових, політичних тощо), які є у розпорядженні органів державної влади та місцевого самоврядування із залученням потенціалу громадянського суспільства. Такого стану сьогодні не спостерігається в більшості країн світу.

Соціальний сплеск. За такої ситуації мають місце процеси, події тощо, які сприймаються тією чи іншою соціальною групою і навіть суспільством та органами державної влади, як реальні виклики реалізації їх життєво важливим інтересам.

На відносно короткому відрізку часу спостерігається досить 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 соціальною групою 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 (пенсіонерів, гірників тощо), які, як правило, не мають явного логічного продовження.

Виникають 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 тощо.

Органами державної влади ефективно використовується наявний потенціал громадянського суспільства.

Таким чином, 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.

Соціальний сплеск є наслідком несвоечасного прогнозування, виявлення та нейтралізації реальних викликів у тій чи іншій сфері суспільного життя.

Соціальна напруженість – стан, 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).

Широкого розповсюдження серед населення набувають досить песимістичні настрої, розповсюджуються різноманітні чутки та вигадки. У суспільстві виникає атмосфера *масового* психічного й емоційного збудження. В основній масі населення починають проявляється почуття розгубленості і пригніченості.

Виникають зони різкого зростання напруженості, поодинокі стихійні мітинги та інші форми громадянської непокори. Як правило, органами державної влади не повною мірою використовується потенціал громадянського суспільства.

Поступово втрачається довіра до органів державної влади та місцевого самоврядування, знижується впевненість у їх спроможності забезпечити належний рівень безпеки суспільства.

Таким чином в умовах соціальної напруженості кризові явища ще не досягли рівня, коли виникає *непримириме* і *усвідомлене* протистояння між соціальними групами, між суспільством і соціальними групами, між суспільством і владою, коли більшість жителів країни чи окремого регіону спочатку відчуває, а вже потім усвідомлює загрози щодо задоволення своїх соціальних, економічних, політичних, національних, культурних, релігійних та інших потреб (інтересів).

Структурна криза – це ситуація, коли у суспільстві є 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 та держави або недостає відповідних ресурсів для нейтралізації чи зниження вказаного рівня загроз.

Органами державної влади фактично не використовується потенціал громадянського суспільства.

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 характеру, без застосування збройної сили і часто інтерпретується суспільством і владою діаметрально протилежно.

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 (потребам) розвитку суспільству і держави не досягає рівня, коли відбувається порушення цілісності соціальної системи та держави й втрачаються можливості виконання ними життєво важливих функцій.

В настроях основної маси населення характерним є почуття розгубленості та пригніченості. Напруженість проявляється не тільки в суспільних настроях, але і в 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 та організовані масові демонстрації, мітинги, страйки, інші форми громадської непокори.

Так, зокрема, було на Україні в кінці 80-х років, де у процеси, які відбувалися, включилися різноманітні рухи на підтримку національно-культурного відродження.

Може різко зрости кількість злочинів кримінального спрямування.

Таким чином, в умовах структурної кризи 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.

Структурна криза є попередником режимної кризи, тобто кризи соціально-політичної системи як цілого.

Режимна криза – це ситуація, 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.

Вказана протидія 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 беззладдя в тих чи інших регіонах. Зростання кримінальної злочинності стає неконтрольованим, а в основної маси населення може проявлятися почуття агресивності.

Наслідки перебігу подій та їх розвиток важко передбачувати. Реальною є можливість повного руйнування владних структур, повалення силовим шляхом існуючого політичного устрою та громадянської війни.

Таким чином ситуація часто виходить із під контроль владних структур, як це було, наприклад, в Грузії, де процес розпочався з приходу до влади демократичних сил законним, парламентським шляхом, продовжився протистоянням в Осетії та Абхазії, а закінчився поваленням та вбивством законно обраного президента Грузії З.Гамсахурдія.

Аналогічна ситуація виникла і в 2003 р., але без фізичного знищення президента Е.Шеварднадзе, якого фактично силою змусили піти у відставку.

Режимна криза передвісник *соціального вибуху*, коли відбувається повне руйнування владних структур, повалення силовим шляхом існуючого політичного устрою.

Внаслідок тимчасового беззладдя настає анархія, а боротьба за політичну владу, як правило, призводить до громадянської війни. Як правило, без різносторонньої допомоги з боку міжнародної спільноти, уникнути со-

ціального вибуху з його величезними матеріальними та духовними втратами дуже важко.

Вищенаведена класифікація ситуацій у суспільстві пов'язує зростання соціальної напруженості з якісною трансформацією загроз суспільній безпеці і відповідною реакцією на них органів ДУНБ.

Кожен із окреслених рівнів соціальної напруженості відрізняється принципово один від одного тими чи іншими якісними ознаками. Тому наведену класифікацію рівнів напруженості можна ототожнювати з рівнями суспільної безпеки.

При цьому не обов'язково, щоб зростання соціальної напруженості проходило послідовно через всі стадії.

Окрім того, чим більший дискомфорт відчуває основна маса населення, тим більше у неї проявляється спочатку почуття розгубленості і пригніченості, а за настання певних умов й агресивності.

Таким чином необхідно здійснювати системний моніторинг загроз суспільній безпеці.

При цьому аналіз процесів, подій тощо, які мають місце у суспільстві в контексті ступеню їх впливу на реалізацію життєво важливих національних інтересів і порівняння їх із описом вищеописаних ситуацій, дозволяє отримати *якісну* оцінку рівня безпеки.

Для більшої обґрунтованості пропозицій щодо державної політики національної безпеки вказану оцінку необхідно доповнити *кількісною* оцінкою. Для цього має бути виконано аналіз показників (параметрів, індексів), які характеризують ступінь реалізації вище вказаних інтересів.

7.4.3. Моделювання балансу інтересів людини і суспільства

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.

Водночас динамізм, інтеграція та дезінтеграція соціальних систем знаходить своє відображення в системі ціннісних відношень у суспільстві, ключовим елементом яких є система ціннісних орієнтацій особистості. В свою чергу остання закріплює життєвий досвід індивіду, визначає значиме, суттєве, цінне для людини, відокремлюючи його від того, що не має для неї цінності.

Ціннісні орієнтації є головним фактором, який обумовлює мотиваційну складову дій особистості. Тому вони мають бути об'єктом цілеспрямованого виховного впливу з боку суспільства та системи ДУНБ. Сформовані на основі національних цінностей ціннісні орієнтації особистості обумовлюють, зокрема, такі її якості як цілісність, вірність суспільним ідеалам, активну життєву позицію, постійну готовність захищати національні інтереси.

Історичний досвід свідчить, що внутрішня руйнація держави завжди починається з деформації свідомості її громадян та поширення байдужості до перспектив розвитку нації. Як правило, це відбувається шляхом підміни національних цінностей (інтересів) цінностями (інтересами) іншої нації.

І, навпаки, чим в більшій мірі цілі особистості співпадають з національними інтересами, цілями суспільного розвитку, тим більше держава здатна забезпечити потреби вказаного розвитку, національної безпеки і, таким чином, кожної людини.

Мірою співпадання вказаних цілей є відношення особистості до соціальних цілей суспільства. Ці відношення можна класифікувати як відношення ідентифікації, конфлікту чи певного відхилення від цілей суспільства.

Як було показано вище, відмінності між цілями суспільства та індивіду знаходять своє відображення у відхиленні соціальних інтересів індивіду від суспільних інтересів.

Наближення цілей особистості, характеру її суспільних дій до інтересів та цілей розвитку суспільства та держави має за мету забезпечити їх спільний прогресивний, безпечний розвиток.

Формування соціального інтересу складний процес. Він передбачає значні зусилля вчених, політиків, управлінців, знання та реалізацію загальних принципів і закономірностей формування соціальних інтересів.

Варто зазначити, що на Заході ця проблема головним чином розглядається у контексті розвитку демократичних основ суспільства, без належного врахування особливостей ціннісних трансформацій, які мають місце у перехідних суспільствах, тобто без достатньої уваги до національних і, передусім, соціальних цінностей.

Пошук взаємоприйняттого балансу між інтересами особи, суспільства і держави, зокрема, передбачає поглиблене комплексне дослідження:

- ролі й місця кожної людини, як мікросистеми, яка повністю або частково включена в інші системи, де вона себе реалізує і тим самим здійснює вплив на ці системи (вже в стародавні часи розуміли, що людина – мірило всіх речей);
- теоретико-методологічних основ формування громадянського суспільства та політичних партій у перехідних суспільствах, їх ролі в узгодженості соціальних інтересів;

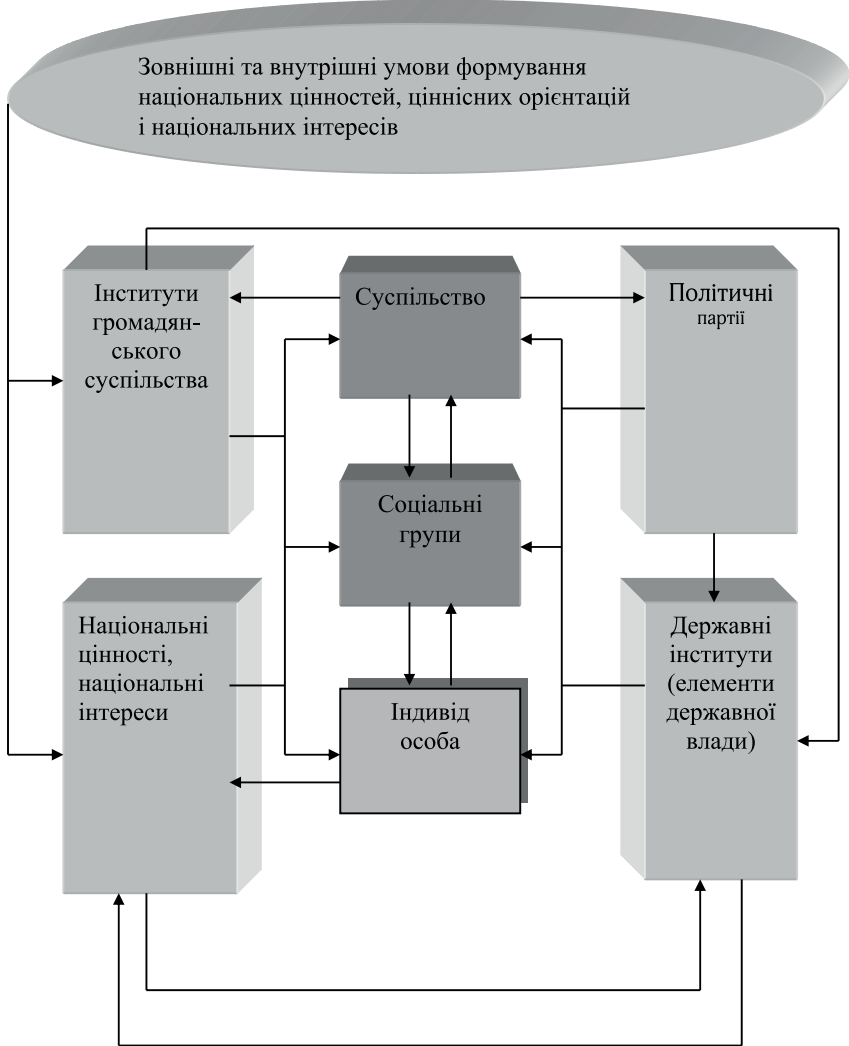


Рис.4. Принципова схема системи формування і узгодження соціальних інтересів

- ролі та місця 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, глобалізація, публічне управління, інформаційне суспільство, загальнолюдські цінності тощо.

Водночас очевидно, що в державі має бути система формування й узгодження соціальних інтересів, побудована на основі таких принципів:

- процес формування та узгодження соціальних інтересів має бути ієрархічно-послідовним, тобто передбачати послідовне формування й узгодження інтересу людини, соціальних груп та соціальних інтересів суспільства в цілому;
- на тому чи іншому ієрархічному рівні формування соціальних інтересів певні засоби можуть відігравати роль не тільки як засоби формування, а й як засоби узгодження інтересів;
- ієрархічність процесу формування та узгодження соціальних інтересів означає, що об'єкт формування соціальних інтересів, може бути одночасно суб'єктом формування та узгодження соціальних інтересів для іншого об'єкта.

З урахуванням сказаного побудована принципова схема системи формування та взаємоузгодження соціальних інтересів (Рис.4). Вона відображає не просто схему формування соціальних інтересів особи, суспільної групи, суспільства, а й процес узгодженості вказаних інтересів, а також інтересів суспільства та держави.

Як видно із схеми, чільне місце у запропонованому механізмі формування та узгодження соціальних інтересів особи, соціальних груп та суспільства належить не тільки державним інститутам, політичним партіям, інститутам громадянського суспільства, а й кожному індивіду (особі), соціальній групі і, головне – національним цінностям та інтересам.

Практична реалізація першого принципу дозволяє створити чітку ієрархічну систему формування й узгодження соціальних інтересів.

В ній *на першому рівні* відбувається формування соціальних інтересів особистості. На цей процес мають здійснювати 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, власні інтереси (потреби) особистості.

На другому ієрархічному рівні відбувається формування інтересів соціальної групи. На цей процес здійснюють вплив державні інститути, політичні партії, інститути громадянського суспільства, ціннісні орієнтації інших соціальних груп, загалом цінності суспільства, внутрішні та зовнішні

умови формування національних цінностей і інтересів, власні інтереси (потреби) членів цієї групи.

На третьому ієрархічному рівні відбувається формування інтересів суспільства. На цей процес здійснюють вплив державні інститути, політичні партії, інститути громадянського суспільства та зовнішні умови формування національних цінностей та інтересів.

В умовах демократичного суспільства, коли національна безпека не ототожнюється з безпекою держави, будь-яка особа та соціальна група обов'язково, тією чи іншою мірою, має бути і є об'єктом і суб'єктом формування й узгодження соціальних інтересів, бо є одночасно об'єктом і суб'єктом національної безпеки. Тобто будь-яка особа та соціальна група обов'язково має бути одним із елементів системи формування соціальних цінностей суспільства. Якщо цього не буде, невідповідність інтересів особи, соціальних груп, суспільства і держави досягне рівня, який буде загрожувати національній безпеці.

Дотримання другого принципу побудови системи формування й узгодження соціальних інтересів обумовлено тим, що національні цінності та інтереси одночасно є засобом формування й засобом узгодженості суспільних інтересів. Це особливо проявляється в період епохальних, революційних змін, які зачіпають фундаментальні матеріальні й духовні основи функціонування соціального організму. В цей період трансформується система національних цінностей і орієнтацій в іншу систему, внаслідок чого формування суспільних інтересів має дуже складний і суперечливий характер.

Суперечливість та тривалість вказаного процесу значною мірою залежить від того, підтримує його більшість населення чи ні.

Історичний досвід показує, що революційні зміни часто започатковуються незначною соціальною групою. Але ці зміни можуть бути підтримані більшою частиною суспільства. Саме національні цінності мають «підказувати», який суспільний інтерес необхідно сформувати у тієї чи іншої соціальної групи (чи у суспільстві в цілому), якщо він відсутній. А відповідь на питання щодо відсутності «бажаних» для суспільства інтересів у тих чи інших суспільних групах, мають давати соціологічні дослідження, спостереження щодо відношення цих соціальних груп до результатів діяльності державних інститутів, політичних партій, інститутів громадянського суспільства.

Таким чином, політичні партії передусім мають виконувати функцію щодо консолідації суспільства навколо суспільно значимих для нього інтересів.

Громадські організації також мають бути реальними каналами представництва розмаїття суспільних інтересів, впливовими й авторитетними

посередниками між їх носіями та органами державної влади (це об'єктивні передумови для делегування владними структурами певної частини своїх повноважень цим організаціям).

Як видно з наведеної вище схеми суб'єктом формування й узгодження соціальних інтересів може бути будь-який об'єкт формування соціальних інтересів.

Наприклад, соціальна група впливає на формування інтересів індивіда, а його ціннісні орієнтації значною мірою визначаються цінностями суспільної групи, до якої він належить.

Але, очевидно, що необхідною умовою *результативності* вказаного впливу є чітке уявлення у самого суб'єкта про національні цінності, інтереси, цілі, завдання прогресивного та стійкого розвитку, а також про можливі шляхи та загрози щодо їх досягнення.

Це ті детермінанти, подібність яких у їх носіїв – членів соціальної групи (індивідів) й зумовлює фактично формування вказаної соціальної групи. Тобто кожен член цієї групи вносить свій внесок у формування та узгодження соціальних інтересів групи й по відношенню до неї виступає певним чином, як суб'єкт формування та узгодження соціальних інтересів.

Важливою умовою ефективності діяльності суб'єкта по формуванню та узгодженості соціальних інтересів є наявність у його розпорядженні відповідних засобів впливу на об'єкт формування та узгодження соціальних інтересів.

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.

При цьому 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).

Не рідко вказане управління має за мету дезінформацію й дезорієнтацію суспільної думки. При цьому традиційним способом впливу на масову свідомість є «переписування історії» у відповідності з кон'юнктурними запитам правлячої еліти, тобто зміна образу минулого у суспільній свідомості, «девальвація ідеалів» і досягнень попередніх поколінь.

Очевидно, що у контексті формування відношення особистості, соціальної групи та суспільства у цілому до проблеми забезпечення національної безпеки це має величезне значення.

Наприклад, одним із ключових у цій області є, так би мовити, оборонна свідомість. Це відношення суспільства до свого захисту від загроз у військовій сфері, до соціальних інститутів, які вирішують проблеми у цій області.

Руйнування цієї свідомості деморалізує суспільство, робить практично непотрібними найсучасніші системи озброєння і, як правило, спонукає його попередньо змиритися з поразкою.

Серед найбільш розповсюджених прийомів: насаджування думки про відсутність будь-якої загрози взагалі, або що вона така, якою можна знехтувати («кому ми потрібні?», «на нас ніхто нападати не буде і не збирається – всі питання вирішуються у економічній сфері» тощо). Все це формує неприязнь до Збройних Сил та інших силових структур, як до не потрібного державного інституту.

Особливої уваги заслуговує *середовище* формування соціальних інтересів, бо воно здійснює потужний вплив на формування структури та змісту національних цінностей і інтересів. Головна функція середовища – формування потреб, усвідомлення яких, трансформує їх у наміри та інтереси індивіду.

Принциповим є те, що у одних і тих же умовах у людей (суспільних груп) можуть сформуватися діаметрально протилежні потреби й інтереси. Тут і проявляється головна функція національних цінностей – узгоджувати ці інтереси із суспільно значимими інтересами, шляхом трансформації їх спрямованості на ціннісні орієнтації суспільства.

Важливим є також необхідність постійного аналізу та врахування змісту прямих і зворотних зв'язків у системі формування та узгодження суспільних інтересів.

Так, виникнення інтересів (потреб) у соціальної групи, які не співпадають з національними, має бути підставою щодо вжиття певних заходів з боку відповідного суб'єкта для їх корегування. Мета корегування - недопущення переростання вказаних інтересів у антагоністичні потребам прогресивного розвитку суспільства.

Звичайно вказані невідповідності виникають досить часто. Тому відповідний суб'єкт формування та узгодження соціальних інтересів повинен постійно створювати та ефективно використовувати наявні у його розпорядженні засоби й способи.

Таким чином, моделювання та пошук взаємоприйняттого балансу інтересів людини (індивіду) і суспільства передбачає наявність ефективної системи формування та узгодження суспільних інтересів.

Функціонування вказаної системи є процесом формування суспільної свідомості, ціннісних орієнтацій суспільства на основі національних цінностей, а в кінцевому рахунку й розвиток вказаних цінностей.

Головною умовою ефективності процесу є чітке уявлення про структурні та функціональні елементи системи формування та узгодження соціальних інтересів, всебічне врахування прямих і зворотних зв'язків між елементами системи.

У будь-якому суспільстві існують соціальні групи, які досить розрізняються за своїми інтересами. Важливим є те, щоб їх інтереси не переростали в антагоністичні національним цінностям і інтересам.

7.4.4. Реформування політичної системи як чинник вдосконалення механізму узгодження інтересів суспільства і держави

Забезпечення безпеки у політичній сфері – одна з головних функцій ДУНБ. Специфіка розв'язання цієї проблеми в Україні полягає в тому, що у політичній сфері відбувається апробація різних, інколи протилежних моделей подальшого розвитку суспільства та державного будівництва. Із-за цього цільові установки системи забезпечення національної безпеки, зорієнтовані на збереження стабільності, часто вступають у протиріччя з динамікою ідеологічного й політичного життя. Головним чином саме внаслідок цього впродовж років незалежності України неодноразово виникали загрози політичній стабільності.

Основними загрозами у політичній сфері життєдіяльності українського суспільства та держави є:

- корупція і протекціонізм у державних структурах;
- послаблення системи легального регламентування держави, певною мірою її витіснення своєрідними «тіньовими» структурами влади, групами «впливу» і, таким чином, низький рівень легітимності державної влади;
- недосконалість чинного законодавства, у тому числі суперечливість між тими чи іншими положеннями нормативно-правових актів;
- незадовільне виконання політичними партіями та інститутів громадянського суспільства ролі посередників між державою та населенням;
- жорстке протистояння між різними політичними силами, в основі якого часто не пошук шляхів та можливостей стосовно реалізації національних інтересів, а досить очевидна заклопотаність деяких «публічних політиків» щодо власного збагачення;

- відсутність ефективних ідеологічно-пропагандистських моделей суспільної солідарності та спільної історичної мети у поєднанні з дестабілізуючим впливом попередніх політико-ідеологічних настанов та розповсюдження антидержавних ідеологічно-пропагандистських матеріалів;
- низька ефективність державного контролю за виконанням прийнятих рішень;
- протистояння між прихильниками прокомуністичного і проросійського вектора зовнішньої політики та західної орієнтації;
- жорстка боротьба регіональних політичних і фінансово-промислових груп за вплив на прийняття рішень у Центрі;
- значна невизначеність можливостей, ризиків та загроз багатовекторної зовнішньої політики та неоднозначність її сприйняття населенням країни;
- економічна залежність від міжнародних фінансових інститутів та монополізм Росії у постачанні паливно-енергетичних ресурсів в Україну;
- соціальна нестабільність та надзвичайно глибоке майнове розшарування суспільства;
- некомпетентність і безвідповідальність державних службовців та недостатня кваліфікація професійних політиків при прийнятті рішень з питань забезпечення національної безпеки;
- практично відсутність системного аналізу державно-управлінських рішень з точки зору їх обґрунтованості, способу реалізації та наслідків для національної безпеки.

Очевидно, що вказані загрози ускладнюють реалізацію національних інтересів та гальмують реформування політичної системи України.

Варто зазначити, що серед фахівців існують різні думки щодо поняття «політична система». Вони можуть бути зведені до двох основних груп.

Перша група фахівців під поняттям «політична система» пропонує розуміти систему державних органів, партійної системи, системи громадських організацій та суспільних рухів;

На думку *другою групи* фахівців поняття «політична система» є більш широким. Вони переконані, що воно включає також у якості структурних елементів політичні дії та відносини, ідеї та теорії, політичну свідомість та культуру, загалом, все, що має відношення до політики.

В Україні більш вживаним є перше розуміння змісту поняття «політична система».

Сьогодні Україна знаходиться на етапі організації нової соціально-економічної та політичної системи. При цьому вважається, що вирішальним є рівень (ступінь) безпосереднього політичного управління (керівництва) вказаним реформаційним процесом.

Це підносить роль держави у формуванні загально-цивілізаційної системи суспільних відносин.

Водночас роки незалежності засвідчили, що Україна, внаслідок впливу вищезазначених загроз у політичній сфері життєдіяльності українського суспільства та держави переживає серйозні випробування у контексті забезпечення національної безпеки.

Все більш очевидним і актуальним є необхідність уникнення політичного екстремізму, підтримка громадянської злагоди, соціальної стабільності, створення надійної системи захисту прав і свобод громадян.

У контексті сказаного, в інтересах забезпечення національної безпеки першочерговими завданнями щодо реформування політичної системи є:

- зведення до мінімуму стихійності у сфері політичного життя у контексті наукового осмислення та врахування об'єктивних особливостей розвитку української політики впродовж років незалежності;
- ґрунтовний аналіз та врахування інтересів різних політичних інститутів і груп та розвиток засад формування інститутів громадянського суспільства;
- більш чітке визначення функцій та меж та каналів управлінського впливу державних інститутів на суспільне життя, вдосконалення їх взаємодії;
- удосконалення правового поля для ефективної співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування, представників опозиції та інститутів громадянського суспільства;
- створення механізму, який би виключав будь-яку можливість авторитаризму в управлінні державою, щоб юридичний і фактичний статус, місце і роль будь-якого органу влади в механізмі державного управління практично співпадали між собою.

Варто зазначити – однією з головних умов забезпечення суспільної безпеки та безпеки людини є належний розвиток інститутів громадянського суспільства. Про це переконливо свідчить досвід провідних країн світу. Не випадково демократичний устрій за відсутності громадянського суспільства характеризують як квазідемократичний.

Згідно чинного законодавства створення громадянського суспільства віднесено до пріоритетних національних інтересів.

Але досвід пострадянських перетворень показав, що ствердження основ демократії потребує значного часу і що головна причина цього – неможливість у короткі терміни створити громадянське суспільство. Сказане підтверджує і світовий досвід.

Як відомо, Декларація прав людини і громадянина була прийнята під час революції у Франції в 1789 р. Вона оголосила головним суб'єктом громадянського суспільства самостійну, автономну особистість – грома-

дянина (індивіда). Держава мала гарантувати йому «природні і невід’ємні права», в першу чергу – рівність, свободу, безпеку і власність. Але пройшло майже 160 років, дві світові війни, перш ніж 10 грудня 1948 р. ООН була прийнята Загальна декларація прав людини.

Сьогодні під поняттям громадянське суспільство розуміється сторона життєдіяльності суспільства та окремих індивідів, яка перебуває поза сферою впливу політичних інститутів, директивного регулювання та регламентації державою.

Громадянське суспільство – це немов би своєрідна частина цілісного соціального організму, яка більшою мірою характеризує соціальну сферу життя ніж політичну. Вона включає деяку сукупність існуючих у суспільстві неполітичних відносин, а також положення, роль, права та обов’язки особи у системі суспільних зв’язків та інститутів.

Водночас політичні та державні інституції, повинні розглядатись у контексті економічних і соціальних структур громадянського суспільства, властивих йому суспільних відносин.

Поняття «держава» та «громадянське суспільство» немов би поділяють соціальний організм на дві взаємопов’язані і взаємообумовлені сфери суспільного життя – політичну та соціальну.

Накопичений історичний досвід також переконливо свідчить, що держава не може повною мірою відображати інтереси суспільства, а от громадянське суспільство в особі самодіяльних громадських організацій, рухів тощо здатне своєчасно виявляти назрілі потреби, ініціювати необхідні політичні, правові та інші зміни, боротися за них.

Це особливо важливо, коли відбувається зміна у відносинах власності, системі ідеологічних і політичних координат розвитку суспільства, коли соціально-статусні зміни здійснюють вплив суттєво на критерії та установки соціального самовизначення людей.

При цьому формування громадянського суспільства має дві складові: створення умов для дотримання прав і свобод людини та вдосконалення інститутів вказаного суспільства. Ці завдання вирішуються з урахуванням наступних чинників.

По-перше, врахування загально цивілізаційної тенденції зростання цінності людського життя, а відтак і більш бережного ставлення до особистості, її прав і свобод. Як уже зазначалося відбулися кардинальні зміни пріоритетів у структурі суспільного виробництва.

Визначальною стає власність на інтелектуальні здобутки людства, інформацію, відкриття, наукові технології тощо. Інвестиції в людину, освіту, науку, культуру тощо стають пріоритетними. Відтак зростає цінність людського життя та бережне ставлення до особистості, її прав і свобод.

По-друге, використання досвіду демократичних країн, де для зняття протиріччя між соціальними групами, між індивідом і суспільством сформували низку принципів, реалізація яких дозволяє гармонізувати взаємовідносини між ними. Суть вказаних принципів полягає в наступному:

- всі члени суспільства рівні перед законом і в цьому контексті мають рівні можливості для реалізації своїх цілей;
- кожен член суспільства має право власного вибору при вирішенні будь-яких питань, які стосуються його особисто;
- чим більшої кількості індивідів стосується рішення, тим менше воно залежить від дій окремої особи;
- рішення загальної компетенції приймаються за участю всіх сторін;
- рішення про делегування влади приймаються з найбільшою демократичністю.

Що ж до простору взаємодії особи і держави у громадянському суспільстві, то передбачається, що він досить широкий і багатоманітний Але, водночас має й певні межі.

Серед них, зокрема, межі: фізичних можливостей людини; екологічні, що визначають умови фізичного існування особи; економічні; соціальні; ідеологічні та моральні; релігійні; правові; адміністративні; зумовлені незнанням людини в силу обмеженості освіти, життєвого досвіду, відсутності інформації або в силу якихось інших причин.

Тому можна стверджувати, що кожна людина і кожне суспільство в певний історичний момент ніби знаходиться у просторі можливостей між двома полюсами.

Один полюс (його можна назвати тоталітарним) – характеризується тим, що одразу, фактично без будь-яких обговорень у суспільстві відкидаються як помилкові усі точки зору, що відрізняються від «офіційних».

Другий полюс (його можна назвати ліберальним), характеризується тим, що породжує ситуацію, коли різноманітність поглядів, думок тощо, якщо вони не є загрозою правам і свободам людини, суспільній безпеці тощо, не забороняється державою, а навіть заохочується та підтримується, як показник досягнутих у суспільстві свобод.

Але за будь-якого типу політичного режиму, як зазначалося вище, інтереси особи і суспільства не співпадають. Тому однозначна відповідь на питання, яким має бути поле поведінки людини (широке чи вузьке) відсутня. Водночас в умовах громадянського суспільства це питання може вирішуватися демократичним шляхом із урахуванням вищезазначених принципів.

Таким чином, вирішення проблемних питань формування громадянського суспільства та завдання забезпечення національної безпеки тісно пов'язані.

Громадянське суспільство є важливим суб'єктом і базисом держави в країнах розвинутої демократії. В особі його інститутів держава здатна своєчасно виявляти назрілі потреби суспільного розвитку та ініціювати необхідні політичні, економічні та інші зміни.

В кінцевому підсумку забезпечення прав і свобод людини в умовах громадянського суспільства свідчить про стан, коли значною мірою подолані неупорядковані відносини між індивідом і суспільством, індивідом і державою, суспільством і державою шляхом встановлення і дотримання законів, які регулюють поведінку всіх без виключення громадян країни.

Глава 8. Функції та критерії ефективності державного управління національною безпекою

8.1. Функції та завдання державного управління національною безпекою

Відповідно до законодавства 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 в цій сфері, схвалення рішень з питань введення надзвичайного і воєнного стану (покладається на Верховну Раду України);
- гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності, прав і свобод людини і громадянина, здійснення загального керівництва у сфері національної безпеки і оборони (покладається на Президента України, як главу 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 (покладається на 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 (міністерства та інші центральні органи виконавчої влади в межах своїх повноважень).

Вказані функції суб'єктів забезпечення 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.

Водночас чинне законодавство України покладає на вказані суб'єкти ДУНБ низку досить конкретних завдань. Серед них, зокрема:

Аналіз функцій і завдань, які необхідно виконувати для реалізації національних інтересів, середовища життєдіяльності суб'єктів і об'єктів національної безпеки, дозволяє виділити в системі ДУНБ дві складові:

формальну, яку утворюють органи державного управління, у тому числі створені, для виконання функцій для забезпечення національної безпеки, наприклад, Міністерство оборони, Служба безпеки України тощо;

неформальну, яку утворюють громадяни України, інститути громадянського суспільства, не державні аналітичні центри тощо.

Окремої уваги заслуговує сукупність внутрішніх і зовнішніх факторів середовища, які здійснюють вплив на формування та ефективність системи ДУНБ.

Зокрема, такими факторами є система національних інтересів та загроз щодо їх реалізації, основи чинного законодавства, які визначають відповідні процедури розробки та прийняття управлінських рішень, принципи забезпечення національної безпеки. При цьому важливою ланкою яка пов'язує формальну та неформальну складові системи ДУНБ, є ЗМІ.

Наявність у системі ДУНБ неформальної складової, належна тіснота взаємозв'язків її з формальною, є типовою ознакою демократичності суспільства, запорука реалізації комплексного підходу щодо вирішення проблемних питань безпечного розвитку держави, суспільства та кожної людини (громадянина).

Навпаки, для тоталітарних держав характерним є значне домінування формальної складової системи ДУНБ та акцент 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 комплексним критерієм демократичних перетворень.

Наведені функції і завдання ДУНБ, є найбільш загальними й характерні для *звичних (нормальних)* умов життєдіяльності суспільства та держави.

Але особливої уваги заслуговують функції та завдання ДУНБ в умовах надзвичайного стану, викликаного чинниками природного, техногенного та соціального характеру або ж в умовах воєнного стану, тобто у, так званих, кризових ситуаціях.

Це обумовлено тим, що у кінцевому підсумку створення, підготовка та діяльність системи ДУНБ передусім має за мету запобігання виникнення таких ситуацій та ліквідацію їх наслідків.

Надзвичайна ситуація 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 тощо. Тобто чинників, які призвели або можуть призвести до значних людських і матеріальних втрат.

При цьому рішення про введення в державі або в окремих її місцевостях надзвичайного чи воєнного стану, як правило, досить чітко регламентується національним законодавством країни.

На жаль, кількість надзвичайних ситуацій різного характеру, ймовірність їх виникнення та збитки, які вони завдають національній безпеці, має стійку тенденцію до зростання.

При цьому при значних технологічних аваріях навіть у мирний час може виникнути ситуація, яка характерна після застосування зброї масового ураження. Окрім того відомо, що кожна подібна аварія ретельно вивчається в центрах підготовки розвідувально-диверсійних груп та терористичними організаціями.

Окремої уваги заслуговує те, що традиційно у сфері державного управління та при підготовці управлінських кадрів, розвиток соціальних систем (об'єктів), як правило, розглядають як лінійні процеси.

Для таких процесів характерним є те, що очікувані результати управлінського впливу *пропорційні* прикладеним зусиллям, а майбутній стан об'єкта управління *однозначно* визначається минулим. Тобто траєкторія переходу у новий стан вказаного об'єкту є гладкою і безперервною.

Але, як уже зазначалося у першому розділі, доведено, що розвиток сучасних соціальних систем принципово не є лінійним. Результати дослідження особливостей розвитку нелінійних систем, виконані свого часу під керівництвом російського академіка В.І. Арнольда, дозволили дійти таких висновків, які повинні враховуватися при побудові та оцінці ефективності функціонуванні системи ДУНБ.

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 в 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 необхідно враховувати вказані закономірності розвитку соціальних систем у процесі ДУНБ. Звичайно, багато факторів, які здійснюють вплив на стан та функціонування соціальної системи, можуть бути невідомі, але процес зміни стану системи відбуватиметься згідно наведеної моделі.

Коли малоімовірний шанс стає реальністю життя, наприклад, виникає військовий конфлікт, руйнуються фінансові піраміди, здійснюються военні перевороты, відбуваються революції чи техногенні катастрофи, це і є типовий приклад розвитку соціальних систем.

У такому випадку система (політична, економічна тощо) вимушена стрімко переходити із одного стану в інший. Зокрема, може виникнути необхідність введення надзвичайного чи воєнного стану, значної інституційної перебудови організації державної влади, правоохоронної чи економічної системи.

При цьому варто розрізняти дві сукупності функцій системи ДУНБ: управління *ймовірністю* виникнення надзвичайної ситуації та управління *рівнем* захищеності об'єктів. В обох випадках об'єктами, на які спрямовуються управлінські впливи з боку системи ДУНБ є взаємопов'язані між собою процеси різної природи. Їх особливістю, зокрема, є:

- високий рівень невизначеності;
- складність і багатоваріантність взаємозв'язків між процесами;
- обмеженість часу на прийняття управлінських рішень в оперативних режимах функціонування;
- відносно слабка передбачуваність реального масштабу та часу виникнення надзвичайної ситуації, а також тенденції й спрямованості її подальшого розвитку.

Таким чином вказані об'єкти управління мають всі ознаки нелінійних систем.

Забезпечення національної безпеки в умовах надзвичайних ситуацій природного, техногенного чи соціального характеру пов'язано зі здійсненням комплексу правових і спеціальних організаційно-технічних заходів по впорядкуванню суспільних відносин, зокрема, встановлення і підтримання правового режиму зони надзвичайного стану або воєнного стану.

Цей режим здійснюється в 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 по інших причинах.

Це можуть бути наслідки надзвичайних ситуацій: радіоактивне чи хімічне забруднення, значні руйнування інфраструктури забезпечення життєдіяльності населення та підприємств тощо.

Тому головна увага суб'єктів 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.

При цьому ефективність дій ДУНБ має бути забезпечена на всіх стадіях розвитку несприятливих для національної безпеки ситуацій.

З огляду на це важливим є вдосконалення засобів і способів антикризового управління, зокрема, оперативно-диспетчерського управління соціально-економічними процесами в режимі надзвичайної ситуації чи воєнного стану.

Відмінністю такого управління є значна ймовірність раптових змін ситуації та прийняття неординарних рішень в обмежений час, підвищена відповідальність за рішення, які приймаються тощо.

Вищевикладене дозволяє сформулювати основні, таки би мовити, *специфічні принципи* організації ДУНБ в умовах надзвичайних ситуацій соціального, природного чи 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;

- постійна оцінка ризиків та розробка на цій основі заходів щодо мінімізації можливої шкоди (збитків);
- усунення причин, які породжують страх у керівників різних рівнів управління приймати в разі необхідності рішучі і неординарні рішення;
- 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 та виявлення допущених помилок і негайне коригування управлінських дій (заходів);
- своєчасне визначення сфер, які випали з поля зору, 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 по 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.

Глава 8.

8.2. Стратегічне управління у сфері національної безпеки

8.2.1. Концепції, доктрини, стратегії з питань забезпечення 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 вищевказаних нормативних актів. Проте існує чимало й недоліків щодо формування нормативно-правової бази з питань забезпечення національної безпеки.

Більшість недоліків (недостатня наукова обґрунтованість актів, їх внутрішня суперечливість, декларативність щодо врегулювання тих чи інших питань, що належать до вказаної сфери тощо), є характерними для формування всього правового поля.

Водночас на формування нормативно-правової бази з питань забезпечення національної безпеки України здійснює вплив кілька досить специфічних чинників теоретико-методологічного характеру, зокрема:

- відсутність загальновизнаного понятійно-категорійного апарату з питань стратегічного планування забезпечення національної безпеки;
- недостатнє теоретико-методологічне опрацювання структури, призначення, процедур розробки (затвердження, уточнення) нормативно-правових документів, які традиційно використовуються у тому числі й провідними країнами для вирішення питань щодо забезпечення національної безпеки: концепцій, доктрин та стратегій;
- невизначеність ієрархії нормативно-правових актів у сфері забезпечення національної безпеки і, таким чином, пріоритетності при їх розробці, затвердженні та уточненні.

В Україні мало публікацій, присвячених системному дослідженню теоретико-методологічних основ розробки концепцій, доктрин та стратегій національної безпеки на відміну від країн Заходу, де цій проблемі традиційно приділяється підвищена увага.

Для визначення призначення та загального змісту концепцій, доктрин та стратегій з питань забезпечення національної безпеки, а також ієрархії вказаних документів доцільно здійснити порівняльний аналіз понять «концепція», «стратегія» та «доктрина».

Незважаючи на відмінності у визначенні цих понять, які наводяться у різних джерелах, вони відносно не значні й дозволяють прийти до таких загальних висновків.

Під поняттям «концепція» розуміється деяка керівна, *концептуальна ідея* (провідний задум, конструктивний принцип, головна думка).

Поняття «доктрина» може бути ідентифіковано, як теорія, вчення, що, як відомо, передбачає наукове обґрунтування певної системи принципів, поглядів, настанов.

Тобто, можна говорити, що в межах доктрини здійснюється подальший *розвиток концептуальної ідеї*, сформульованої в концепції, який, в кінцевому рахунку, набирає обрисів певної теоретичної конструкції.

Поняття «стратегія» асоціюється з такими ключовими словами як «рішення», «цілі», «мистецтво». Останнє має підкреслити, що процес розробки рішень, які спрямовані на розв'язання тих чи інших проблем (політичних, воєнних та інших), є мистецтво. Тому метою «стратегії» є деталізація системи поглядів, принципів і настанов, які знайшли своє відображення в «доктрині».

Таким чином, у контексті послідовної деталізації та уточнення принципів, підходів, напрямів, цілей, завдань і т.д. щодо розв'язання комплексної проблеми забезпечення національної безпеки, має місце наступна ієрархія керівних документів: концепція – доктрина – стратегія.

З іншого боку, як було показано вище², у контексті забезпечення стійкості системи національної безпеки, має місце ієрархія: національні цінності – національні інтереси – національні цілі. Тому вказана ієрархія є головним фактором, який визначає призначення та зміст концепцій, доктрин і стратегій, як керівних документів щодо забезпечення національної безпеки.

Окрім того, при розробці управлінських рішень щодо забезпечення національної безпеки важливими є прогностичні оцінки стосовно зміни системи національних інтересів, загроз, можливостей щодо їх реалізації тощо. Тому принципним питанням є визначення періоду, на який має бути розрахована дія концепцій, доктрин і стратегій.

Очевидно, за межами вказаного періоду основні положення цих документів не будуть адекватно відображати реалії середовища функціонування соціальної системи (суспільства, держави тощо). Тобто їх виконання не тільки не буде мати практичної користі в інтересах забезпечення національної безпеки, а скоріше - навпаки.

У даному випадку варто зазначити, що результати сучасних наукових досліджень свідчать – навіть для відносно простих систем існує межа передбачуваності, горизонт прогнозу, заглянути за який і отримати *достовірний* прогноз прогнозу розвитку вказаних систем неможливо.

Наявність вказаного горизонту кардинально змінює постановку завдання прогнозу, підходи до побудови систем моніторингу загроз національній безпеці та оцінки можливостей щодо їх нейтралізації.

² Див. підрозділ 4.5

Сьогодні більшість фахівців переконані – для *практичних* цілей глибина прогнозу в інтересах розв'язання проблем забезпечення національної безпеки не повинна перевищувати 10-ти років. При цьому в межах вказаного періоду можна вести мову про: *короткостроковий* – до 3-х років, *середньостроковий* – до 5-ти років і *довгостроковий* – до 10-ти років прогноз.

Зауважимо, у даному випадку вказані прогнози передбачають в межах певного періоду оцінку та уточнення, зокрема, національних інтересів і цілей, воєнно-політичної та економічної ситуації, загрозливих для держави тенденцій її розвитку, просторово-часової динаміки розвитку загроз національним інтересам в цілому.

При цьому при розробці вказаних прогнозів необхідно мати на увазі суттєву різницю між динамікою процесів, пов'язаних з оцінкою *можливостей* та оцінкою *намірів*, на що не без підстав вказує А.А.Кокошин.

В сучасних умовах можливості тієї чи іншої держави можуть суттєво змінитися впродовж кількох років. Процеси ж, які визначають наміри її політичного керівництва, а отже і можливі загрози національним інтересам інших країн, можуть змінитися значно швидше.

На жаль, український законодавець не особливо переймався цими проблемами, визначаючи поняття Стратегії НБ як узгоджену за завданнями, умовами і засобами *довгострокову* комплексну програму практичних дій щодо забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз³.

Таким чином *Концепція НБ* – це нормативно-правовий документ, який, як правило, має відображати сукупність науково обґрунтованих офіційних поглядів держави на сутність національної безпеки, принципи, підходи, методи та механізми її забезпечення, які в сукупності є *концептуальною* основою побудови моделі системи національної безпеки.

Розробка вказаної концепції обумовлена важливістю нормативно-правової інституціоналізації державно-управлінської діяльності суб'єктів ДУНБ.

Сформульовані у Концепції НБ мета, принципи, підходи, цільові настанови, методи, механізми реалізації політики національної безпеки в сукупності визначають *концептуальну ідею (задум)* вищого політичного керівництва щодо реалізації національних інтересів на довгостроковий період.

Тобто в сучасних умовах безперервної трансформації геополітичного та геоекономічного простору, а відтак і змін зовнішніх і внутрішніх умов формування та реалізації національних інтересів, вказаний період не повинен перевищувати 10 років.

³ Закон України «Про організацію оборонного планування» // Відомості Верховної Ради. – №4. – 2005. – С.97.

Основні положення Концепції НБ мають слугувати основою розробки інших керівних документів з питань забезпечення національної безпеки, зокрема, концепцій, стратегій, програм, якими визначаються принципи, цільові настанови, основні напрями діяльності, цілі та завдання суб'єктів ДУНБ, передусім щодо виявлення, прогнозування, запобігання і нейтралізації загроз національним інтересам у різних сферах життєдіяльності суспільства та держави.

Тому основні положення Концепції НБ мають відображати:

- результати всебічного аналізу національних цінностей (їх джерела, сучасний стан, тенденції розвитку);
- загальну прогностичну оцінку процесів, об'єктів, подій, інших чинників, які можуть розглядатися державою, як загрози збереженню та подальшому розвитку національних цінностей;
- комплексну прогностичну оцінку наявних і перспективних можливостей і обмежень щодо засобів і способів їх використання для захисту та подальшого розвитку (накопичення) національних цінностей;
- декомпозицію національних цінностей у національні інтереси (результатом вказаної декомпозиції має бути наведена у концепції система національних інтересів на певному етапі державотворення (передусім, життєво важливих);
- формування задуму щодо створення сприятливих для суспільства і держави внутрішніх та зовнішніх умов у контексті реалізації національних інтересів на довгострокову перспективу з урахуванням вибору допустимих згідно чинного законодавства та норм міжнародного права засобів і способів реагування на загрози вказаним інтересам;
- принципів питання щодо організації, основних напрямків розвитку та підвищення ефективності функціонування СЗНБ та її складових на довгостроковий період, у тому числі й пріоритетні напрями оборонного і державного будівництва;
- необхідну вивіреність і сприйняття в суспільстві та поза межами держави політичних оцінок обстановки, а також вагомість пріоритетів внутрішньої та зовнішньої політики держави;

Таким чином у кінцевому підсумку Концепція НБ закладає базові організаційно-правові, інституційні і, певною мірою теоретико-методологічні підвалини розвитку, доповнення та конкретизації основ системи національної безпеки, які у багатьох країнах визначаються законами.

Більшість країн світу сьогодні розробляють та затверджують Концепції НБ або документи, положення яких аналогічні за своїм змістом з нею. Наприклад, в Російській Федерації розробляється та періодично переглядається Концепцію НБ.

В Україні на стан теоретико-методологічного обґрунтування основних положень керівних документів з питань забезпечення національної безпеки, значною мірою вплинуло те, що за часів СРСР більшість із них, у тому числі і Концепції НБ не розроблялися. Саме цим можна пояснити те, що Концепція НБ України була затверджена тільки у 1997 році, тобто через п'ять років після проголошення незалежності.

Більше того вказана концепція з прийняттям у 2003 році Закону України «Про основи національної безпеки України», була скасована. На жаль, цей закон не передбачає розробку та затвердження Концепції НБ України, а його положення значною мірою є декларативним та мало придатним для вирішення практичних завдань розбудови ефективної СЗНБ.

Зокрема, не визначено чітких повноважень та процедур взаємодії інституцій сектору безпеки, місця і ролі у цьому процесі політичної, адміністративної та оперативної (військової) складових ДУНБ, як, наприклад, в аналогічному законі США (його було прийнято у 1947 році і він до цього часу чинний!).

Замість цього в Законі України «Про основи національної безпеки України» приділяється увага питанням термінологічним, переліку національних інтересів (без визначення життєво важливих) та потенційних і реальних загроз їх реалізації (без наведення критерію їх розмежування), які природно, досить швидко змінюються як в силу політичної кон'юнктури, так і силу зовнішніх і внутрішніх факторів національної безпеки.

Окрім того відповідно до вказаного Закону передбачено, що Президентом України розробляється та затверджується Стратегія національної безпеки, яка є основою для розробки концепцій, доктрин, стратегій, програм за складовими політики з питань національної безпеки.

Але хто розробляє ці документи, яким є порядок їх затвердження, на який термін має бути розрахована дія вказаних документів не визначено.

Вказані недоліки є наслідком ігнорування існування об'єктивної ієрархії фундаментальних понять теорії національної безпеки: цінності національні – національні інтереси – цілі національні.

Сутність цих понять, їх місце в системі національної безпеки, динаміка змін досить різна (як за структурою, так і за спрямованістю) що зумовлює й відповідну ієрархію керівних документів з питань забезпечення національної безпеки, визначає структуру, зміст, призначення, спрямованість і певною мірою терміни дії вказаних документів.

Головна мета *Доктрини НБ* полягає в тому, щоб визначити цільові настанови державної політики національної безпеки, у тому числі й ті, які стосуються реформування СЗНБ та її складових. Мова йде про політику, спрямовану на реалізацію національних інтересів у деякому середньостроковому періоді (до 5 років).

Для досягнення цієї мети в основу розробки Доктрини НБ мають бути покладені результати аналізу:

- системи національних інтересів (у широкому розумінні: їх джерела, класифікація, сучасний стан та тенденції розвитку);
- загроз національним інтересам, (щодо яких мають бути визначені критерії їх оцінки як потенційних чи реальних);
- наявних і ймовірних можливостей та обмежень по захисту національних інтересів;
- деталізації замислу державної політики національної безпеки до рівня системи поглядів на цілі, характер, засоби, методи і способи формування (реформування) та функціонування СЗНБ та її складових.

Головна мета *Стратегії НБ* полягає у деталізації системи поглядів, принципів і настанов, які знайшли своє відображення в Доктрині НБ. Принциповим при розробці Стратегії НБ є комплексний прогноз змін в ієрархії національних цілей, загроз та можливостей щодо їх досягнення (наявні та ймовірні можливості СЗНБ, сили, засоби ресурси тощо) в контексті доктринальних установок щодо реалізації національних інтересів і уточнення на цій основі національних цілей та їх пріоритетності.

Вона є адміністративно-політичною основою організації повсякденної діяльності системи ДУНБ та організаційно-правовим інструментом вказаної системи для досягнення національних цілей.

Тому Стратегія НБ завжди є документом, обов'язковим для виконання та основою для розробки конкретних програм за складовими державної політики національної безпеки.

Досвід провідних країни світу свідчить, що національні цілі, які визначені Стратегією НБ, повинні мати пріоритетне фінансування з державного бюджету. Тому принципово важливим є те, що до затвердження державного бюджету вказані цілі мають бути чітко визначені й щодо них має бути досягнуто консенсус між законодавчою і виконавчою гілками влади.

З огляду на призначення, особливості розробки та основні положення Концепція, Доктрина та Стратегія НБ, головним призначенням Закону України «Про національну безпеку України» має бути визначення системи національних цінностей, ролі та місця держави у сучасному світі, закладання принципів основ СНБ.

Тому вказаний Закон має бути своєрідною «Конституцією» у сфері забезпечення національної безпеки.

Таким чином ефективність ДУНБ значною мірою залежить від якості розроблених керівних документів щодо забезпечення національної безпеки (концепцій, доктрин, стратегій). Передусім вони повинні адекватно відображати потреби національного розвитку, реалії середовища життєдіяльності суспільства і держави та їх можливості.

Це зумовлює гостру необхідність в науковому обґрунтуванні теоретико-методологічних основ та інструментарію розробки вказаних документів, в удосконаленні процедур їх розгляду та затвердження, визначення їх місця в системі правового забезпечення національної безпеки.

8.2.2. Цілі, критерії, суб'єкти та схема стратегічного управління у сфері національної безпеки

Стратегічне управління у сфері національної безпеки – це процес прийняття і здійснення управлінських рішень суб'єктами вищого (стратегічного) рівня системи ДУНБ.

Центральною ланкою вказаного управління є стратегічний вибір цільових настанов, шляхів, засобів і способів реалізації національних інтересів.

Вибір має ґрунтуватися на результатах стратегічного аналізу та порівнянні політичного, економічного, воєнного та інших складових потенціалу держави з прогностичними характеристиками розвитку середовища її існування, передусім загроз національній безпеці.

Головною метою стратегічне управління у сфері національної безпеки є своєчасне здійснення необхідних змін в державі (політичних, економічних, соціальних тощо) у контексті забезпечення реалізації життєво важливих національних інтересів.

Тому вказані зміни повинні відповідати викликам і загрозам з боку зовнішнього середовища існування держави, максимально враховувати внутрішні умови життєдіяльності суспільства та в сукупності дозволяти їй жити у довгостроковій перспективі.

Передусім мова йде про досягнення взаємоприйняттого динамічного балансу у взаємовідносинах з іншими суб'єктами міжнародних відносин та балансу у визначених на офіційному рівні й відображених у нормативних документах національних (стратегічних) цілей.

Термін стратегічне управління почали широко використовувати в кінці 60 років минулого століття. Цим підкреслювали принципову різницю між поточним (оперативним) управлінням організацією (у широкому розумінні) та управлінням на вищому рівні.

При цьому акцентувалась увага на необхідності переносу центру уваги вищого керівництва на прогностичні характеристики змін *зовнішнього* середовища функціонування організації (держави) для того, щоб своєчасно і адекватно реагувати на зміни, які в ньому відбуваються.

З огляду на сказане головним критерієм ефективності стратегічного управління національною безпекою є своєчасність та адекватність реагування на трансформацію сукупності викликів та загроз національним інтересам у контексті змін зовнішнього середовища існування держави.

При оперативному управлінні вказаним критерієм є передусім *раціональність* використання наявного у її розпорядженні потенціалу.

Тому у процесі стратегічного управління в кожний конкретний момент фіксується, що мають робити органи державної влади, щоб досягти поставлених національних цілей у *майбутньому*, виходячи при цьому з того, що зовнішнє оточення буде змінюватися, а відтак будуть змінюватися і умови життєдіяльності держави.

В останні десятиріччя дія низки чинників призвела до зростання важливості стратегічного управління у сфері національної безпеки. Серед вказаних чинників, зокрема:

- інтенсивна зміна середовища формування та реалізації національних інтересів;
- зростання конкуренції за ресурси (енергетичні, фінансові, продовольчі та інші);
- поява низки нових загроз для міжнародної і національної безпеки;
- бурхливий розвиток інформаційних технологій;
- суперечливості та невизначеності, породжені сучасними процесами глобалізації;
- потужні трансформації геополітичного та гео економічного простору.

Універсального підходу щодо організації ефективного стратегічного управління у сфері національної безпеки не існує. Кожна держава унікальна у політичному, економічному, історичному, демографічному та інших вимірах.

Водночас можна стверджувати про деякі загальні ознаки відсутності такого управління у сфері національної безпеки.

Зокрема, про це може свідчити відсутність бачення у вищого політичного керівництва довгострокової перспективи для розвитку держави у контексті забезпечення її національної безпеки. Це, як правило, проявляється в екстраполяції існуючої управлінської практики та наявних характеристик зовнішнього середовища існування держави на багато років вперед.

Характерною ознакою відсутності стратегічного управління є також відсутність належної уваги з боку керівництва держави до якості, своєчасності розробки та затвердження керівних документів з питань реалізації національних інтересів (законів, концепцій, стратегій, доктрин) та побудови ефективної системи моніторингу щодо їх виконання.

Розрізняють ситуаційне та системне стратегічне управління у сфері національної безпеки.

Ситуаційне стратегічне управління у сфері національної безпеки передбачає невідкладне та разове прийняття стратегічних за своєю суттю (тобто визначальних для забезпечення національної безпеки) державно-управлінських рішень.

Ці рішення, як правило, обумовлені потребами, що виникли сьогодні або можуть мати місце у найближчій перспективі. Потреби є наслідком значних змін умов реалізації національних інтересів, які вимагають адекватного реагування з боку керівництва держави.

Управлінські рішення при ситуаційному стратегічному управлінні у сфері національної безпеки приймають на основі результатів ситуаційного аналізу. Рішення передбачають підготовку резервного арсеналу засобів, способів і механізмів на випадок зміни умов у найближчій перспективі. Змін, які призведуть до виникнення проблемних ситуацій, що будуть відрізнятися від основного прогнозу.

Системне стратегічне управління у сфері національної безпеки – це керівництво сукупністю взаємодіючих та взаємообумовлених елементів, які утворюють СНБ.

Систематизація елементів СНБ здійснюється на основі вивчення їх взаємозв'язку і взаємозумовленості. Мова йде про дослідження окремих елементів вказаної системи, визначення напрямків аналізу, показників, факторів, про комплексне виявлення резервів за окремими і загальними показниками її функціонування.

Стратегічне управління у сфері національної безпеки складається із таких етапів (стадій):

- стратегічного планування;
- стратегічної організації;
- стратегічного контролю.

На стадії стратегічного планування визначають місію, стратегічні цілі держави, здійснюють комплексний аналіз факторів, врахування яких може привести до досягнення, утримання, розвитку і капіталізації її конкурентних переваг, а також аналіз альтернативних варіантів стратегій та вибір раціональної стратегії.

Тобто для суб'єктів ДУНБ кінцевим результатом її діяльності на вказаному етапі стратегічного управління має бути затвердження Стратегії НБ⁴.

На цій стадії управління важливе місце належить стратегічному аналізу, головною метою якого є аналіз ймовірних наслідків дій у майбутньому, на відміну від оперативного аналізу, результатом якого має бути оцінка самих дій.

Оперативний аналіз завжди оперує більш вузьким набором змінних. Він зорієнтований на середньо- і короткострокову перспективи, не враховує невизначеність, має великий арсенал засобів оцінки різноманітних ризиків та передбачає організаційну стабільність.

⁴ На жаль, Україні для отримання вказаного результату діяльності суб'єктів ДУНБ понадилося майже 16 років. Стратегія національної безпеки була затверджена була Указом Президента Україна лише у 2007 році.

У процесі ж стратегічного аналізу необхідно утримувати в єдиній концептуальній схемі, як сьогодення, так і майбутнє. Тобто він ґрунтується на реалізації системного і ситуаційного підходів при вивченні різних факторів, що здійснюють вплив на реалізацію національних інтересів.

Тому у процесі стратегічного управління у сфері національної безпеки стратегічний аналіз є об'єктивізацією стратегічного мислення й передбачає:

- виконання геополітичного, фундаментального, галузевого, економічного аналізу;
- аналіз фінансів та інших ресурсів;
- оперування низкою змінних, спрямованих на віддалену перспективу та які мають високу ступінь невизначеності.

Сучасна динаміка змін середовища існування держави та формування її національних інтересів і загроз щодо їх реалізації зумовлює принципову важливість забезпечення *безперервності* стратегічного аналізу.

Цього можна досягти, зокрема, за рахунок використання сучасних інформаційних технологій та залучення кваліфікованих фахівців-експертів у сфері забезпечення національної безпеки.

Це значною мірою гарантує своєчасне прийняття якісних стратегічних рішень, важливих для розвитку суспільства і держави, унеможливорює «політичні доцільності», «політичні домовленості» та інші імпровізації щодо забезпечення національної безпеки.

Стратегічний аналіз є й важливим етапом визначення стратегії держави (зокрема, стратегії національної безпеки), бо кінцевим його результатом є проекти стратегічних рішень.

Варто також акцентувати увагу на тому, що вказані проекти мають містити два відносно самостійних компонента, які значною мірою визначають якість стратегічне рішення: оцінку потенціалу держави та ймовірного противника (джерел загроз).

При цьому досвід стратегічного планування свідчить – оцінка власних можливостей щодо забезпечення національної безпеки не менш складне завдання, ніж отримання інформації стосовно ймовірного противника та можливих загроз щодо реалізації національних інтересів (їх джерел, інтенсивності, ймовірності реалізації тощо).

Як правило, суб'єкт, відповідальний за оцінку можливостей та намірів ймовірного противника, визначено (зокрема, це завдання національної розвідки та певною мірою Міністерства закордонних справ). Але конкретний суб'єкт, відповідальний за стратегічний аналіз оцінки потенціалу держави у різних його вимірах, не визначено.

На стадії стратегічної організації стратегічного управління у сфері національної безпеки виконують:

- приведення у відповідність з обраною стратегією всіх ресурсів, зв'язків, цілей, завдань, сфер відповідальності суб'єктів забезпечення національної безпеки;
- необхідні організаційні зміни і розробку варіантів політики (планів дій) у різних сферах життєдіяльності держави.

На жаль, чинна Стратегія НБ України, яка є важливим чинником забезпечення цілеспрямованості та ефективності стратегічного управління у сфері національної безпеки, так і не стала для органів державної влади основою їх практичної діяльності, як того, вимагає Закон України «Про основи національної безпеки України». Не було також виконано і відповідний Указ Президента України щодо розробки та затвердження нової стратегії у лютому 2011 року.

Це свідчить про відсутність розуміння в Україні суті та важливості стратегічного управління у сфері національної безпеки, а також управлінської культури щодо організації реалізації національних інтересів, на відміну від провідних країн.

Завданням стратегічного контролю у процесі стратегічного управління є оцінка та аналіз досягнутих станів розвитку суспільства і держави у контексті реалізації національних інтересів з наступним проведенням організаційних, інституційних та інших змін для найбільш повного досягнення визначених стратегічних цілей.

Тому у кінцевому підсумку суть вказаного контролю полягає у моніторингу досягнення визначених Стратегією національної безпеки національних цілей (завдань) та подальше організаційне «настроювання» СЗНБ для забезпечення їх гарантованого досягнення (виконання).

Очевидно, що за відсутності попередніх етапів стратегічного управління (планування та організації) стратегічний контроль втрачає будь-який сенс.

Дійсно, не можливо контролювати виконання *невизначених* стратегічних цілей (відсутність першого етапу) або ж виконання *відсутніх* планів дій щодо приведення у повну відповідність з обраною стратегією всіх ресурсів, зв'язків, цілей, задач суб'єктів ДУНБ (другий етап).

Але в Україні цей етап є досить «популярний» серед управлінців. Здійснюють моніторинг, контролюють на всіх рівнях управління від Кабінету Міністрів до місцевих адміністрацій! Але моніторинг і контроль чого? На жаль, як правило, виконання «разових» вказівок і рішень вищого керівництва.

В Україні щорічно розробляються десятки концепцій, стратегій, програм тощо. Але із–за відсутності стратегічного планування як такого та належної стратегічної організації щодо запровадження дієвих механізмів досягнення цілей (задекларованих на попередньому етапі), про вказані документи «забувають» вже наступного дня.

Таким чином у загальному випадку у процесі стратегічного управління у сфері національної безпеки необхідно акцентувати увагу на багатьох чинниках, які здійснюють вплив на формування геополітичної, геоекономічної, воєнно-політичної та воєнно-стратегічної ситуації у світі та регіоні.

Зокрема, всебічно мають бути досліджені:

- ресурси (вхідні дані);
- поточна стратегія (процес);
- якість роботи СЗНБ (вихідні дані).

При цьому оцінка якості роботи СЗНБ передбачає наявність системи критеріїв та відповідної методики, за допомогою якої має здійснюватися оцінка ефективності функціонування цієї системи. На жаль, ці завдання в Україні до цього часу належним чином не вирішені.

Аналіз законодавства України дозволяє дійти висновку, що головними суб'єктами стратегічного управління у сфері національної безпеки є:

- Верховна Рада України – визначає правові основи забезпечення національної безпеки;
- Президент України – здійснює загальне керівництво і в цілому забезпечує національну безпеку;
- Кабінет Міністрів України – здійснює практичні заходи щодо забезпечення національної безпеки.

Так, Верховна Рада України у 2003 році ухвалила Закон „Про основи національної безпеки України”, відповідно до якого Президентом України у 2007 році була затверджена Стратегія національної безпеки України. Кабінет Міністрів України розробляє та подає до Верховної Ради загальнодержавні програми, основні положення яких спрямовані на реалізацію прийнятих рішень щодо забезпечення належного функціонування СЗНБ.

Робочими органами головних суб'єктів стратегічного управління у сфері національної безпеки є:

- Комітети Верховної Ради;
- консультативно-дорадчі та інші допоміжні органи і служби, які створює Президент України відповідно до чинного законодавства з метою забезпечення повноважень, які на нього покладаються відповідно до Конституції України;
- міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, утворені відповідно до закону.

Функції координації та контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки покладено на РНБО України.

Таким чином законодавство України чітко визначає суб'єкти стратегічного управління у сфері національної безпеки, їх компетенції та керівні документи, які вони затверджують (схвалюють). При цьому

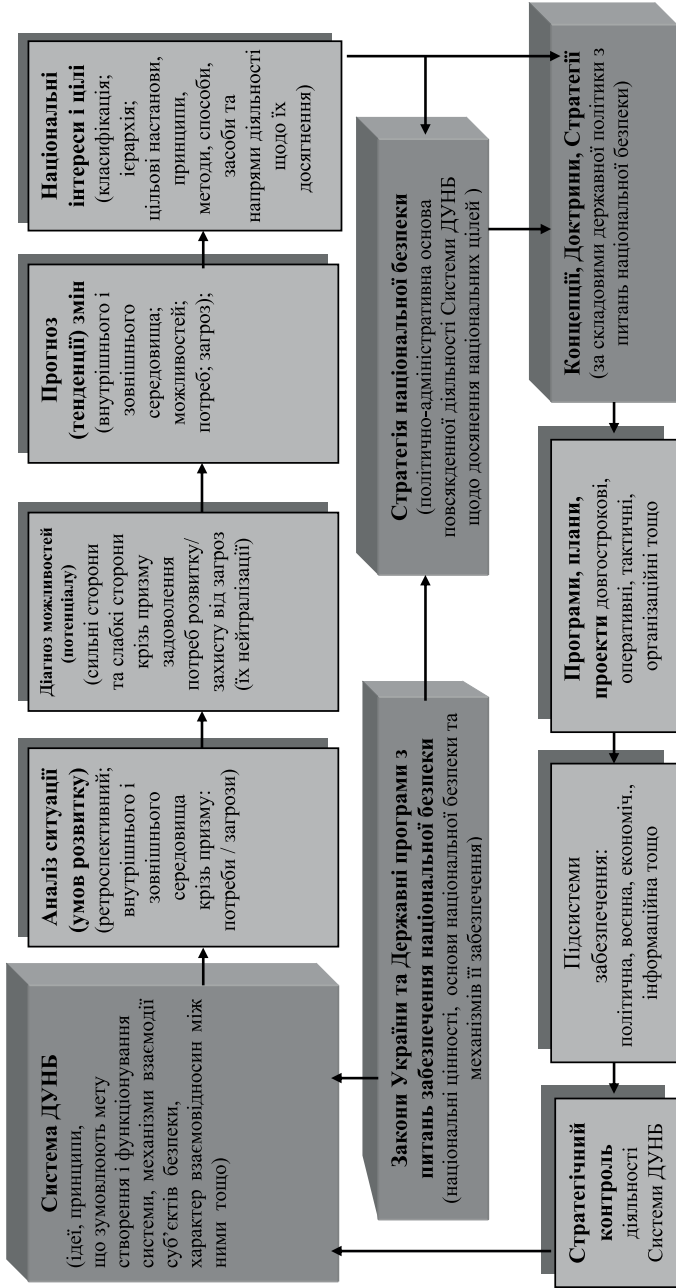


Рис. 5. Концептуальна схема стратегічного управління у сфері забезпечення національної безпеки України

Президент України є центральним елементом, а РНБО України – систе-моутворюючою державною інституцією у вказаній системі.

З урахуванням вищевикладеного на рис. 5 представлена схема стратегічного управління у сфері національної безпеки України.

Очевидно, що основні пріоритети та стратегічні цілі з питань національної безпеки у процесі стратегічного управління мають узгоджуватися між собою, що передусім залежить від якості їх опрацювання робочими органами вказаних суб'єктів та належної взаємодії між ними, яка має ґрунтуватися на основних положеннях чинного законодавства, зокрема, Конституції та Стратегії національної безпеки України.

На жаль, недосконалість стратегічного управління у сфері національної безпеки набула системного характеру. Зокрема, в Україні впродовж років її незалежності вказане управління не супроводжувалося відповідним корегуванням нормативно-правових актів, що регламентують діяльність суб'єктів ДУНБ.

Головною проблемою щодо підвищення ефективності стратегічного управління у сфері національної безпеки залишається недостатньо чітке розмежування трьох складових вказаного управління, а саме:

- *політичної*, завданням якого є стратегічне планування і прийняття рішень щодо застосування структур сектору безпеки;
- *адміністративної*, відповідальною передусім за фінансове і ресурсне забезпечення сектору безпеки;
- *оперативної* (або військової), належне виконання якої передбачає створення відповідних ієрархій командування, повсякденне управління силами та засобами сектору безпеки та їх безпосередню підготовку до виконання завдань у сфері забезпечення національної безпеки.

Сучасні процеси глобалізації, характерні швидкими змінами та зростаннями невизначеності в середовищі формування та реалізації національних інтересів.

Це породжує додаткові ризики і вимоги щодо ефективності стратегічного управління у сфері національної безпеки та передбачає наявність у вищого керівництва держави стратегічного мислення.

Стратегічне мислення відрізняється тим, що:

- охоплює бачення об'єкту (у даному випадку – суспільства/держави) у взаємодії з іншими об'єктами;
- передбачає розуміння сутності зовнішніх і внутрішніх умов функціонування об'єкту управління та тенденцій їх змін у відділеній перспективі;
- передбачає осмислення основних напрямків, тенденцій та чинників, які визначають геополітичну та геоекономічну конфігурацію середовища існування країни у довгостроковій перспективі.

З іншого боку, сьогодні для підвищення якості стратегічного управління у сфері національної безпеки особливо актуальним є:

- якісний аналіз прогнозованої динаміки розвитку середовища формування національних інтересів та загроз щодо їх реалізації;
- підготовка ефективних державно-управлінських рішень суб'єктами ДУНБ на стратегічному рівні, що неможлива без належної інформаційно-аналітичної та експертної підтримки;
- наявність у державних службовців високої управлінської культури щодо стратегічного аналізу та управління у сфері забезпечення національної безпеки.

Тому для України першочерговим завданням є створення експертно-аналітичних систем підтримки державно-управлінських рішень суб'єктів ДУНБ (Ситуативних, Інформаційно-аналітичних Центрів тощо). Їх базовим елементом має стати система моніторингу реалізації Стратегії НБ та сучасні інформаційно-комунікаційні технології.

8.2.3. Ситуаційний центр, як інструмент стратегічного управління

Політичні доцільності та домовленості, які є характерними для України при розробці та впровадженні політики національної безпеки не можуть замінити цілісну концепцію розуміння сучасних процесів і тенденцій трансформації геополітичного та гео економічного простору, ролі й місця в них України і відповідного науково обґрунтованого стратегічного бачення перспектив подальшого розвитку суспільства і держави.

Одним із першочергових кроків у цьому напрямі є вдосконалення інструментарію стратегічного управління у сфері забезпечення національної безпеки, його інтелектуального насичення.

Ключовим елементом вказаного інструментарію може стати Ситуаційний Центр, який доцільно створити при РНБО України (з огляду на функції та завдання, які покладаються на цей державний орган).

Ситуаційний центр – це спеціальний організаційно-технічний комплекс, оснащений цільовим апаратно-програмним забезпеченням та унікальним інформаційно-комунікаційним обладнанням для проведення службових нарад перших керівників держави і найбільш підготовлених експертів і аналітиків з метою розробки та прийняття важливих державно-управлінських рішень «в режимі реального часу». Саме тому Ситуаційний центр досить часто використовується як важливий інструмент стратегічного управління у сфері національної безпеки.

Прообрази Ситуаційних центрів почали виникати у 80-роках минулого

століття у вигляді аналітичних центрів, як інструмент аналітичного забезпечення діяльності партійних та державних структур. Їх головним завданням став збір інформації про соціум.

Ці центри використовувалися чинною владою, як правило, для підтвердження правильності своїх рішень.

На початку 90-х років оперативність роботи, структурування інформаційних потоків, залучення широкого кола вчених, експертів, фахівців, мобільність, об'єктивність (все це забезпечували аналітичні центри) призвели до різкого зростання їх ролі для політичної еліти, яка потребувала для реалізації своїх цілей кваліфікованої інформаційно-аналітичної підтримки.

Тому в подальшому на базі систем управління корпоративними потоками інформації були розроблені й продовжують вдосконалюватися інформаційно-аналітичні технології, за допомогою яких почали вирішуватися задачі, успішне виконання яких забезпечують сучасні Ситуаційні центри.

Зокрема, серед вказаних завдань:

- передбачення кризових ситуацій;
- підготовка управлінських рішень щодо уникнення (подолання) криз;
- аналіз причин криз;
- дослідження тенденцій розвитку кризової ситуації;
- визначення ключових факторів впливу на ситуацію та її моніторинг за обраними критеріями;
- розробка та верифікація моделей «майбутнього» розвитку ситуації;
- проектування можливих сценаріїв розвитку ситуації та необхідних управлінських дій, оцінка їх результативності;
- оцінка можливостей та загроз щодо реалізації управлінських рішень, програмування (планування) їх реалізації, підготовка та реалізація допоміжних управлінських впливів (корегування управлінських рішень).

Кожне із цих завдань потребує застосування окремого комплексу засобів, методів та технологій ситуаційного аналізу.

При цьому, якщо діяльність Ситуаційного центру передбачає виконання всіх вище перерахованих завдань, то його штат має забезпечити реалізацію таких етапів:

- збір інформації (вичленення інформації із середовища, що аналізується);
- встановлення критеріїв оцінки інформації;
- формалізація інформації (обробка даних для визначення факторів впливу);
- побудова моделей аналізу (визначення взаємозалежностей факторів впливу, застосування методів математичного аналізу та прогнозування);

- розробка (проектування) варіантів управлінських рішень та прогнозування наслідків їх впливу;
- програмування реалізації управлінських рішень (визначення ресурсів, виконавців і термінів реалізації), переведення програм у плани діяльності конкретних виконавців;
- моніторинг та оцінка реалізованих управлінських рішень.

Аналіз методології організації діяльності існуючих Ситуаційних центрів вказує на активне публічне акцентування уваги замовників інформації на 3, 4, та 7 етапі.

Це пояснюється відносно достатньою формалізацією експертно-аналітичної діяльності на вказаних етапах. Серед них, зокрема: аналітичні (математично-аналітичні), статистичні, логістичні, лінгвістичні, графічні та графологічні методи, які базуються на результатах математичного моделювання й прогнозування науково описаних процесів. Тому увагу замовників інформації часто акцентують на «науковому» обґрунтуванні рекомендацій.

Але насправді обґрунтованість вказаних рекомендацій базується передусім на результатах діяльності експерта-аналітика, тобто на 1, 2 та 5 етапах, де діяльність робота аналітика не є чітко формалізованою, а відтак уникнути суб'єктивізму важко.

Різноманітність висновків і рекомендацій для особи, яка приймає управлінське рішення, пояснюється саме різним баченням експертів-аналітиків ситуації та вичленення ними тієї інформації із середовища, що аналізується і яка (на їх думку) вбачається важливою.

Таким чином, варто мати на увазі, що в кінцевому підсумку застосування методів математичного аналізу базується на результатах «інтуїтивного» бачення експертом-аналітиком ситуації. У якого аналітика «інтуїція» більш повно охоплює реальні, об'єктивні процеси, у якого експерта більш розвинене «стратегічне» мислення, тим адекватнішими реальній ситуації будуть висновки та рекомендації, отримані за допомогою формальних (математичних) методів.

З огляду на сказане, керівництво існуючих Ситуаційних центрів, як правило, не відкривають для публічного доступу методологію діяльності своїх експертів-аналітиків.

З одного боку вказану методологію неможливо формально описати у повному обсязі (тобто всі вище перераховані сім етапів). З іншого боку, є певні інтереси щодо збереження комерційної таємниці.

Водночас існують неформальні методи щодо опису та формалізації діяльності експерта-аналітика з вичленення інформації із середовища та проектування управлінських рішень, які дозволяють значною мірою знизити суб'єктивізм аналітика (експерта) на 1, 2 та 5 етапах вирішення завдань стратегічного управління.

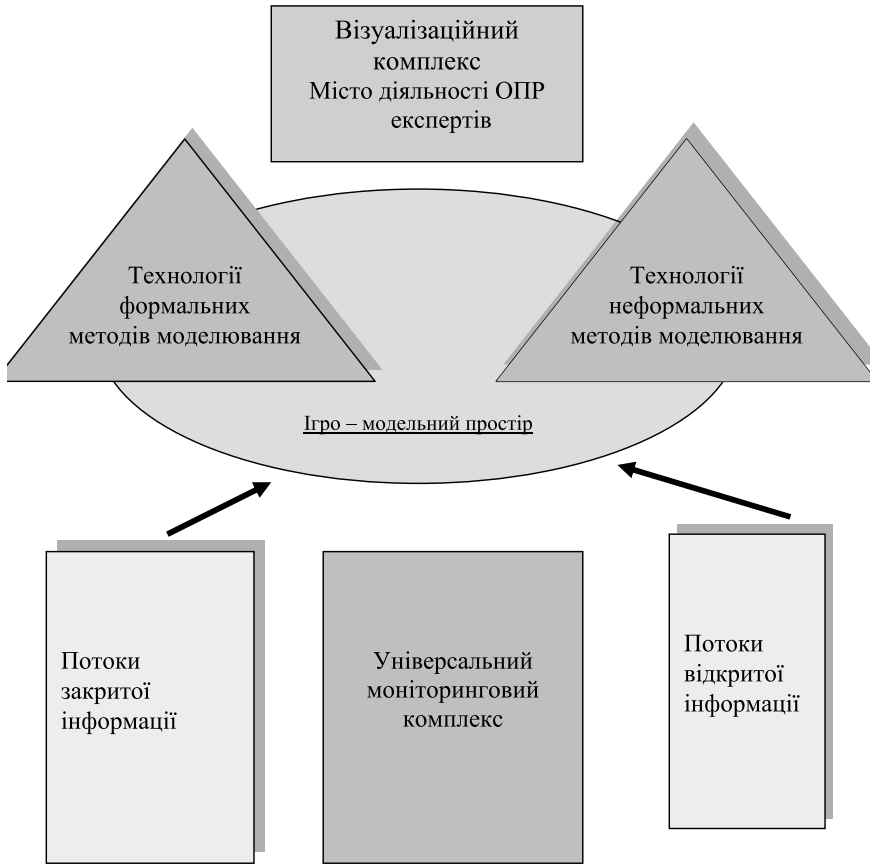


Рис.6. Принципова схема побудови Ситуаційного центру

Зокрема, це стосується методології визначення факторів впливу для подальшого аналізу, критеріїв їх оцінки та рівня загроз (наприклад, національним інтересам) невідповідності управлінських впливів ситуації, що аналізується.

Неформальні методи є досягненням сучасної науки управління. Вони ґрунтуються на психологічних, гуманітарних та прогресивних організаційних підходах щодо розв'язання слабо структурованих проблем.

Серед них, зокрема методи:

- дослідження операцій;
- мозкового штурму;

- експертного аналізу та консалтингового насичення;
- сценарного моделювання;
- компактного представлення даних.

При створенні Ситуаційного центру важливо принципово визначитись з його композиційною побудовою. Мова йде про створення сценарно-діяльнісної системи організації застосування тих чи інших методів і їх поєднання з результатами інформаційно-організаційної роботи вищого управлінського органу.

Ключовим елементом сучасного Ситуаційного центру є візуалізаційний комплекс. Його, як правило, суміщають зі спеціально організованим ігрово-модельним простором, який використовують для активзації та використання інтелектуально-мозкових здібностей (інтуїції) учасників прийняття управлінського рішення.

У центрі мають бути представлені блоки неформальних та формальних методів моделювання і системного аналізу (рис. 6).

Для забезпечення більш вдалих композиційно-інформаційних зв'язків технологію Ситуаційного центру часто поєднують з технологією моніторингового центру, пересувними комунікаційними комплексами, які дозволяють отримувати оперативну інформацію безпосередньо з міста подій, спеціальними комплексами моніторингу світового телекомунікаційного простору (з елементами перехоплення повідомлень тощо). В таких комплексах реалізується можливість експрес-доступу як до відкритої інформації ЗМІ та експертного співтовариства, так і закритої інформації.

Як елемент композиції і міжгалузевого аналізу можуть залучатися дані соціологічних досліджень та соціологічних опитувань, описи іноземних аналогів, узагальнення думки іноземних експертів-аналітиків тощо.

Принципово важливо, що технологія Ситуаційного центру постійно удосконалює процес прийняття стратегічно важливих для держави рішень і аналітично насичує його, втягує в процес активного аналізу і прогнозування ту частину управлінців, які зазвичай у цьому процесі займають пасивну позицію.

Таким чином задачі, які вирішують на основі технологій Ситуаційних центрів, дозволяють експертно-аналітичному товариству суттєво впливати на мотивацію прийняття найбільш важливих рішень стратегічного рівня шляхом доведення до керівництва об'єктивної інформації, науково обґрунтованих оцінок і прогнозів наслідків вказаних рішень.

Сьогодні у розвинених країнах у міністерства і відомствах і, що важливо підкреслити – у структурах, які координують їх діяльність щодо забезпечення національної безпеки, існують різноманітні Ситуаційні центри оборонного і цивільного профілю

Це обумовлено тим, що наявність та належне функціонування вказаних центрів є ключовим елементом інструментарію стратегічного управління у сфері забезпечення національної безпеки, його інтелектуального насичення.

Великий досвід щодо створення та успішного функціонування Ситуаційних центрів, які не рідко називають Кризовими або Антикризовими мають США. Там вони розглядаються як визначальний елемент підтримки управлінських рішень на стратегічному рівні управління.

Найбільш вдалим прикладом комбінованого Ситуаційного центру є Центри управління космічними польотами та Центри проведення командно-штабних навчань збройних сил НАТО та США.

Широкого розповсюдження набули й так звані моніторингові центри, як метод підтримки управлінських рішень щодо вирішення різноманітних соціально-економічних та політичних завдань. Але вказані центри є тільки частиною Ситуаційного центру, бо завжди виконують досить обмежене коло задач моніторингу.

В Україні впродовж 1994-2002 рр. виникало кілька проектів створення Ситуаційних центрів на стратегічному рівні управління, зокрема, створення Ситуаційної кімнати Президента України, реалізація якого планувалась в 1995 році. Але час показав, що в цілому, це більшою мірою була данина західній моді управлінської культури.

Окрім того не відчувалося щире бажання перших осіб країн безпосередньо приймати участь у процесі експертного обговорення та напрацювання управлінського рішення.

Мало місце й успадковане від радянської системи управління несприйняття публічного характеру вищої влади. А публічність влади, як відомо, передбачає постійне спілкування і наукове обґрунтування доцільності прийнятих управлінських рішень з важливих питань життєдіяльності суспільства і держави.

В цілому ж не може бути сумніву, що створення в Україні мережі взаємопов'язаних Ситуаційних та аналітичних центрів (передусім при Президентові України та центральних органах виконавчої влади) дозволить значно удосконалити якість управлінських рішень, допоможе розкрити кращі управлінські якості вищого керівництва.

Важливо також, що при розв'язанні неструктурованих управлінських проблем, які часто набувають «кризового забарвлення», буде враховуватися накопичений в науковій, політичній та управлінській еліті досвід прийняття державно-управлінських рішень.

А в разі залучення до вказаної мережі центрів недержавних аналітичних і моніторингових центрів, у суспільстві виникне переконання про його

активне включення до процесу управління країною. Остання обставина є важливим чинником формування громадянського суспільства та забезпечення суспільно-політичної стабільності.

А в кінцевому підсумку, створення вказаних центрів та належна організація їх функціонування буде сприяти прозорості, передбачуваності, легітимності сприйняття населенням та іншими країнами державної політики, у тому числі з питань національної безпеки і, таким чином, зміцненню іміджу держави та її вищого керівництва.

Глава 8.

8.3. Критерії ефективності державного управління національною безпекою

Критерії ефективності ДУНБ – це мірила оцінки, найбільш істотні, часто комплексні показники (параметри, індикатори, стандарти тощо), що дозволяють з позицій індивіду, соціальної групи, суспільства, держави визначити, класифікувати, оцінити різні аспекти управлінської діяльності щодо реалізації національних інтересів.

Очевидно, що у даному випадку вказані критерії мають давати оцінку й дій суб'єктів ДУНБ щодо попередження, виявлення, прогнозування, нейтралізації загроз національним інтересам у політичній, економічній, соціальній та гуманітарній сферах життєдіяльності.

Критерії ефективності ДУНБ можуть бути локальними, інтегральними та комплексними.

Локальними є критерії, за допомогою яких оцінюється діяльність окремого суб'єкта 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 завжди певна комбінація інтегральних критеріїв (до якої можуть залучати і локальні критерії). Їх використовують для оцінки рівня безпеки або рівня (ступеня) реалізації сукупності національних інтересів у політичній, економічній, соціальній чи гуманітарній сфері.

Інтегральні, а особливо комплексні критерії ефективності ДУНБ, ґрунтуються на розумінні взаємозв'язків складових національної безпеки та факторів, які здійснюють вплив на можливості і загрози щодо реалізації національних інтересів.

Вимоги, яким повинні відповідати критерії ефективності ДУНБ такі:

- критичність (критерій має бути чутливим до зміни альтернативних управлінських рішень, які він оцінює);
- повнота (критерій повинен бути здатним визначати ступінь досягнення загальної мети, охоплюючи всі важливі аспекти проблеми, яка розв'язується);
- вимірність (критерій має допускати порівняння його з чимось, а відтак або бути кількістю й, відповідно, мати розмірність, або ж якістю);
- економічність (критерії мають вимірюватися без суттєвих затрат часу, фінансів і зусиль).

Техніко-економічна сутність критерію ефективності ДУНБ означає, що він має допомогти визначати бажаний напрям змін – збільшення чи зменшення.

При виборі критеріїв ефективності ДУНБ багато що залежить від проблемної ситуації, мети, наявності даних, часу, міркувань політичного, соціального, морального тощо характеру та інших чинників.

Окрім того основні закономірності, особливості, ознаки, які характерні для державного управління властиві і для ДУНБ. Тому при оцінці ефективності останнього можна застосовувати якісні та кількісні виміри, які використовуються для оцінки процесів в політичній, економічній та інших сферах життєдіяльності суспільства після управлінських впливів з боку органів державного управління.

Водночас актуальною є проблема розробки критеріїв ефективності ДУНБ, які є специфічними для оцінки діяльності суб'єктів СЗНБ.

Зокрема, локальними, інтегральними та комплексними критеріями ефективності ДУНБ можна вважати показники (параметри, індикатори, стандарти тощо), за допомогою яких можна оцінювати явища (події, процеси тощо), які мають місце у політичній, економічній, інших сферах національної безпеки та інтерпретуються як загрози реалізації національним інтересам і оцінюються в контексті недопустимих (критичних) і допустимих збитків (втрат) для людини, суспільства, держави *до* і *після* реалізації управлінського впливу на вказані явища (події, процеси) з боку суб'єктів ДУНБ.

У даному випадку критичними значеннями може бути величина збитків (втрат) держави, коли зменшення її сумарного потенціалу, досягне такої величини, за якої держава буде нездатна гарантувати захищеність життєво важливих інтересів.

Тобто у будь-якій сфері життєдіяльності суспільства і держави, для кожного об'єкта національної безпеки можна визначити (або нормативно встановити) критично мінімальний рівень недопустимих втрат.

Це той рівень, перевищення якого призводить до структурно-якісних змін, після яких вказаний об'єкт втрачає здатність виконувати свої головні функції. Тобто в об'єкті виникають суттєві обмеження щодо його нормального функціонування або ж щодо виконання ним тих чи інших функцій.

Так, певний рівень втрат особового складу, озброєння та бойової техніки угруповання військ, може призвести його до небоездатного стану. У збройних силах кожної держави для кожного підрозділу та військової частини такі нормативи встановлені, а їх конкретне значення залежать від штатного призначення підрозділів (частин), специфіки задач, які на них покладаються, систем озброєння та бойової спеціальної техніки тощо.

Для системи ДУНБ це можуть бути, наприклад, значні втрати (збитки, збої тощо) в підсистемах, які забезпечують збір, аналіз оперативної інформації про об'єкт управління, або комунікацію (взаємозв'язок) між ієрархічними рівнями управління. За наявності вказаних чинників вказана система буде нездатна адекватно оцінити ситуацію та здійснювати відповідні управлінські впливи на об'єкти національної безпеки.

Перевищення критичного рівня недопустимих втрат у системі охорони здоров'я чи системі освіти, може призвести до ситуації, коли вказані системи будуть не здатні забезпечувати необхідні умови для суспільного розвитку.

Наслідками цього можуть бути довготривалі кризи різноманітного характеру (починаючи від демографічної й закінчуючи катастрофічними втратами інтелектуального потенціалу нації).

У загальному випадку, це може бути будь-який орган управління, підприємство, транспортні чи інші комунікації тощо.

Таким чином оцінка діяльності суб'єктів ДУНБ крізь призму зазначених збитків (втрат) є комплексним критерієм ефективності їх дій.

Завжди критичною ситуацією є та, за якої зменшення потенціалу держави (у матеріальному, фінансовому та інших вимірах) призведе до погіршення умов проживання населення, якого не можна допустити за будь-яких обставин.

Це означає, що величина збитків (втрат) держави досягне такої величини, коли вона буде нездатна 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 ДУНБ такого потенціалу держави $P_s(t)$, за наявності якого, вказаний суб'єкт відмовиться (буде стримуватися) від намірів нанести шкоду вказаним інтересам.

Очевидно, що оцінка результатів діяльності суб'єктів ДУНБ по забезпеченню вказаної величини $Ps(t)$ може слугувати критерієм ефективності вказаної діяльності.

Критерієм ефективності діяльності суб'єктів ДУНБ може бути й оцінка результатів їх роботи щодо створення величини потенціалу $Ps(t)$, який дозволяє проведення низки заходів (дипломатичних, економічних тощо), спрямованих на створення загрози нанесення суб'єкту загрози національним інтересам збитків (шкоди), недопустимих для нього за будь-яких умов.

Тобто мова йде про такий обсяг шкоди для суб'єкта загроз, за якого він відмовиться від намірів заподіяти шкоду національним інтересам.

Під вказаними збитками (втратами) також розуміється деяка величина зменшення наявного потенціалу суб'єкта загроз національним інтересам України. Це може бути, зокрема:

- втрата тих чи інших 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 підкреслити, що використання Україною своїх можливостей (політичних, економічних тощо) для створення цілеспрямованої загрози суб'єкту, дії якого можуть мати негативні наслідки для національних інтересів України, тобто загрози, внаслідок якої цей суб'єкт може понести збитки, які, на його погляд, є недопустимими, є цілком природним шляхом захисту національних інтересів.

Такий підхід відповідає сучасній світовій практиці захисту національних інтересів.

З іншого боку, у будь-якій сфері життєдіяльності суспільства і держави, для кожного об'єкта національної безпеки можна визначити (нормативно встановити) максимально-допустимі збитки (максимально-допустимий рівень втрат), досягнення яких не призводить до структурно-якісних змін у системах життєзабезпечення.

Це збитки (втрати), після яких об'єкт не втрачає здатність виконувати свої задані (нормативні) функції. Тобто суттєві обмеження нормальному функціонуванню об'єкта не виникають.

У загальному випадку, це така величина зменшення загального потенціалу держави (у матеріальному, фінансовому та інших вимірах), таке погіршення умов проживання населення, зниження конкурентноздатності тощо, за якого держава, після нанесення шкоди її національним інтересам, зберігає життєздатність у відповідній сфері без суттєвих обмежень.

У такому випадку будь-який об'єкт національної безпеки можна вважати захищеним від загроз, якщо внаслідок проведених суб'єктами ДУНБ заходів, можливі збитки (втрати) вказаного об'єкта не перевищують максимально-допустимих збитків.

Очевидно, що підготовка та здійснення цих заходів передбачає створення у процесі ДУНБ потенціалу сектору безпеки, який є достатній для прогнозування, виявлення, запобігання та нейтралізації (зниження рівня) загроз національним інтересам.

Наприклад, стосовно ЗС України чи спецслужб держави це означає, що їх можливостей достатньо для стримування збройної агресії чи протидії іноземним спецслужбам, а саме, що вони здатні:

- захистити об'єкти національної безпеки від можливої загрози на рівні, за якого їх можливі збитки (втрати), не перевищують максимально допустимого (встановленого) для них рівня втрат, в разі реалізації вказаної загрози;
- нанести (у разі необхідності) суб'єкту негативного впливу на життєво важливі національні інтереси держави збитки (втрати), не нижчі критично-мінімальної величини недопустимих для нього (суб'єкта) збитків.

Тобто у даному випадку можна говорити про оцінку ефективності діяльності суб'єктів ДУНБ у контексті виконання завдань щодо створення потенціалу СЗБН, ефективне використання якого дозволяє в умовах наявності загроз національним інтересам забезпечити захищеність сукупності об'єктів (суб'єктів) національної безпеки на рівні максимально допустимого для них рівня втрат та одночасно завдати суб'єкту (суб'єктам) загроз збитки (шкоду), не нижчі критично-мінімальної величини недопустимих для нього (суб'єкта) збитків (втрат).

Тому для оцінки величини потенціалу СЗБН, необхідного для забезпечення захищеності життєво важливих національних інтересів, доцільно визначити (нормативно встановити):

- максимально-допустимі збитки (втрати) та критично-мінімальну величину недопустимих збитків (втрат) для України у різних сферах національної безпеки і в цілому для держави (як на погляд України);
- максимально-допустимі збитки (втрати) та критично-мінімальну величину недопустимих збитків (втрат) для держави (у різних сферах її національної безпеки і в цілому для держави), яка здійснює агресивну, експансіоністську чи їй подібну діяльність, внаслідок якої виникає сукупність загроз життєво важливим національним інтересам України (як на погляд України);
- максимально-допустимі збитки (втрати) та критично-мінімальні величини недопустимих збитків (втрати) для України та держави – джерела загроз національним інтересам України (як на погляд держави – джерела загроз національним інтересам України);

- сукупність об'єктів у різних сферах національної безпеки, які найбільш імовірно будуть чи є об'єктами негативного впливу з боку держави – джерела загроз національним інтересам України (об'єкти критичної інфраструктури) та визначити для них максимально-допустимі збитки (втрати) та критично-мінімальну величину недопустимих збитків (втрат);
- сукупність об'єктів у різних сферах національної безпеки держави, яка розглядається як джерело загроз національним інтересам України, які найбільш сприятливі (доцільні) для проведення відповідних контрзаходів Україною (об'єкти критичної інфраструктури держави – ймовірного джерела загроз) та визначити для них максимально-допустимі збитки (втрати) та критично-мінімальну величину недопустимих збитків (втрати), як на погляд цієї держави, в разі проведення Україною (в разі необхідності), вказаних контрзаходів.

Варто зазначити, що у даному випадку мова йде про стратегічно значимі об'єкти, на які найбільш імовірно може бути спрямовано негативний вплив суб'єкта (джерела) загроз.

Так, в економічній сфері це можуть бути високотехнологічні об'єкти промисловості, об'єкти енергозабезпечення, транспортні комунікації, в інформаційній – інформаційні ресурси та ЗМІ, а у воєнній – пункти стратегічного рівня управління, система протиповітряної оборони тощо.

Конкретні значення величин вказаних збитків (втрат) у різних сферах національної безпеки і в цілому для держави, певною мірою дозволяють:

- **по-перше**, отримати оцінку співвідношення потенціалів СЗНБ України та держав, які здійснюють (можуть здійснювати) агресивну чи їй подібну діяльність, внаслідок якої виникають (можуть виникнути) загрози життєво важливим національним інтересам України;
- **по-друге** практично оцінити ефективність зусиль суб'єктів ДУНБ щодо створення умов для реалізації національних інтересів.

В силу наявності значної множини факторів, які здійснюють вплив на реалізацію національних інтересів, визначення конкретних значень величин допустимих і недопустимих збитків (втрат) для об'єктів національної безпеки і в цілому для держави, а відтак переліку критеріїв ефективності ДУНБ та методик визначення їх конкретних значень, є досить складною проблемою теорії та практики державного управління національною безпекою.

Успішне розв'язання вказаної проблеми залежить від кропіткої співпраці науковців, політологів, економістів, військових, експертів, аналітиків та фахівців, на яких покладаються завдання, пов'язані з експертно-аналітичною, організаційно-розпорядчою та консультативно-дорадчою діяльністю у сфері забезпечення національної безпеки.

Глава 8.

8.4. Чинники, які зумовлюють актуальність підвищення ефективності управління у сфері національної безпеки України

На національну безпеку України здійснює вплив низка чинників, які умовно можна розподілити на дві групи.

Перша група чинників – універсальні за своєю природою загрози, які, зокрема, обумовлені такими явищами, як негативні впливи глобалізації, можливі природні та техногенні катастрофи, регіональні та етнічні конфлікти, зростання небезпеки з боку міжнародних терористичних організацій, ймовірності розповсюдження зброї масового ураження, активізація суперництва за енергоресурси.

Друга група чинників має «національний характер» і обумовлена проблемами суспільно-політичних і соціально-економічних перетворень посткомуністичного розвитку України та її геополітичним положенням.

Комплексний вплив вказаних чинників обумовив дві головні проблеми, які зумовлюють необхідність підвищення ефективності ДУНБ.

Перша проблема пов'язана з низкою питань стосовно перспектив, шляхів, способів і засобів національного відродження, які досить по різному трактуються політиками, фахівцями, експертами.

Суперечки в українському суспільстві щодо необхідності переосмислення історичного минулого України, ролі в її історії тих чи інших історичних постатей, векторів „цивілізаційного транзиту” тощо це підтверджують.

Наявність вказаної проблеми обумовлена тим, що регіони України впродовж століть зазнавали різних цивілізаційних впливів, а відтак соціальна реальність на окремих територіях сприймається по-різному.

Тому й регіональні елітні групи працюють у рамках різноспрямованих парадигм, бо у підсвідомості кожного політика та населення регіонів дає про себе знати закладена століттями ментальна модель, яка детермінує їх вчинки.

Звичайно, розв'язання проблеми забезпечення відповідності пропонованих елітами схем суспільно-політичної мобілізації магістральним напрямом цивілізаційного розвитку, є складним завданням для кожної „молодої” держави. Завжди існує дисбаланс між самоствердженням і адаптацією до викликів часу.

Але характерною особливістю України є й те, що структура її владної еліти формувалася переважно на корпоративних, лобістських, так би мовити, родинно-«кумівських» засадах.

При цьому пошук комунікацій відбувався переважно у руслі доступу до державних ресурсів і групування навколо нових фінансових та інформаційних потоків.

Корпоративізм із неприхованими егоїстично-груповими орієнтаціями, безперервна і жорстка конкуренція за статус, привілеї, контроль над ресурсами зумовив домінування ситуативних форм співпраці, само ідентифікації та головним чином „тіньову” структуру взаємовідносин на всіх щаблях державного управління.

Тому національні інтереси не стали домінантою формування національної еліти під гаслом: „Ми – українці!”.

Друга проблема, яка тісно пов’язана з першою, обумовлена гострою необхідністю осмислення ролі та ствердження гідного місця України у новій архітектурі міжнародних стосунків у різних вимірах (політичному, економічному, культурологічному).

Україна давно вже мала б односторонньо та голосно заявити про себе як про самостійного гравця на міжнародній арені. Тому їй не варто постійно акцентувати увагу на тому, що вона є стратегічним партнером то США, то Російської Федерації, то Польщі, то Канади.

Це фактично призводить тією чи іншою мірою до пристосування національних інтересів України до їх геополітичних стратегій.

Тобто одним із головних недоліків державної політики національної безпеки впродовж багатьох років була її спрямованість на пристосування. А між тим, вказана політика має бути спрямованим на ствердження українською нацією свого унікального, притаманного тільки їй місця в світовому історичному процесі. Україні це вкрай необхідно сьогодні, бо нація не може як така відбутися, якщо вона не здатна самостійно себе формувати та наполегливо відстоювати свої інтереси.

Певною мірою в останні роки ситуація змінюється на краще, але значний потенціал для вирішення цього питання було втрачено.

Сировинна залежність, розпорошеність суспільства, заклики до сліпого слідування „європейським цінностям”, або їх категоричне відторгнення, намагання «переписати власну історію», егоїзм національної еліти не дозволяють сформуватися українцям, як історичній нації.

Історична нація – це нація, яка не тільки може заявити про свої національні інтереси, а й певної мірою нав’язувати іншим націям. Тому виникають і проблеми стосовно розуміння необхідності побудови ефективної системи ДУНБ, яка б стояла на сторожі національних інтересів.

Окрім того тенденції та події, які мають місце в Україні впродовж років її незалежності: війна пам’ятників, нескінченні дискусії щодо політичної та адміністративної реформ, реформування національної економіки, зміс-

ту гуманітарної політики тощо, з намаганням „сподобатися” тим чи іншим „стратегічним партнерам”, свідчить – еліта нації знаходиться під потужним впливом наших «стратегічних» партнерів.

Із-за цього у суспільній свідомості та в елітарного прошарку населення відсутній образ майбутнього країни, який би був адекватним потребам формування української нації. Це породжує загрозу структурної кризи державності та постійно і кардинально зміщує акценти у процесі ДУНБ з цілей на засоби і – навпаки, що є загрозою національним інтересам.

Так, коли політики стверджують про необхідність набуття Україною членства в ЄС чи про доцільність тієї чи іншої форми правління і пов’язану з цим конституційну реформу, вони часто переконують, що це стратегічні цілі.

Насправді це не цілі. Це засоби (інструменти), які мають розглядатися виключно в контексті того, чи дозволяє їх використання вибудувати націю та забезпечити реалізацію інтересів виживання України у сучасному світі як самостійної держави.

В кінцевому підсумку невизначеність українського суспільства і його еліти творить світоглядно-психологічну атмосферу, в якій предметом політичних спекуляцій і відвертої демагогії стають навіть такі фундаментальні поняття держави як «суверенітет», «нація», «національні цінності», «національні інтереси».

За цих умов для України принципово важливим є підвищення ефективності системи ДУНБ, її інтелектуальної, організаційно-функціональної та ресурсної спроможності.

Розв’язання вказаної проблеми неможливе без цілеспрямованої спеціальної підготовки фахівців-управлінців для вказаної системи. Мова йде про фахівців, здатних виконувати на високому якісному рівні організаційно-розпорядчі, експертно-аналітичні та консультативно-дорадчі функції, пов’язані із виконанням завдань щодо забезпечення національної безпеки.

Основні поняття

Державне управління національною безпекою, суб’єкти державного управління національною безпекою, модель інформаційного механізму прийняття управлінських рішень, рівні соціальної напруженості, система формування та узгодження соціальних інтересів, надзвичайна ситуація, горизонт прогнозу, Концепція національної безпеки, Доктрина національної безпеки, Стратегія національної безпеки, стратегічне управління, оперативне управління, стратегічне управління у сфері національної безпеки, Ситуаційний центр, критерії ефективності державного управління національною безпекою (локальні, інтегральні, комплексні), недопустимі (критичні) та допустимі втрати для держави.

Питання для самоконтролю

1. Яка головна мета ДУНБ та в чому проявляються його особливості?
2. Суб'єкти, об'єкти та предмети ДУНБ?
3. Які два принципові підходи існують щодо окреслення сфери ДУНБ?
4. У чому проявляється характерна ознака управлінських рішень, які приймаються суб'єктами ДУНБ?
5. Стосовно яких чинників національної безпеки важливо здійснювати моніторинг порогових величин у процесі ДУНБ?
6. В яких режимах може здійснюватися ДУНБ і чим це зумовлено?
7. Чому для ДУНБ важливим є вдосконалення управлінських технологій?
8. Синтез яких моделей прийняття управлінських рішень є важливим у процесі ДУНБ?
9. Які особливості застосування концепції вимушеної раціональності у процесі ДУНБ?
10. Вирішення яких завдань спрямоване на наукове обґрунтування управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки?
11. На яких принципах має ґрунтуватися аналіз ролі, місця та взаємозв'язку елементів процесу прийняття управлінських рішень з питань безпеки?
12. Які переваги надає формалізація процесу прийняття управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки?
13. Концептуальна та ситуативна складові моделі інформаційного механізму прийняття управлінських рішень щодо забезпечення національної безпеки
14. Чому інтереси людини і суспільства часто не співпадають?
15. Які чинники обумовлюють різні погляди щодо впливу глобалізації на безпеку людини?
16. Яка різниця між комуністичною та капіталістичною доктринами у контексті забезпечення безпеки людини?
17. Які рівні соціальної напруженості можуть мати місце у суспільстві?
18. Чому формування та узгодження інтересів суспільства та людини (індивіду) є складною проблемою?
19. Якою є схема системи формування та узгодження соціальних інтересів?
20. Які загрози у політичній сфері є характерними для України?
21. Якими є першочергові завдання реформування політичної системи України у контексті забезпечення національної безпеки?
22. Які чинники мають бути враховані при формуванні громадянського суспільства у контексті забезпечення національної безпеки?

23. Які загальні функції та завдання покладаються на суб'єкти забезпечення національної безпеки?
24. Формальна та неформальна складові системи ДУНБ та їх взаємозв'язок.
25. Які особливості розвитку “нелінійних” систем Вам відомі?
26. Які функції системи ДУНБ визначальними в умовах надзвичайних ситуацій?
27. Які нормативно-правові акти використовуються у процесі ДУНБ в Україні?
28. Які специфічні чинники здійснюють вплив на формування нормативно-правової бази з питань національної безпеки?
29. Обґрунтуйте наявність ієрархії: концепція – доктрина – стратегія і чим вона обумовлена?
30. Що означає поняття “горизонт прогнозу” в інтересах національної безпеки і чим він обумовлений?
31. Яка мета розробки Концепції національної безпеки і що мають відображати основні її положення?
32. З якою метою варто розробляти Доктрину національної безпеки і що мають відображати основні її положення?
33. Для чого розробляють Стратегію національної безпеки і що мають відображати основні її положення?
34. У чому полягає принципова різниця між стратегічним та оперативним управлінням?
35. Які чинники зумовлюють зростання важливості стратегічного управління у сфері національної безпеки?
36. Стадії (етапи) стратегічного управління у сфері національної безпеки та їх зміст.
37. Назвіть суб'єкти стратегічного управління у сфері національної безпеки України, їх функції та робочі органи.
38. Опишіть принципову схему стратегічного управління у сфері національної безпеки України.
39. Які задачі в інтересах національної безпеки дозволяють вирішувати сучасні Ситуаційні центри?
40. Назвіть елементи сучасного Ситуаційного центру.
41. Локальні, інтегральні та комплексні критерії ефективності ДУНБ.
42. Які вимоги висуваються до критеріїв ефективності ДУНБ?
43. Недопустимі (критичні) та допустимі збитки для держави, як критерії ефективності ДУНБ.
44. Які показники втрат для держави доцільно нормативно визначати при оцінці потенціалу СЗНБ, необхідного для захисту національних інтересів?

45. Опишіть головні проблеми, які зумовлюють необхідність підвищення ефективності ДУНБ України.

Теми рефератів (контрольних робіт)

1. Закономірності та принципи, які характерні для ДУНБ
2. Застосування системного підходу та системного аналізу у процесі ДУНБ.
3. Рівні соціальної напруженості, як індикатор загроз безпеці людини і суспільства.
4. Принципи побудови та механізм функціонування системи формування та узгодження соціальних інтересів.
5. Принципи організації ДУНБ в умовах надзвичайних ситуацій та воєнного стану.
6. Взаємозв'язок концепцій, доктрин та стратегій з питань забезпечення національної безпеки.
7. Ситуаційне та системне стратегічне управління у сфері національної безпеки
8. Особливості організації та функціонування Ситуаційних центрів
9. Оцінка наявного потенціалу СЗНБ у контексті допустимих і недопустимих (критичних) втрат для держави.

Рекомендована література

1. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика: Навч. посібник / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук; за заг. ред. Г.П. Ситника. – Хмельницький ; К. : Вид-во «Кондор», 2007. – 616 с.
2. Матвієнко В.Я. Соціальні технології: Моногр. / В.Я. Матвієнко. – К.: Укр. пропілеї, 2001. – 446 с.
3. Кокошин А.А. Стратегическое управление: теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России: Моногр. / А.А. Кокошин. – М.: МГИМО, 2003. – 528 с.
4. Про Стратегію національної безпеки України: указ Президента України від 12 лютого № 105/2007 // Стратегічна панорама. – 2007. -№1. – С.3-13.
5. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України (теорія і практика): Монографія / Г.П. Ситник. – К : НАДУ, 2004. – 408 с.
6. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учеб. пособ. / Г.В.Атаманчук. – М.: ОАО НПО «Экономика», 2000. – 302 с.

7. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Моногр. / В.Д. Бакуменко. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
8. Возжеников А.В. Общая теория национальной безопасности: Учебн. / А.В.Возжеников, Н.В.Кривельская, И.К.Макаренко и др; под общ. ред. А.А.Прохожаева. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – 320 с.
9. Козбаненко В.А. Государственное управление: основы теории и организации: Учеб. – М.: Статут, 2000. – 912 с.
10. Закон України «Про основи національної безпеки України» // Уряд. кур'єр. – 2003. – 30 лип.
11. Ситник Г.П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки: навч. посіб.: / Г.П.Ситник, В.І.Абрамов; за заг. ред.. Г.П.Ситника: у 3 ч. Ч.2: Методологічні основи державного управління національною безпекою. – К.: НАДУ, 2009. – 240 с.
12. Кудряченко А. Зростання можливостей та шляхи впливу аналітичних центрів на діяльність владних інститутів. –Офіційний сайт НІСД // <http://www.niss.gov.ua/Monitor/november08/13.htm>
13. Нижник Н.Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): Навч. посіб. / Н.Р.Нижник, Г.П.Ситник, В.Т.Білоус; за заг. ред. П.В.Мельника, Н.Р.Нижник. – Ірпінь, 2000. – 304 с.
14. Ситник Г.П. Концептуальні та організаційні засади забезпечення національної безпеки. навч. посіб.: / Ситник Г.П. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 120 с.
15. Яновский Р.Г. Глобальные изменения и социальная безопасность: Моногр. / Р.Г. Яновский. – М.: Akademia, 1999. – 359 с.
16. Прохожаев А.А. Теория развития и безопасность человека и общества / А.А.Прохожаев. М.: Ин-октаво, 2006. – 288 с.
17. Новицький Г.В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України /Г.В.Новицький. – К.: Інтертехнологія, 2008. – 496 с.
18. Эдоус М. Методы принятия решений / М.Эдоус, Р. Стэнфорд. – М.: Изд-во ЮНИТИ, 1997. – 590 с.
19. Арнольд В.И. «Жесткие» и «мягкие» математические модели. – М.: МЦНМО, 2000. – 32 с..

РОЗДІЛ 4

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Глава 9. Концептуальні засади державної політики національної безпеки

9.1. Теоретичні основи політичного аналізу та прогнозування державної політики національної безпеки

Більшість фахівців під державною політикою національної безпеки розуміють сукупність дій, заходів, закладів (установ, інститутів) органів державної влади, за допомогою яких забезпечується збереження цілісності суспільства, суспільний прогрес, в контексті дотримання взаємоприйнятого балансу інтересів особи (громадянина), суспільства і держави.

Тому можна стверджувати, що вказана політика є важливим фактором збереження в цілісності об'єктивно роздробленого суспільства, а в міжнародному вимірі – міжнародної стабільності та безпеки.

Розробка та реалізація ефективної політики національної безпеки є складною проблемою в силу свого комплексного характеру, бо передусім передбачає системне врахування сукупності економічних, соціологічних, психологічних та інших чинників.

Таким чином під вказаною політикою розуміються не будь-які дії і заходи держави, а саме ті, за допомогою яких узгоджуються інтереси громадян, суспільства і держави.

Державна політика національної безпеки спрямована на захист:

- природи – як сфери існування (буття) людини;
- людини – її прав та свобод; соціальних груп – їх статусу, функціональних ролей та самобутності;
- суспільства – його духовних та матеріальних цінностей;
- держави – її суверенітету, територіальної цілісності, недоторканості та політичної незалежності.

Сучасне розуміння сутності національної безпеки передбачає більш широкий погляд на вирішення проблеми її забезпечення, а отже і на розробку та впровадження політики національної безпеки України.

По-перше, проблема забезпечення безпеки будь-якої країни, охоплює не тільки традиційно воєнні, а й економічні та політичні чинники, проблеми історичної та національної ідентифікації, проблеми демократизації та стабільності окремих держав, формування дружніх міждержавних відносин тощо.

По-друге, процеси, які відбулися в останні десятиріччя показали безперспективність багаторічної і виснажливої конфронтаційної логіки у відносинах між народами та країнами.

По-третє, незалежна Україна занурена у середовище, де жорстке зіткнення національних інтересів, економічне, культурне та політичне суперництво не стало менш жорстким після розпаду соціалістичної системи.

По четверте, стає все очевиднішим, що Україні не варто повторювати у національному розвитку шлях, який уже пройшли інші країни, а її політика національної безпеки має бути скерована на освоєння сучасних форм світового цивілізаційного процесу з урахуванням як історичної спадщини України, так і глобалізаційних тенденцій, які потребують свого творчого осмислення та врахуванні у практиці державного будівництва.

По-п'яте, більш небезпечним для української незалежності стає політичний, економічний, культурний, інформаційний тиск з боку інших держав

По-шосте, набули рис міжнародного характеру такі загрози міжнародній стабільності як тероризм, організована злочинність тощо.

Окрім того в Україні мають місце занадто повільне здійснення адміністративно-політичних та економічних реформ і, як наслідок – політична роздробленість суспільства та значне його розшарування за рівнем доходів, а також демографічні, екологічні та інші проблеми

Становлення Української держави, демократичні перетворення збіглися зі складними і суперечливими процесами ринкових реформ, формуванням багатуокладної економіки і нової соціальної структури суспільства з відповідними інтересами та цінностями.

Водночас, незважаючи на те, що у 2003 році Закон України “Про основи національної безпеки України, визначив основні напрями державної політики з питань національної безпеки, до цього часу вказана політика залишається фрагментарною, розбалансованою та досить суперечливою.

Значною мірою це є результат відсутності в Україні кваліфікованого аналізу та прогнозування державної політики національної безпеки, а також ефективних механізмів її впровадження, тобто практичного, організуючого та регулюючого впливу з боку органів державної влади на основні стратегічні параметри (індикатори, показники) з метою досягнення національних цілей.

В контексті проблем аналізу державної політики національної безпеки, одна з визначальних причин такого стану – недостатня кількість відповідної методичної, наукової, навчальної літератури та відсутність належним чином підготовлених фахівців з державного управління у сфері національної безпеки.

Незважаючи на необхідність належного обґрунтування державної політики національної безпеки, вдосконалення механізмів її реалізації та широкий вжиток політиками таких понять як «державна політика національної безпеки», «національні інтереси» «національні цінності» та інших із арсеналу понятійно-категорійного апарату сфери національної безпеки, проблеми аналізу, прогнозування і на цій основі – розробки ефективної державної політики національної безпеки, визначення її місця і ролі в системі державного управління, не знайшли належного висвітлення у вітчизняній літературі.

Внаслідок цього життєво важливі проблеми суспільно-політичних і соціально-економічних трансформацій українського суспільства, захисту і просування національних інтересів, стають предметом дослідження та обговорення, як правило, тоді, коли вони вкрай загострилися, коли кризова або конфліктна ситуація переростає в кризу. Тому для сучасної української політики, наприклад, поняття «національні інтереси», певною мірою перетворилося в своєрідний штамп-ритуал, а більшість уявлень про національні інтереси України, ґрунтуються на логіці – «краще бути здоровим і багатим, ніж бідним і хворим».

Між тим накопичений досвід свідчить, що проблеми в сфері національної безпеки, які потребують відповідних державно-управлінських рішень, мають розглядатися ще на стадії свого зародження.

Відповідно технологія розробки та реалізації концепцій, доктрин, стратегій, програм, планів у цій сфері об'єктивно має інтегрувати всі компоненти політичної активності держави і базуватися на надійних теоретичних засадах та історичному досвіді.

Це дозволяє здійснити системний аналіз проблемних питань, які виникають в процесі розробки політики національної безпеки та обґрунтувати раціональні варіанти шляхів її реалізації.

Окремо варто зазначити, що визначені на законодавчому рівні основні напрями державної політики з питань національної безпеки не варто отожднювати з реальною політикою національної безпеки. Закон є документом, який є більш статичний, менш перемінливий, ніж реальна державна політика.

Основні положення Закону – своєрідний дороговказ, генеральна лінія. Але тим хто здійснює аналіз та прогнозування політики національної безпеки, готує та реалізує практичні рекомендації щодо вказаної політики цього недостатньо.

По-перше, вказана політика, не обов'язково дія для розв'язання якоїсь проблеми. Із теорії і практики відомо, що утримання від дії, це також політика. Відомо, що не тільки ігнорування загроз національній безпеці часто було причиною затяжних конфліктів, територіальних, матеріальних та інших втрат.

До тяжких наслідків призводила і переоцінка впливу загроз. Мова йде про те, що загроза національним інтересам має усуватися адекватними діями.

По-друге, законодавча влада не є єдиним джерелом політики. Поточний порядок денний політики національної безпеки визначається, як правило, Главою держави та тим чи іншим органом виконавчої влади, хоча вказана політика і ґрунтується у правовій державі на відповідних актах законодавства.

Тому механізми розробки та реалізації державної політики національної безпеки (зокрема, відпрацювання питань стратегічного аналізу, прогнозування, планування, моніторингу) склалися у виконавчій гільці влади.

По-третє, різні варіанти політики національної безпеки містять певне визначення усвідомленої суспільної проблеми. Саме ці проблеми і є мотиваційні причини виникнення вказаних варіантів політики.

Тому більшість суперечок навколо тієї чи іншої політики часто зводяться до різного тлумачення якими проблеми є насправді і чи є вони взагалі. Для сфери національної безпеки це проявляється як проблема визначення національних цілей, їх пріоритетності, класифікації та оцінки загроз щодо їх досягнення.

Необхідно також підкреслити, що при формуванні та реалізації державної політики національної безпеки представницька, виконавча та судова гілки влади не можуть мати «власних політик» національної безпеки. Державна політика у цій сфері має за головну мету створення належних умов для реалізації національних інтересів й об'єктивно має слугувати головним консолідуючим фактором як різних гілок державної влади, так і суспільства загалом.

Проблеми розробки та впровадження ефективної державної політики національної безпеки належать до слабко структурованих або не структурованих. Це не дозволяє адекватно описати їх аналітичними (математичними) методами й зумовлює необхідність використання методів аналізу політики.

Застосування інтелекту до вирішення соціальних проблем, осмислення та формування політики, яке спирається на багатогалузеву основу, що охоплює як природничі, так і суспільні науки є суттю аналізу політики.

В аналізі політики найважливіша роль відведена оцінці впливу управлінських рішень на суспільство, що передбачає постановку проблеми та визначення мети (цілей), вибір альтернатив її досягнення, визначення критеріїв їх оцінки, оцінку альтернатив, а також моделювання з метою передбачення (прогнозування) можливих наслідків реалізації вибраної альтернативи.

Застосування математичних методів у дослідженнях пов'язаних з розробкою ефективної державної політики національної безпеки, пов'язано зі складностями не тільки методичного, але й іншого характеру, а саме:

- не завжди система понять, що використовується, є достатньою для її формалізації, вона може бути не чіткою та внутрішньо суперечливою (часто треба враховувати наявність достатньо великого числа суб'єктивних моментів, об'єктів, які не піддаються розчленуванню, велику ступінь невизначеності і високий рівень динамізму, відсутність необхідної інформації);
- математичні методи висувають вимогу до учасників дослідження (представників економічних, політичних та інших галузей наук і фахівців фізико-математичних (кібернетичних) наук пройти спеціальну між-дисциплінарну підготовку, що потребує додаткового фінансування та часу.
- використання математичних методів, обробка інформації вказаними методами потребує серйозного фінансування, відповідної матеріально-технічної бази і, як правило, значного часу.

Однак, саме оптимальне сполучення якісних і кількісних методів та їх використання в аналізі та прогнозуванні політики національної безпеки дає змогу суттєво підвищити ефективність досліджень, забезпечуючи точність результатів.

Кількісні методи дозволяють виокремити раніш не дуже очевидні взаємозв'язки між суб'єктами внутрішньополітичних та міжнародних відносин, визначити приховані ресурси і можливості взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки, необхідні для уточнення альтернатив вірогідніших сценаріїв розвитку ситуації та розробки відповідних стратегій.

Державна політика національної безпеки формується під прямим та опосередкованим впливом значної кількості взаємопов'язаних і суперечливих факторів. Це, як правило, породжує низку проблем щодо її аналізу та прогнозування.

Практика свідчить, що часто мають місце суперечливі результати аналізу вказаних проблем та діаметрально протилежні підходи щодо їх можливого розв'язання. Визначення національних інтересів, потенційних і реаль-

них загроз щодо їх реалізації може мати яскраво виражений політизований характер. Одні і ті ж фактори та умови можуть розглядатися різними політичними силами, як загрозливі чи, навпаки – стабілізуючі.

При прогнозуванні державної політики національної безпеки доцільно розрізняти два види прогнозування: політичне та стратегічне.

Політичне прогнозування, пов'язане із ситуативним аналізом тенденцій, процесів, інтересів суб'єктів забезпечення національної безпеки та їх взаємодії. Він відображає можливий стан щодо реалізації національних інтересів в короткотерміновій перспективі (1-3 роки).

Такий прогноз часто межує з політичними коментарями, які інтерпретують разове прийняття політичного рішення й його можливі наслідки для національної безпеки. Для цього виду прогнозування найчастіше характерна екстраполяція існуючих тенденцій.

Стратегічне прогнозування враховує довгострокові тенденції і загальну динаміку системи національної безпеки. Тому воно передбачає врахування низки принципів і моделей поведінки (наприклад, держави), які сприятимуть досягненню бажаного стану щодо реалізації національних інтересів, як правило, в довгостроковій перспективі.

Стратегічний прогноз вказує на необхідні ініціативи (в політичній, економічній, соціальній та гуманітарній сферах), які в довгостроковій перспективі сприятимуть досягненню бажаного майбутнього. Визначене у такому прогнозі майбутнє є наслідком досягнення визначеної сукупності національних цілей та сприяє формуванню вказаної сукупності у майбутньому.

Водночас прогнозування короткотермінових кризових ситуацій (політичний прогноз) сприяє кращому розумінню того, якою має бути поведінка суб'єктів забезпечення національної безпеки у довгостроковій перспективі. Це означає, що стратегічний прогноз державної політики національної безпеки перебуває в постійній залежності від політичних намірів вищого керівництва. Тому він має володіти великим ступенем адаптивності, а саме прогнозування має включати аналіз ризиків невідповідності результатів прогнозу.

В українському контексті хаотичність політичних процесів характеризується відсутністю їх направленості. За таких умов будь-який прогноз може носити тільки короткостроковий характер. Це також ускладнює можливість стратегічного прогнозування, оскільки «бажаний майбутній стан» кардинально відрізняється в уявленнях головних акторів політичної системи.

Останнім часом в Україні, поряд з існуючими традиційними академічними та державними структурами, які відповідають за інформаційно-аналітичне забезпечення українського політикуму, виникло багато

інформаційно-аналітичних, експертних та консалтингових центрів. Вони займаються різними видами робіт, від аналізу передвиборчої ситуації та планування виборчих кампаній до розробки стратегій розвитку країни на довгострокову та середньострокову перспективу.

Достатньо гострі соціально-політичні процеси останніх років спровокували появу багато чисельних політичних коментарів та прогнозів стосовно підсумків виборчих кампаній, поточної політики, міжнародних відносин. Але поряд з цим спостерігається ситуація, коли:

- багато прогнозів не знайшли свого підтвердження на практиці, а політичні рішення впродовж років незалежності України, як правило, приймаються інтуїтивно, без врахування можливих наслідків;
- часто аналітиками вважають себе виборчі політтехнологи, журналісти, посередні політики, експерти «на злобу дня» тощо, які своєю некомпетентною працею дискредитують суть політичного аналізу та прогнозування у сфері забезпечення національної безпеки.

Це свідчить що, політичний аналіз та прогнозування у сфері національної безпеки знаходяться у стадії свого становлення й не стали невід'ємним елементом державної політики у цій сфері.

Окрім того він переживає період труднощів, пов'язаних із недостатньо розробленою методологічною базою аналітичних досліджень. Тому розв'язання проблеми формування стандартів якісного політичного аналізу та прогнозування для розробки та реалізації адекватної стратегії прийняття політичних рішень у сфері національної безпеки, набуває особливої актуальності.

З іншого боку, політичний аналіз та прогнозування у сфері національної безпеки успішно розвиватимуться тоді, коли буде сформовано відповідний запит на аналітичну продукцію.

Сьогодні в Україні еліта потребує експертно-аналітичних рішень переважно щодо проблем, які стосуються внутрішньополітичної боротьби. Саме тому потреба в експертно-аналітичних послугах різко зростає в період виборчих процесів.

Але для майбутнього держави завжди більш актуальною є проблема стратегічного планування на основі довгострокового прогнозування, а не тільки пропозиції щодо поточних управлінських рішень, їх якості та оперативності.

У сфері національної безпеки важливими є не стільки висновки та рекомендації аналітиків-експертів, які прораховують варіанти розвитку ситуації і працюють за принципом надання інформації «сьогодні-на-сьогодні», а розробка середньострокових та довгострокових стратегій розвитку можливих варіантів.

В цілому ж для України розробка обґрунтованих прогнозів, довгострокових, глобальних стратегій є життєво необхідною у всіх сферах життєдіяльності суспільства і держави.

Головною умовою їх втілення у життя є розвиток культури прийняття державно-управлінських рішень, що передбачає вирішення таких завдань:

- формування консенсусу еліт та суспільства щодо стратегічних пріоритетів суспільного розвитку та державного будівництва;
- забезпечення належної фінансової та матеріальної підтримки діяльності аналітичних структур з боку влади та бізнес-груп;
- подолання закритості та непрозорості процедури підготовки та прийняття державно-управлінських рішень;
- активізація зацікавленості органів державної влади в послугах незалежних аналітичних структур.

Актуальною для України залишається також і проблема підготовки фахівців з прикладного політичного аналізу та прогнозування, а на цій основі формування національного професійного співтовариства аналітиків-фахівців у сфері національної безпеки.

Важливість вирішення цього завдання обумовлена тим, що в трансформаційних суспільствах, а отже і в Україні, застосування загальновідомих методів аналізу та прогнозування (зокрема, розроблених західними вченими) наштовхується на значні труднощі. Однією із головних причин цього є активізація *нелінійного* характеру протікання суспільно-політичних та соціально-економічних процесів в Україні.

Тому необхідним є творче переосмислення цих методів, їх переформатування, розробка власних методів щодо аналізу та прогнозу розвитку процесів, які відбуваються в країні та навколо неї. Очевидно це неможливо без наявності висококваліфікованих вітчизняних аналітиків-фахівців у сфері національної безпеки.

Таким чином в Україні необхідно подолати ситуацію, коли важливі політичні рішення у сфері національної безпеки приймаються не на основі даних поглиблених аналітичних досліджень та експертних оцінок.

Експертно-аналітичні знання мають використовуватися для пошуку шляхів та створення належних умов для реалізації національних інтересів, а не для обслуговування інтересів політичних еліт. Необхідно невідкладно подолати ситуацію, коли вказані інтереси формуються та реалізуються не завдяки експертному знанню та політичній аналітиці, а іноді навіть всупереч їм.

Варто також враховувати, що зміна структури системи національних інтересів, як і загроз щодо їх реалізації неминуче призведе до зміни самої політики національної безпеки.

Це може створити деяку напруженість і непослідовність не стільки при обґрунтуванні принципів та стратегічних напрямків політики і, власне при її розробці (формуванні), а й в процесі реалізації (здійснення) політики. Головна причина полягає в обмеженості в ресурсах, які можуть бути спрямовані на вирішення тієї чи іншої низки проблем, тобто в виборі та «ціні» інструментів політики, за допомогою яких передбачається досягнення її цілей, а отже і дискусій навколо вибору пріоритетів спрямування вказаних ресурсів.

Будь-яка держава не в змозі одночасно охопити весь комплекс проблемних питань у сфері національної безпеки і приступити до їх вирішення. Є досить очевидні обмеження на засоби та ресурси, які є в її розпорядженні, способи їх застосування. Звідси необхідність визначення пріоритетних національних інтересів та цілей, які мають бути уточнені при розробці політики національної безпеки.

Таким чином за будь-яких умов, політика національної безпеки перш за все має бути націлені на забезпечення геополітичних інтересів України, її незалежності, політичної стабільності, прогресивного соціально-економічного розвитку.

При цьому у сфері внутрішньої політики, головною передумовою досягнення захищеності національних інтересів має бути об'єднання нації для вирішення завдань духовного, культурного та матеріального порядку на ґрунті загальної стабільності та злагоди в державі, ненасильницького розв'язування внутрішніх суспільних конфліктів, а у зовнішній – на планування та здійснення зовнішньополітичних акцій під кутом зору забезпечення національних інтересів.

Таким чином при розробці та реалізації політики національної безпеки головна увага має бути зосереджена на стратегічному плануванні, вирізнятися жорстким прагматизмом і точним розрахунком в напрямку реалізації національних інтересів, перш за все тих, які визначають пріоритети державного будівництва.

Наукове супроводження вказаної політики має бути предметом постійної уваги українських вчених й оскільки проблема забезпечення національної безпеки України має багатоплановий комплексний характер, рішення, які приймаються, мають враховувати:

- наслідки реалізації рішення як у сьогоденні, так і в майбутньому часі;
- взаємодію з як уже прийнятими рішеннями, так і тими, які мають бути прийняті найближчим часом;
- готовність суспільства до сприйняття і підтримки рішення, яке приймається;
- можливості ресурсного забезпечення прийнятих рішень.

Глава 9.

9.2. Оцінювання та моніторинг державної політики національної безпеки

Чинним законодавством визначено значну низку потенційних та реальних загроз реалізації національних інтересів України у різних сферах. Проте, з одного боку, система загроз досить динамічна, а з іншого – на нормативному рівні потенційні та реальні загрози не розмежовані.

Тому основним завданням суб'єктів забезпечення національної безпеки є постійний моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що відбуваються у різних сферах, прогнозування, виявлення та оцінка можливих загроз, де-стабілізуючих чинників і конфліктів, причин їх виникнення та наслідків прояву.

При оцінюванні та моніторингу політики національної безпеки основними предметами аналізу та прогнозу є:

- потреби (у концентрованому вигляді вони знаходять своє відображення у сукупності національних інтересів та цілей);
- суспільно-політичні, соціально-економічні та інші процеси та інститути (в контексті їх впливу на можливість задоволення національних інтересів та на розвиток загроз для національної безпеки);
- наслідки та ефективність управлінських рішень (в напрямку захисту та досягнення національних інтересів).

При оцінці та моніторингу державної політики національної безпеки особливої уваги заслуговує стратегічний (інституціональний) рівень ДУНБ.

На цьому рівні приймаються найважливіші стратегічні політичні та управлінські рішення, які знаходять своє відображення у відповідних законах, концепціях, стратегіях, державних програмах тощо, тобто формується державна політика, її концептуальні основи та головні завдання щодо її здійснення.

Саме тому на стратегічному рівні, як правило, виникають проблеми, які суттєво ускладнюють забезпечення національної безпеки.

Серед них, зокрема: проблема визначення цілей подальшого розвитку, оскільки вона тісно пов'язана з майбутнім, тобто з прогнозуванням, наявність численних неформальних правил і норм, які здійснюють вплив на прийняття стратегічних рішень і виявлення яких можливе лише в результаті ретельних досліджень

При оцінюванні та моніторингу державної політики національної безпеки доцільно здійснювати комплексний аналіз трьох груп факторів:

- сукупність національних інтересів, особливо життєво важливих (територіальна цілісність та суверенітет держави, а також стабільність та стан правопорядку в країні);

- характер та джерела загроз (зауважимо, що вони часто містяться в самій людині, в особистих та інституційних людських відносинах, оскільки альтернативна природа людини і соціально-політичних інститутів, їх недостатня взаємна відповідальність та неоднозначність природних процесів постійно генерують небезпеки у різних сферах національної безпеки, а відносно самостійними причинами напруженості в суспільних відносинах часто є демографічні та етнополітичні процеси);
- наявні можливості щодо досягнення цілей національного розвитку та нейтралізації існуючих небезпек, які залежать головним чином від сили державної влади (у різних її вимірах – політичному, економічному та інших), співвідношення сил в системі міжнародних координат (визначається головним чином геополітичною та гео економічною ситуацією в регіоні та світі на поточний момент).

Головними суб'єктами міжнародних відносин залишаються держави. Тому розуміння їх поведінки при оцінюванні та моніторингу політики національної безпеки неможливе без знання цілей, засобів і стратегій, які вони обирають.

Останні ж значною мірою обумовлені концептуальним підходом, який лежить в основі обґрунтування зовнішньої політики держав.

У руслі підходів *класичного реалізму* держава розглядається як унітарна політична одиниця, якій властивий раціоналізм при визначенні цілей та ухваленні рішень, а також розмежування політики й етики.

Водночас *неореалісти* вважають недоцільним підхід, що розмежовує цілі, пов'язані з поняттями «національні інтереси» та цілі, нарижним каменем яких є дотримання етичних принципів, норм та цінностей.

Представники *неоліберальних* підходів вважають, що глобалізація висунула на провідне місце такі абсолютні цілі, як нові правила міжнародної поведінки, нові способи організації міжнародних, ринкових, економічних і соціально-політичних інститутів. Тому на передній план висувуються цілі економічної, фінансової та «людської» природи (ідентичність, демократичні цінності тощо), а охорона держави від нападу ззовні відходить на другий план, поступаючись відкритості держави та суспільства (інвестиції, переміщення капіталів тощо).

Неоліберали наголошують на тому, фінансова нестабільність, зростання бідності, недотримання прав людини, забруднення довкілля, конфлікти у різних регіонах світу тощо, безпосередньо впливають на життя та безпеку в інших його регіонах. Тому відстоювання національних інтересів знаходиться в площині співробітництва за умови спільного розв'язання вказаних проблем.

В кінцевому підсумку, неореалісти та неоліберали передусім аналізують чинники матеріального характеру.

Для неореалістів це сила, влада і посада, що пов'язані з примусом та обмеженням міжнародної системи.

Для неолібералів це намагання отримати економічні вигоди за рахунок співпраці між державами в умовах зростаючої взаємозалежності та глобалізації. Тобто вони применшують значення ідейних факторів, норм, ідентичностей, систем цінностей щодо їхнього впливу на зовнішньополітичні цілі.

На основі критичного аналізу підходів неореалістів та неолібералів у другій половині 1970 рр. набув розповсюдження *неоідеалізм*.

Більшість його прихильників наполягають на тісній взаємодії між матеріальними й ідеальними факторами. Вони стверджують, що керівники держав визначають загрози залежно не тільки від матеріальних можливостей інших держав, але й від їхніх намірів. Тому на їх думку завжди існує «плюралізм змістів та ідентичностей».

Представники неоідеалізму задаються питанням щодо ідентичності й відмовляються від підходів, згідно з якими ідеї використовуються як засіб для наступного пояснення або маніпулювання способами, за допомогою яких держави визначають свої інтереси та цілі. Вони переконані, що на ідеї впливають матеріальні фактори.

Таким чином головним завданням моніторингу політики національної безпеки є відповідь на питання: настільки задекларовані державою цілі адекватні національним інтересам і визначення ступеня (міри) їх досягнення (реалізації).

У процесі ж оцінювання вказаної політики, головним завданням є отримання знання щодо цілей і стратегій держав, які значною мірою обумовлені концептуальним підходом, що лежить в основі їх зовнішньої та внутрішньої політики, і на цій основі передбачення їх поведінки.

Глава 9.

9.3. Чинники, які здійснюють вплив на політику національної безпеки України

Погляди стосовно тих чи інших шляхів реалізації національних інтересів можуть бути різними.

Але остаточні рішення завжди залежать від наявних у держави засобів і допустимих способів їх використання, а їх перелік залежать від чинників, які здійснюють вплив на політику захисту національних інтересів¹.

Основна частина засобів та способів реалізації національних інтересів, які визначають суть політики національної безпеки є елементи влади держави, які можуть бути застосовані у зовнішній та внутрішній політиці.

¹ Нагадаємо, що основні чинники, які здійснюють вплив на вибір принципів, засобів, способів та механізмів реалізації національних інтересів розглядалися вище у підрозділі 5.2.2

Серед них виділяють природні та соціальні елементи, які є відносно специфічними для кожної країни.

До першої групи, зокрема, належать особливості географічного положення, територія, склад, структура та чисельність населення, природні ресурси, а до другої – політичні, економічні, воєнні, інформаційні та інші можливості.

Тому в кінцевому підсумку різні варіанти політики національної безпеки та сценарії їх реалізації будуть передбачати ті чи інші способи використання наявних у держави засобів (ресурсів).

При цьому, як правило, вважається, що особливої уваги заслуговують варіанти та сценарії, які відрізняються підвищеною небезпекою стосовно реалізації життєво важливих інтересів.

Підвищеної уваги потребують і ситуації, коли є досить різні (альтернативні) думки стосовно способів реагування на вказані загрози.

Сьогодні політика національної безпеки всіх держав спрямована на пошук надійних партнерів (стратегічних союзників) для співпраці і навіть інтеграції в економічній, політичній та інших сферах. Але при цьому спостерігається й намагання з боку держав у максимально можливій мірі зберегти свій суверенітет.

Водночас, як уже зазначалося вище, для світового простору притаманна презумпція нестабільності. Вона обумовлена не тільки намаганнями деяких країн переглянути існуючі кордони чи перерозподілити сфери свого впливу, а й іншими чинниками, зокрема, економічною глобалізацією, «міксерізацією» культурно-цивілізаційних орієнтацій етносів, націй і народів тощо.

Сучасна ситуація в Європі та довкола України в цілому характеризується розвитком партнерства та співробітництва між країнами у різних сферах. Зокрема, має місце намагання модернізувати існуючі системи колективної безпеки, знайти компромісні варіанти розв'язання накопичених проблем безпечного розвитку.

Але Україна традиційно перебуває під потужним впливом інтересів інших держав, у тому числі й провідних, спрямованість яких часто не співпадає. Це породжує об'єктивні труднощі при формуванні та реалізації її зовнішньої, а часто й внутрішньої політики.

Дуже важливим чинником є й те, що в українському суспільстві відсутня належна єдність та консолідованість позицій стосовно принципів, підходів і навіть базових цінностей, які мають визначати основи політики національної безпеки.

В кінцевому ж підсумку визначальний вплив на політику національної безпеки України здійснюють такі чинники:

- процес формування національно-культурної ідентичності, який відбувається в умовах значних економічних диспропорцій у розвитку регіонів України, політичних спекуляцій навколо наявних соціокультурних відмінностей, використання у боротьбі за владу лідерами політичних партій (блоків, сил тощо) конфліктних тем, що призводить до поглиблення суперечностей та формує загрозу цілісності українського суспільства та держави;
- складний процес формування демократичних традицій у суспільстві та слабкість українських інституцій в питаннях пошуку консенсусу, необхідного для окреслення шляхів подальшого розвитку;
- неузгодженість, відсутність системності та скоординованості у діях органів державної влади в процесі розробки політики національної безпеки та неефективність моніторингу за виконанням прийнятих рішень і, як наслідок, неадекватні загрозам національним інтересам рішення при розробці та реалізації вказаної політики;
- характер, цілі, завдання регіональних структур колективної безпеки (передусім НАТО та ОКДБ) та міра співпраці держави з ними;
- значний рівень залежності від поставок енергоресурсів та зовнішніх ринків збуту вітчизняної продукції при одночасному перетворенні України на ринок збуту товарів та послуг інших країн, передусім європейських;
- суперечливий процес формування нових суспільно-політичних, соціально-економічних і культурних відносин, який відбувається на фоні різкої диференціації українського суспільства на «бідних» та «багатих» та очікування серед населення погіршення соціально-економічного стану, у тому числі й через загрозові тенденції розвитку світової економічної системи;
- принципові особливості економічного розвитку та спроби відновити економічні, науково-технічні та інші зв'язки, порушені після розпаду міжнародної соціалістичної системи й прискорити інтеграцію України як рівноправного партнера в міжнародну систему економічних відносин²;
- гальмування назрілих реформ у різних сферах життєдіяльності суспільства із-за невідповідності значної маси керівників, недосконалої нормативно-правової бази, ідеологічно-психологічного несприйняття значною частиною населення ринкових перетворень, зростання недо-

² Порушення цих зв'язків і повільна інтеграція України в міжнародну економічну систему загальмували її розвиток, призвели до падіння виробництва, деградації технологічного потенціалу. Якщо наприкінці 80-х років XX століття питома вага її економіки у світовій була близько 2%, то сьогодні лише 0,2%.

віри громадян до органів влади через неналежне виконання законодавства, корупцію та хабарництво;

- низькі темпи структурної перебудови національної економіки, значна її тінізація, зростання корупції та організованої злочинності в економічній сфері і, як наслідок – низька інвестиційна привабливість держави та її готовність функціонувати в умовах жорсткої конкуренції;
- зростання ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та соціального характеру;
- зниження обороноздатності держави із-за відсутності системного підходу при реформуванні оборонно-промислового комплексу та Збройних Сил України;
- наявність загрози виникнення конфліктів між Україною та суміжними країнами за право володіння (контролю) територією в умовах незавершеності договірно-правового оформлення державного кордону, а також ескалації «заморожених» конфліктів (передусім у Придністров'ї та на Північному Кавказі);
- невирішеність низки проблем державного будівництва і суспільного розвитку починаючи від способу управління країною і закінчуючи геополітичною орієнтацією, що стимулює втручання у внутрішні справи з боку інших держав;
- комплексні зміни у відносинах власності, системі ідеологічних і політичних координат розвитку українського суспільства, втрата колишніх регулятивних механізмів у різних сферах суспільного життя, незбалансованість в соціальній сфері інтересів різних соціальних груп, притуплення солідарної суспільної поведінки, створення віртуальних груп суспільства та елітарних верств, які зосереджують увагу на власних корпоративно-бізнесових чи політичних інтересах, а не на національних проблемах розвитку та безпеки, тобто відсутність бажання частини населення узгоджувати свої інтереси з інтересами держави.

Вплив деяких із зазначених чинників на політику національної безпеки України має системний характер і визначає її особливості.

По-перше, національна історична та культурна спадщина сприяють тому, щоб політика національної безпеки України була зорієнтована на цінності світового співтовариства й одночасно відображала національні інтереси.

Україна є однією з найбільших європейських держав. Географічне розташування України робить її такою, що кожна інша держава регіону має стосовно неї свій інтерес. За цієї ж причини мають свої інтереси й держави, що перебувають за межами даного регіону.

Тому важливим є недопущення перетворення України на об'єкт маніпуляцій впливових країн, уникнення тиску на неї з метою корегування її політики в бажаному для вказаних країн напрямку.

Для цього Україні необхідно враховувати у сфері життєво важливих національних інтересів яких країн вона перебуває і якими є вказані інтереси. Вона постійно має ідентифікувати структуру та направленість цих інтересів для оцінки геополітичних реалій, які повинні визначати позицію держави на тих чи інших напрямках зовнішньої і внутрішньої політики.

Це, зокрема, стосується і так званих «європейських цінностей та стандартів», які сформувалося у Західному світі. Вони визначають структуру національних інтересів, а відтак і суть зовнішньої та внутрішньої політики країн-членів ЄС.

Досягнення вказаних стандартів політичним керівництвом України визначено як стратегічний пріоритет.

Але варто зазначити, що в інших країнах, культурно-цивілізаційний компонент яких століттями формувався під впливом інших цивілізацій, вказані цінності та стандарти можуть розумітися по-різному.

Так, загальновідомі ідеї Н. Макіавеллі, які лежать в основі систем соціального управління у Західному світі, базуються на розумінні та врахуванні передусім *соціально-психологічних* закономірностей поведінки людей, їх *індивідуальних* потреб (прагнень). Тому визначальним пріоритетом державної політики є захист приватної власності.

Концепції ж соціального управління китайського філософа Конфуція просякнуті ідеєю поєднання *політики та моралі*, а у православному світі вони ґрунтуються переважно на ідеї деякої спільної мети і колективізмі.

З огляду на сказане, політична, етнічна, конфесійна, соціальна різнобарвність, корпоративні вимоги окремих груп українського суспільства породжують значні труднощі щодо реалізації вказаного стратегічного пріоритету при розробці політики національної безпеки та забезпеченні її підтримки у суспільстві.

По-друге, важливим чинником, що визначає особливості формування та реалізації політики національної безпеки України є те, що майже всі її державні інститути тією чи іншою мірою поєднують риси радянської та нової ліберально-ринкової системи. Тобто вони успадкували і поєднують стереотипи радянської, американізованої західної та української емігрантської управлінської культури.

Наприклад, «політичні ознаки» були незмінною основою призначень на відповідальні пости в СРСР. Не рідко вважалось навіть доцільним призначити на посади людей, які були неспроможні виконувати свої функціональні обов'язки. Кожен мав відчувати – він обіймає посаду не за правом, а з ми-

лості керівництва. Тому головною умовою просування по службі було не добре працювати, а задовольнити бажання керівництва, яке призначає і може усунути від роботи.

В Україні до цього часу так і не вдалося досягти незалежності апарату управління від політичного керівництва. Як правило, після зміни політичного керівництва, відбувається заміна міністрів, глав держадміністрацій, а потім і значної частини управлінського апарату.

Це стосується й сектору безпеки. «Українською традицією» є першочергова зміна новим політичним керівництвом керівного складу сектору безпеки, як. Ця зміна, як правило під гаслами чергового реформування, невідкладно призводить до «тотального перезавантаження» управлінського апарату.

Вказані кадрові зміни породжують тимчасовість у роботі управлінського апарату, безвідповідальність, апатію серед державних службовців, нищать «інституційну пам'ять» – фундамент державного управління і, таким чином, не сприяють обґрунтованості та цілеспрямованості політики національної безпеки.

По-третє, протягом років незалежності було розпочато, але так і не завершено низку реформ. Деякі взагалі залишилися на папері. Зокрема, не сформовані повністю інститути відкритого ринку, не відбудована відповідна ринковим умовам система соціального захисту і гарантій, не створені надійні політичні умови для забезпечення сталого розвитку суспільства.

Тому соціально-економічна система України займає проміжний стан між середньо розвиненими індустріальними суспільствами і перехідними системами країн «третього світу».

Незважаючи на лібералізацію, економіка України залишається монополізованою. Це дозволяє говорити про олігархічний характер сучасного українського капіталізму.

Зберігається надвисокий рівень контролю елітарного прошарку чиновників за бізнесом. Має місце зрощування кланів чиновників та потужних бізнес-груп. Тому економіка відрізняється високим ступенем криміналізації і тінізації. Вона є своєрідним різновидом периферійного державно-монополістичного капіталізму.

Такі риси вітчизняної економіки зумовлюють крихкість та вразливість економічної системи перед зовнішніми загрозами як із Заходу, так і зі Сходу.

По-четверте, лише незначна частина населення змогла добитися успіху у ринковій системі, бо національний економічний продукт розподіляється вкрай нерівномірно. У більшості населення спостерігається масовий скепсис щодо подальших змін. Це зумовлює значний потенціал соціальної напруженості.

Так, на грані бідності знаходиться значна частина вчителів, військових, молодих науковців, державних службовців, переважної частини молоді, які мають вищу освіту.

Це не є характерним для інших країн, бо бідність людей з високим рівнем освіти підриває стимули до її отримання й не сприяє розвитку високотехнологічних галузей економіки, що породжує реальні загрози національній безпеці. Вказаний чинник має бути в центрі уваги при розробці та реалізації політики національної безпеки України.

По-н'яте, Україна з моменту набуття незалежності перебуває у стані «цивілізаційного транзиту». Але до цього часу у суспільства та еліти не має чіткого стратегічного і, головне – консолідованого бачення майбутнього України, шляхів його досягнення, сутнісного розуміння процесів, що відбуваються в Україні та навколо неї. Тобто немає однозначної відповіді на запитання: «від чого, куди (з якою метою) рухається суспільство?».

При цьому впродовж років незалежності України, у суспільній свідомості існують дві основні моделі майбутнього України та способи їх реалізації.

Перша модель –європейська.

У цій моделі майбутнє України – це держава, інтегрована в європейський простір, просякнутий цінностями ліберальної демократії. Тому вона розглядається як частина чогось великого, історично зумовленого та неминучого (європейської економіки, культури тощо). Відтак є надія на підтримку та допомогу Заходу (МВФ, прямі інвестиції, технічна допомога в реформуванні систем управління тощо).

Головна мета: під гаслом «Наша ціль незмінна – євроінтеграція» (яке деякими трактується як: «Геть від Москви») - якомога швидше стати членом ЄС.

Друга модель – модернізаційна.

У цій моделі майбутнє України пов'язане головним чином з модернізацією національної економіки, відсутністю жорсткої позиції у зовнішній політиці з тих чи інших принципових питань міжнародного життя та з реформуванням правових засад внутрішньополітичного життя.

Тому розраховується на певну підтримку та допомогу Сходу (ресурси, ринки збуту своєї продукції тощо) і Заходу (МВФ, прямі інвестиції, технічна допомога тощо). Головна мета: досягти значного економічного прориву (успіху) і на цій основі європейських стандартів життя.

На жаль, у кінцевому підсумку обидві моделі спрямовані на пристосування України до умов сучасного світу.

Відсутні будь-які спроби державних амбіцій України, а саме ствердження її місії як суверенної, незалежної, великої та впливової європейської держави.

Тобто моделі в принципі не передбачають формування унікальної за своєю сутністю ролі, яка необхідна кожній незалежній державі передусім у

культурно-цивілізаційному та політичному аспекті. А без такої ролі будь-яка держава не може відбутися і ствердитися у міжнародному співтоваристві як така.

Дійсно, перша модель занадто абстрактна, бо загальноєвропейські цінності та стандарти значною мірою є абстракція. Насправді ж європейська співдружність – це передусім союз держав, характерною особливістю якого є те, що:

- чітко виписані та прийняті усіма членами принципи та процедури, які дозволяють в сучасних умовах у максимально можливій мірі зберігати й примножувати *національні* матеріальні та духовні цінності (у тому числі й за рахунок недопущення збройних конфліктів, які часто мали місце у недалекому минулому), а не якісь віртуальні європейські цінності;
- населення практично всіх країн-членів ЄС має спільну культурно-цивілізаційну основу та історію, коріння, яких сягає глибини віків;
- кожна країна-член ЄС, незважаючи на постійну артикуляцію пріоритету спільної мети та «європейських цінностей», залишається індивідуальною та, так би мовити, національно-егоїстичною державою (не випадково, національні інтереси часто беруть гору над необхідністю здійснювати спільну європейську політику, навіть у питаннях безпеки та оборони)³;
- культурно-цивілізаційний компонент, який формувався століттями і на якому базуються «європейські цінності», значною мірою відрізняється від того, на якому формувалася культура переважної більшості населення сучасної України.

Таким чином минуле України досить слабко пов'язане з історичною долею країн-членів ЄС, яка окрім того перевершує її історію, як державного утворення, більше ніж на тисячу років.

Певні частини території та населення сучасної України перебували у складі деяких східноєвропейських країн. Але у кращому випадку, вони мали досить обмежені права автономії, а населення не рідко зазнавало значних утисків за релігійними та етнічними ознаками⁴.

З огляду на сказане, перед тим як інтегруватись у ЄС, Україні необхідно спочатку стати унікальною за своєю суттю європейською державою, бо є небезпека, що українська нація, із-за слабкості власної держави, може просто розчинитися в «загальноєвропейських цінностях».

³ Певною мірою можна стверджувати, що вказаний егоїзм є однією із причин, із-за якої деякі впливові європейські країни в принципі не бачать Україну членом ЄС, бо вона для них досить бідний та далекий за культурою родич.

⁴ Сьогодні чомусь ніхто не звертає увагу на те, що у жодному творі нашого генія Т.Г.Шевченка, який був православним, не має жодного слова про інтеграцію в європейське «культурне середовище».

Реалізація ж другої моделі з великою імовірністю перетворить Україну на сировинний придаток, екологічний смітник Європи та практично залежну від Російської Федерації державу в економічному та політичному відношенні.

Таким чином політика національної безпеки України має бути спрямованою на те, щоб вона стала самостійним гравцем на міжнародній арені. Для цього необхідно передусім здійснити *цивілізаційні* реформи, бо технологічна відсталість, сировинна залежність, розпорошеність суспільства, сліпе копіювання „європейських цінностей” в остаточному підсумку можуть призвести до розпаду держави.

Глава 9.

9.4. Основні завдання державної політики національної безпеки

Першочерговим завданням політики національної безпеки, яке визначене Стратегією національної безпеки України, є підвищення ефективності системи ДУНБ. Його виконання передбачає модернізацію двох взаємопов'язаних складових вказаної системи.

Перша складова передбачає вдосконалення організаційно-правового та ресурсного забезпечення загальнодержавного механізму скоординованих дій Президента України та гілок державної влади, спрямованих на розробку та реалізацію державної політики національної безпеки.

Ключове місце в цьому механізмі належить Президентові України, бо він як глава держави є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності та здійснює загальне керівництво у сфері національної безпеки.

Друга складова передбачає передусім вдосконалення організаційно-правового та ресурсного забезпечення структур сектору безпеки, які спеціально створюються державою для виконання завдань забезпечення національної безпеки (збройні сили, розвідка, правоохоронні органи тощо).

При цьому вирішення питання щодо забезпечення централізації управління вказаними структурами та координації їх дій, є ключовим. Це головна умова раціонального „розведення” по рівнях управління завдань, компетенцій та відповідальності структур сектору безпеки, забезпечення системності, ефективності та результативності при прийнятті стратегічних рішень з питань забезпечення національної безпеки.

Окрім того створюються належні передумови й для більш раціонального використання фінансових, матеріальних та інших ресурсів, які суспільство може виділити для створення та належного функціонування сектору безпеки.

При цьому питання забезпечення централізації політичного, уніфікація адміністративного та належна координація оперативного (військового) управління складовими сектору безпеки мають вирішуватись одночасно.

На жаль, за роки незалежності України повною мірою цього так і не вдалося досягти.

Більше того, мало місце загрозове розбалансування управління в системі забезпечення національної безпеки.

Очевидними були й намагання тих чи інших політичних сил підмінити національні інтереси корпоративними інтересами фінансово-промислових чи політичних груп, недопустима політизація силових структур, необгрунтовані реорганізації.

Наслідком стали відплив висококваліфікованих фахівців та наростання хаотичних процесів у системі забезпечення національної безпеки. Силові структури втягувались в політичне протистояння, питання їх ресурсного забезпечення не вирішувалися, а реформування продовжувало бути безсистемним і неефективним.

Приховані вади неузгоджених між собою реформ складових сектору безпеки особливо яскраво проявились у 2005-2010 роках. Навіть на стратегічному рівні управління особи, які приймали рішення, часто не мали повної та достовірної інформації про діяльність сектору безпеки, а інколи навіть звинувачували один одного у зраді національних інтересів.

Варто також зазначити, що у провідних країнах узгоджені оцінки щодо загроз національній безпеці, принципові засади політики щодо їх нейтралізації формуються на рівні ради національної безпеки або аналогічного органу.

Це пов'язане насамперед зі створенням централізованих інформаційних потоків, які дають змогу підвищити якість прийняття відповідних рішень на стратегічному рівні управління та координації діяльності державних інституцій щодо їх практичного втілення в життя.

Однією з форм інформаційної інтеграції є створення центрів оцінки загроз (ситуативних центрів, центрів антикризового реагування тощо). Їх головною функцією є моніторинг ситуації на основі інформації з усіх джерел, які має держава, оцінка на її основі рівня загроз, відповідно до якого мають діяти всі інститути державної влади.

Тому ключовими завданнями державної політики національної безпеки України є підвищення якості експертно-аналітичного супроводження вказаної політики, а також рівня професіоналізму посадовців, які працюють у секторі безпеки. Тобто важливим є суттєве поліпшення якості та структури професійної підготовки управлінських кадрів для системи забезпечення національної безпеки.

Це обумовлено тим, що для фахівців, які здійснюють експертно-аналітичну, консультативно-дорадчу та організаційно-розпорядчу діяльність пов'язану із забезпеченням національної безпеки, принципово важливим є системне розуміння процесів, що відбуваються в суспільстві, знання теорії національної безпеки та державного управління, проблем, пов'язаних з науково-технічним прогресом і його соціальними наслідками, вміння оперативно приймати управлінські рішення, у тому числі в умовах невизначеності та браку часу.

При цьому складність і неординарність завдань, що стоять перед управлінськими структурами сектору безпеки, постійно підвищують рівень вимог не тільки до професіоналізму та компетентності державного службовця, його вміння здійснювати стратегічний аналіз та стратегічне планування, що пов'язані з розробкою та впровадженням державної політики, спрямованої на виявлення та реагування на загрози національній безпеці, а й до його моральної позиції, почуття обов'язку та відповідальності за долю країни.

Таким чином основними завданнями політики національної безпеки є:

- чітке розмежування взаємопов'язаних складових управління у сфері національної безпеки: *політичної* (стратегічне планування і прийняття рішень щодо застосування сил та засобів сектору безпеки), *адміністративної* (фінансове і ресурсне забезпечення) і *оперативної* (створення ієрархій командування і повсякденного управління силами та засобами сектору безпеки);
- забезпечення максимально ефективного використання сил і засобів сектору безпеки в різних умовах (мирний час, кризові ситуації, війна) шляхом централізації та уніфікації адміністративного управління і належної координації оперативного управління в системі забезпечення національної безпеки.
- вдосконалення системи моніторингу чинників, які породжують загрози життєво важливим національним інтересам, зокрема, державному суверенітету та територіальній цілісності;
- врахування національних інтересів у процесі модернізації економіки та процесів, здатних створити загрози в економічній сфері (зокрема, зростання залежності держави від постачальників енергоносіїв, витіснення держави з традиційних ринків збуту вітчизняної продукції, зниження рівня конкурентоспроможності українських товарів);
- виявлення та комплексне врахування чинників, від яких залежить стабільність фінансово-економічної системи та ефективність державної політики, спрямованої на підтримку наукомістких технологій;
- комплексний огляд вітчизняного сектору безпеки та ВПК, уточнення їх завдань і на цій основі їх реформування та належне ресурсне забезпечення;

- зміцнення позиції держави на ринку озброєнь та військової техніки, розширення можливостей військово-технічного співробітництва;
- аналіз і моніторинг процесів, що сприяють виникненню або ліквідації конфліктів, потенційним учасником яких може стати держава;
- вивчення у суспільній думці ірраціональних ідеологічних схем, у тому числі аналіз та моніторинг процесів, що сприяють виникненню етнічного і релігійного екстремізму та їх врахування при здійсненні зовнішньополітичної діяльності.

Оскільки згідно з Конституцією України основи національної безпеки визначаються законами, то необхідно на законодавчому рівні більш детально конкретизувати положення Конституції стосовно створення та функціонування системи забезпечення національної безпеки. Чинний Закон України „Про основи національної безпеки України” не виконує вказаної функції, зокрема, в ньому відсутні навіть визначення таких дефініцій, як «система забезпечення національної безпеки» та «сектор безпеки».

Глава 9.

9.5. Тероризм як глобальна загроза міжнародній і національній безпеці

9.5.1. Терор і тероризм та передумови виникнення терористичних організацій

Терор і тероризм є формами соціального насильства. Так, слово «терор» словник іншомовних слів визначає як політику залякування, придушення політичних супротивників насильницькими заходами.

У перекладі з латині terror означає «страх», «жах». Тероризувати означає переслідувати, загрожувати розправою, насильством, залякувати, тримати в стані страху. У сучасному значенні слово «терор» з'явилося у широкому вжитку наприкінці XVIII ст. Його як поняття пов'язують з якобінською диктатурою, запровадженою у Франції 31 травня – 2 червня 1793 року, а схема існуючих визначень понять «терор» і «тероризм», як правило, конструється із:

- суб'єкта терору (тероризму);
- насильства, як способу впливу;
- об'єкта, на який спрямовується насильство;
- мети, що її переслідує суб'єкт насильства.

Таким чином терор та тероризм є метод досягнення цілі, принциповою основою якого є застосування (або погроза застосування) насильства. Але на основі тільки цього сформулювати його визначення неможливо.

Насильство притаманне не лише теророві та тероризмові, але й іншим соціально – політичним явищам (наприклад, це війна, як силовий засіб досягнення політичних цілей за допомогою засобів збройної боротьби).

Водночас деякі фахівці вважають, що терор і тероризм не є поняттями, що пов'язані з чітко визначеними і ясно ідентифікованими подіями. Саме це зумовило той факт, що між поняттями «терор» і «тероризм» часто не проводять смислового розмежування.

Тому, щоб дати більш чіткі визначення понять «терор» і «тероризм», необхідно окреслити особливості форм вказаного насильства.

Коли терорист підриває бомбу у багатолюдному торговельному центрі, насильство, яке здійснюється в цих випадках, залишається без відповіді, тобто воно є таким, що має односторонню спрямованість. Це його головна особливість.

Насильство подібної форми є неможливим при протистоянні (протиборстві), наприклад, двох армій або двох соціальних чи етнічних груп, коли кожна з них є суб'єктом і об'єктом насильства одночасно. Тобто за умови використання тих форм насильства, які властиві терору чи тероризмові, суб'єкт насильства принципово не може стати об'єктом (і навпаки), тобто відбувається чітка диференціація на суб'єкт і об'єкт насильства.

Важливим є й те, що терор і тероризм – це методи впливу, способи боротьби, які складаються з окремих елементів – терористичних актів – дій, що набувають різних форм насильства й особливістю яких є те, що об'єкт насильства не може стати суб'єктом в момент здійснення теракту.

Водночас при терорі принциповим є те, що переслідуються цілі, які пов'язані з жертвами теракту, а при тероризмі при здійсненні терористичних актів можуть переслідувати як цілі, пов'язані з жертвами теракту, так і цілі, що з ними не пов'язані.

Тому терор – це метод впливу шляхом здійснення терористичного акту для досягнення певних цілей, за якого жертва акту є об'єктом впливу, а тероризм є аналогічним методом впливу, але жертва акту часто не є об'єктом впливу.

У літературі виділяють такі ознаки тероризму, як злочинного діяння:

- висока суспільна небезпека та публічний характер;
- насильство, що застосовується стосовно одних осіб або майна, а психологічний вплив з метою схилення до певної поведінки здійснюється на невизначене коло осіб;

- навмисне створення у суспільстві та керівної політичної еліти стану страху, пригніченості, напруженості.

З огляду на це законодавство України визначає тероризм як суспільно небезпечну діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та ні в чому не винних людей або погрози скоєння злочинних дій з метою досягнення злочинних цілей.

Принциповими ознаками, які відрізняють тероризм від терору є також такі:

- тероризм це, як правило, одноразово здійснюваний терористичний акт або серія таких актів, які мають локальний характер;
- суб'єкти тероризму, на відміну від суб'єктів терору, ніякої офіційно установленної влади (наприклад, отриманої виборним шляхом, в результаті військової інтервенції чи революції) над соціальним контингентом тієї місцевості, де розгортаються дії, не мають;
- тероризм – явище кримінальне (у даному випадку має місце насильство з метою примушування шляхом створеного стану страху до яких-небудь дій, наприклад органів державної влади), а терор є соціально-політичним фактором, який характеризує стан відносин між соціальними групами, у тому числі між провладними та іншими верствами населення у суспільстві.

Оскільки тероризм явище кримінальне, фахівці вказують на зв'язок сутності тероризму та організованої злочинності, зокрема, акцентують увагу на тому, що:

- побудова організаційних структур та методів впливу організованих злочинних угруповань мають багато спільного з організаційно-функціональною структурою та методами впливу терористичних організацій (груп);
- дії терористичних організацій мають чіткі ознаки дій організованих злочинних груп, зокрема характеризуються: ретельною підготовкою, плануванням, чітким розподілом ролей, активним використанням механізмів відмивання коштів, отриманих в результаті незаконної діяльності, масштабом діяльності, який часто розповсюджується далеко за межі національних кордонів.

Основними наслідками злочинів терористичної спрямованості, зокрема, є:

- нанесення збитку життєво важливим інтересам у різних сферах життєдіяльності суспільства та держави шляхом дискредитації та зменшення довіри населення до представників органів державної влади та місцевого самоврядування, підірив їхнього авторитету, ускладнення прийняття та практичної реалізації цими органами важливих управлінських рішень;

- провокування соціальних, політичних національних і релігійних зіткнень, провокація масових заворушень, інших актів політичного та економічного протесту, конфліктів, розпалення недовіри, підозрливості, загострення політичної боротьби, провокування репресій проти опозиції, створення атмосфери бездуховності й аморальності, негативного відношення до культурної спадщини тощо;
- маніпулювання суспільною свідомістю етнічних, релігійних та інших соціальних груп з метою створення політичної напруженості та хаосу в країні.

Таким чином терор і тероризм є явищами різного рівня в ієрархії чинників, які характеризують стан суспільних відносин за своєю сутністю та за значущістю наслідків для суспільства, які вони можуть спричинити.

Споріднені поняття, які підкреслюють відмінності між терором і тероризмом є поняття: «війна», «агресія», «геноцид», «захоплення заручників», «політичне вбивство», «бандитизм», «злочини терористичної спрямованості».

Терор звичайно пов'язують з діяльністю державної влади в певні періоди існування держави. Проте це не означає, що крім державної влади ніякі інші сили не в змозі насаджувати терор, наводячи страх і жах не тільки в політичних противників, а практично в усіх і кожного.

Війна, як і терор, засновані на насильстві. Але в збройному конфлікті з обох сторін приймають участь збройні сили, на які спрямовані насильницькі дії супротивників. Тобто війна (агресія) передбачають дії, спрямовані проти збройних сил супротивника, що здатні чинити більш-менш рівновеликий опір.

Терор же спрямовується проти тієї маси людей, котра не в змозі чинити скільки-небудь рівноцінний опір і тому приречена бути жертвою терору (наприклад, в умовах тотальної війни це може бути все населення).

Поняття «геноцид» визначається як винищення окремих груп населення за расовими, національними, релігійними чи іншими ознаками і мотивами. За об'єктивними ознаками геноцид змикається з терором, виступає як крайня форма його прояву.

Однак мета, яку переслідують натхненники терору та геноциду різна. При геноциді винищення населення є кінцевим результатом, заради досягнення якого спрямовується насильство.

При терорі, винищення якоїсь частки політичних противників має за мету призвати до покори решти противників та інших громадян.

Зокрема, до терору часто вдаються диктатори для фізичного винищення своїх політичних противників або навіть якоїсь соціальної групи (класу). Типовим прикладом є «червоний терор», організований більшовиками після захоплення ними влади після Жовтневого перевороту в 1917 році в Росії.

Разом з тим геноцид може набувати форм, явно не схожих на відкрите насильство. Він може виявлятися в умисному створенні життєвих умов, розрахованих тією чи іншою мірою на фізичне знищення якихось груп населення.

Наприклад, є всі підстави стверджувати, що чіткі ознаки геноциду має свідомо створений керівниками радянської влади масовий голод у 1932-33-му роках в СРСР, але передусім в Україні, головною жертвою якого було обране заможне селянство, як соціальна група, яка на думку влади не підтримувала ідеї соціалізму.

Таким чином, поняття «терор», «війна», «агресія», «геноцид» відображають не тотожні за суттю суспільні явища. Проте вони однорідні за своїм значенням та суб'єктами насильства, якими, як правило є інститути, створені державою.

З огляду на сказане досить важливим є розмежування понять «війна» та «тероризм», бо часто користуються близькістю цих понять.

Терористам завжди потрібен пафос, якого надає віднесення його до розряду великої політики (тобто війни), а не до різновиду звичайних кримінальних діянь. Тому для успішної боротьби з тероризмом необхідно, в першу чергу, позбавити терористичну діяльність політичного ореола.

З огляду на викладене щодо загально кримінальної, а не політичної сутності тероризму постає питання правомірності використання поняття «війна з тероризмом».

З одного боку, навряд чи можна серйозно ставитися до такого словосполучення, як «війна з хабарниками» чи «війна зі злочинцями» тощо.

Тероризм, як крадіжка, хабарництво, організована злочинність не є політикою.

З іншого боку, сьогодні повністю унеможливити політичну мотивацію навряд чи вдасться при розгляді будь-якого виду злочинних діянь, пов'язаних з терористичною діяльністю.

Однак навіть наявність політичної мотивації не перетворює терористичну організацію у політичну силу у загально цивілізаційному розумінні.

Сьогодні можна навести багато прикладів, коли деякі політичні організації застосовують для досягнення своїх цілей методи із арсеналу терористів⁵. Але тероризм – це, перш за все акти не політичного, а кримінального насильства.

Він ніколи не мав підтримки у широких верств суспільства й реально не виражав його політичну волю та інтереси.

⁵ Прикладом найдавнішої терористичної організації є секта релігійних фанатиків «сикаріїв», яка у 60-70-х роках н.е. використовувала терор як засіб політичної боротьби для повалення римського панування й відновлення юдейської держави

Незважаючи на це терористичні методи політичної боротьби знаходять навіть своїх теоретиків. Одним із них став у ХХ столітті Хуан Карлос Марігела.

Він сформулював основні принципи так званої міської герилі. Її основним завданням є підлив сили й авторитету «злочинного», з точки зору політичної організації, яка віддає перевагу терористичним методам при досягненні своїх цілей, режиму шляхом:

- нападів на установи та осіб, що символізують державну владу;
- знищення керівників органів репресивного апарату;
- залякування та знищення представників іноземних і транснаціональних фінансових структур.

На його думку, бойова організація повинна складатися з автономних груп, які пов'язані між собою і з центром не так організаційно, як ідеологічно.

Безпосередньо бойовій активності повинен перебувати період тренування бойовиків і самозабезпечення організації. Останнє передбачає вирішення низки питань щодо забезпечення транспортними засобами, фальшивими документами, фінансовими ресурсами, зброєю, боєприпасами, вибухівкою тощо.

Майже всі фахівці відмічають своєрідний вибух революційно-терористичної діяльності в усіх регіонах світу наприкінці 70 років минулого століття. У різних країнах (Уругвай, Бразилія, ФРН, Італія, Японія, Палестина та інших) спонтанно виникають екстремістські терористичні організації.

Прикладом є терористична діяльність уругвайського «Руху за національне визволення» («рух тупамарос»), який виник як суспільно-політична організація.

Але репресії з боку держави спрямували її діяльність у терористичне русло. Захопивши зброю в одному зі стрілецьких клубів, тупамарос здійснюють серію нападів на банки, магазини, склади, вантажівки, гральні доми, «експропріюючи експропріаторів» і віддаючи захоплене незаможним прошаркам населення.

Феномен виникнення та діяльність західнонімецької «Фракції Червоної Армії» (РАФ) свідчить, що екстремістські терористичні організації виникають не лише як наслідок соціально-економічних чи політичних криз. Це приклад, коли тероризм є спробою подолання своєрідної духовної стагнації суспільства.

Ульріке Майнгоф, дочка заможних батьків та випускниця філософського факультету Марбурзького університету, стає терористкою. Її доля – типовий приклад для характеристики досить значної частини

терористів світу. Статистика свідчить, що терористичні організації найрізноманітніших політичних напрямків значною мірою складаються зі студентів та тих хто не обтяжений соціально-політичним конформізмом.

Очевидному, але прихованому контролю над особистістю з боку держави бойовики РАФ протиставляють насильство. Рафівці заявили, що мета їхніх акцій – протест проти суспільства споживання, яке затуманює масову свідомість.

Спочатку 2 квітня 1968 р. запалали охоплені полум'ям два найбільших супермаркети Західного Берліну, а з 1970 по 1972 рр. активістами РАФ було здійснено понад 500 терористичних акцій, серед яких підпали банків і магазинів, напади на військові склади і командні пункти бундесверу та НАТО тощо.

РАФ мав конспіративні квартири, запаси зброї й боеприпасів, фінансові ресурси. У своїй боротьбі з РАФ західнонімецький уряд вдавався до найрадикальніших заходів. Але з арештом лідерів діяльність РАФ не припинилася. Після підпалів, пограбувань, вибухів розпочалися замахы, який було здійснено майже 100.

Не менш відомою терористичною організацією, що з'явилася в Європі в той же період і діє досі, є італійські «Червоні бригади».

Серед членів її бойових груп були робітники, студенти, нащадки найбагатших родин, підприємці, професори університетів, лікарі, адвокати тощо. Спочатку її члени підпалювали машини, били калічили підприємців середнього рівня, інженерів, начальників цехів – «експлуататорів робітничого класу».

Пізніше списки жертв розширюються. До них потрапляють політичні діячі, чиновники, журналісти – всі, хто «служить капіталові», а згодом до її ворогів зараховано не лише «експлуататорів», а й «зрадників лівих», які не захотіли «підключитися до революційної боротьби».

Від диверсій та «вуличного насильства» «Червоні бригади» переходять до викрадень. Було викрадено та вбито колишнього прем'єр-міністра Італії Альдо Моро.

Пізніше «Червоні бригади» до масового терору. Основними об'єктами стають громадські місця, зокрема, школи, університети, транспорт. Загалом з 1969 по 1981 рр. в Італії було вчинено понад 12 тис. терактів, в результаті яких 362 чол. було вбито і понад 600 поранено.

Азійський тероризм за розмахом та інтенсивністю не поступався європейському.

Лідер Ірану Хаменеї заявив: «Ми вважаємо, що лише екстремістський рух здатен протистояти чорному деспотизмові великих світових

держав і досягти успіху. Тому ми не лише не заперечуємо свого екстремістського підходу до глобального деспотизму, але й визнаємо його та пишаємося ним».

Але було б вкрай необачним вважати ісламський тероризм (та й тероризм взагалі) таким собі згустком зла та насильства, що протистоїть прогресові та гуманізму.

Ісламський екстремізм, що широко використовує терористичні методи боротьби, певною мірою є єдино можливим варіантом силової відповіді країн Близького Сходу Заходів. Зокрема, ситуація, яка склалася сьогодні в Іраку (після перемоги коаліційних сил під керівництвом США у війні проти Іраку) та в Афганістані (після повалення там США режиму талібан) демонструють, що ісламський світ не спроможний чинити відкритий військовий опір політиці провідних країн.

Тому все більш очевиднішим стає факт, що тероризм взагалі, й ісламський зокрема, значною мірою постає силовим контрзаходом у відповідь на політику, яку проводять провідні країни.

Водночас особливості ісламського тероризму значною мірою зумовлені його релігійним підґрунтям. Ісламська етика та естетика смерті генерує індивідуальну мотивацію до здійснення терористичних актів окремих членів екстремістських груп.

Саме релігійний фанатизм, дозволяє їм чинити такі ризиковані та саможубні акції, на які навряд чи зважились би не релігійно мотивовані терористи. Загибель під час джихаду є, на їх погляд, прямою дорогою до раю. Ісламський терорист вбачає в теракті не лише засіб досягнення помсти, але й своє особисте спасіння. Він ставить до теракту як до форми служіння Аллахові.

Тому багато терористів прагнуть загинути під час виконання завдання. З огляду на це ісламським терористам властивий високий ступінь залученості до теракту, що є однією з відмінностей релігійно мотивованого тероризму.

Взагалі тероризму притаманна деяка відстороненість, відокремленість особистості терориста від вчиненого ним теракту. Терорист розглядає себе як знаряддя, за допомогою якого робиться ще один крок на шляху до якоїсь високої на його думку мети.

Так, 19 квітня 1995 р. біля федерального будинку м. Оклахома-сіті пролунав потужний вибух. Загибло 168 чоловік. Людиною, що здійснила цей акт, був звичайний американський громадянин Тімоті Мак Вей, який не був ані маніяком-вбивцею, ані залятим ворогом США. Навпаки – патріотом своєї країни.

На жаль, у житті сучасного суспільстві вчинки, аналогічні тим, які здійснив Мак Вей, вже не є великою рідкістю⁶.

Сьогодні визначальну роль у терористичному русі відіграють організації, що набули нової форми, трансформувались у корпорації зі своїми банками, виробничими потужностями, юридичною інфраструктурою, земельними володіннями, сучасними засобами масового знищення, тисячами добре зорганізованих та контрольованих верхівкою організації членів.

Дуже небезпечним є й застосування сучасних інформаційних технологій для пропаганди ідеології тероризму. Так, через ЗМІ, глобальні комп'ютерні мережі часто культивуються насильство, жорстокість, індивідуалізм.

Закамуфльованість терористичних організацій та транснаціональний характер значною мірою роблять їх невразливими.

Концентрація значного капіталу у приватних руках, відносно легка доступність до надсучасних технологій створюють сприятливе середовище для виникнення в межах міжнародної спільноти замкнених соціотехногенних злочинних утворень, що ставлять за мету руйнацію принципів основ організації сучасного суспільства.

Основною формою боротьби, до якої вдається подібне соціотехногенне утворення у процесі протистояння державному апаратові країни – тероризм.

Найсучасніші здобутки сучасної цивілізації можуть бути використані терористами в економічній, політичній, інформаційній та інших сферах життєдіяльності суспільства.

Яскравим підтвердженням сказаного стала діяльність організації «АУМ Сінріке», яку класифікували як релігійну⁷, але насправді це ізольоване соціотехногенне утворення з широким спектром напрямків діяльності. Однією з основних цілей «АУМ» – реалізація політичних амбіцій її керівництва, які включали в себе захоплення влади в країні та встановлення авторитарного режиму на чолі з лідером організації Секо Асахара (ним було навіть сформовано тінювий кабінет з 20 міністрів).

⁶ 22.07. 2011 р. в Осло норвежець А. Брейвік підірвав бомбу біля канцелярії прем'єр-міністра Норвегії. Пізніше зі стрілецької зброї вбив та поранив десятки людей в літньому таборі на о.Утойя. Кількість загиблих склала 77 осіб. Перед цим він виклав у інтернеті матеріали з антиісламськими та антимарксистськими заклики, а після затримання заявив: «мої дії бути жакливими, але необхідними». У нього ж виявили фрагменти маніфеста «Індустріальне суспільство та його майбутнє» американського терориста Т.Качинського, який у 1978-1995 роках розсилав у США бомби поштою, а цілями вважав людей і організації, які розглядалися ним як двигуни технічного прогресу.

⁷ Релігійний компонент «АУМ Сінріке» більшою мірою варто віднести до методів духовно-психологічного контролю й управління членами організації, ніж до до конкретної форми вірування.

За десять років Секо Асахара створив одну з найпотужніших фінансових організацій Японії. Про її реальні можливості нічого остаточно невідомо. Тому скоріше «АУМ Сінріке» розгромлена де-юре, а не де-факто. Окрім того, вона була великим власником нерухомості.

Її члени активно займалися (а може, й зараз займаються) фінансовими операціями, підприємницькою діяльністю. Вона мала ресторани, крамниці, нелегально виробляла зброю, кераміку, сільгоспдобрива. Сектанти душею, тілом і майном належали організації, а в Японії їх було близько 10 тис., у Росії – 25-35 тис. (скільки у світі – навряд чи можна встановити).

До реалізації своїх політичних цілей Секо Асахара готувався з розмахом. Зокрема, обшук будинків та складів організації дав такі результати: чудово обладнану хімічну лабораторію; невеликий хімічний комбінат, оснащений найновішим обладнанням; понад тисячу бочок з 40 різними хімічними речовинами, підібраними в такий спосіб, що з них можна синтезувати або отруйні сполуки, або наркотики, або вибухівку.

У зразках ґрунту землі, що належала «АУМ», виявлено сліди нервово-паралітичних газу – зарину. Секта готувалася до створення ядерної зброї (поліцією була вилучена документація про процес збагачення урану, необхідного для ядерної зброї) й мала протиатомні бункери та запаси антидотів (ліків, які нейтралізують дію нервово-паралітичних газів).

На жаль, є підстави погодитися з експертами, які стверджують, що сьогодні ті чи інші країни, для досягнення своїх геополітичних цілей все частіше вдаються до таких інструментів як «конфлікти низької інтенсивності» та «тероризм».

Є багато прикладів, коли сили міжнародних терористичних організацій використовуються у якості тарана для руйнації існуючих соціально-політичних структур, порушення балансів військово-політичних сил тощо. У такий спосіб окремі держави прагнуть заповнити геополітичні пустоти, що утворюються, вбудуватися в регіональні структури, наприклад, у якості миротворця тощо.

Міжетнічні збройні конфлікти або конфлікти між офіційною владою та терористичними по своїй суті збройними угрупованнями й організаціями – це ефективний спосіб дестабілізації обстановки.

Так, причини та наслідки подій для міжнародної та регіональної безпеки, які відбулися впродовж 2011 року у країнах Північної Африки, зокрема, у Лівії, ще очікують свого ґрунтового системного аналізу фахівцями.

Але у будь-якому випадку є всі підстави розглядати тероризм як один із вагомих інструментів та феноменів сучасної внутрішньої та зовнішньої політики держав, політичних партій (рухів, організацій).

У контексті сказаного на трагічні вересневі події 2001 року в США та-

кож можна поглянути з іншого боку, бо аналіз їх зовнішньополітичного курсу на той час свідчить про виражену тенденцію переходу Білого дому з економічних методів забезпечення домінування у світі на силові.

Одночасно з початком нового століття переважна більшість країн значно збільшила витрати на розробку та модернізацію бойової техніки та систем озброєнь⁸, а бомбардування Іраку, Афганістану, Судану, Югославії підсилювали ворожість до США у світі.

Конфлікти на Балканах почали загасати і вже не могли принести тих дивідендів, які вони мали раніше.

Розширення НАТО на Схід досягало апогею, а прагнення Заходу нав'язати свої «цінності»

З огляду на це багато експертів прогнозували, що при збереженні ситуації, яка склалася на кінець 2001 року, США можуть втратити положення глобального лідера у світі вже до 2015 року⁹.

Історичний досвід переконливо свідчить, що одним із засобів виправлення дисбалансу геополітичних сил є війна.

Спровокувати війну, яка б до того ще й велася на географічно віддаленому театрі воєнних дій та дозволила б вирішити низку питань геополітичного, геоекономічного та воєнного характеру, за цих умов є дуже привабливою ціллю.

Події після 11 вересня 2001 року свідчать, що політичне керівництво США під приводом відплати терористам постаралися отримати максимум вигоди при розв'язанні низки наявних проблем.

Воно далеко не обмежалося діями тільки проти терористичних організацій і їх лідерів, а також фізичною розправою з очільниками неугодних ім режимів.

Використовуючи міжнародну підтримку (звичайно, там, де це було можливо), внутрішньодержавні та міждержавні суперечки, США та їх стратегічні союзники, здійснили та продовжують здійснювати рішучі системні кроки в різних сферах (політичній, економічній, воєнній, інформаційній та інших). Головною метою є кардинальна зміна геополітичної обстановки, зокрема, на Близькому Сході, у Центральній і Середній Азії, Північній Африці, а останнім часом і в Азіатсько-Тихоокеанському регіоні.

Досить очевидними є наміри закріпити там свій вплив і військову присутність, часто ігноруючи інтереси інших держав і, звичайно ж, забезпечи-

⁸ Саме в цей час президент США ініціював розгортання програми модернізації ПРО, у тому числі на європейському континенті, що викликає сьогодні потужний спротив з боку Росії.

⁹ Нагадаємо, що економіка Китаю, який в останнє десятиліття докладає значних зусиль щодо переозброєння національних збройних сил, вийшла на друге місце у світі у 2011 році.

ти значні капіталовкладення у військово-промисловий комплекс, у тому числі й у розвиток національної протиракетної оборони тощо.

Терористи ніколи не зважали на межі правових чи будь-яких правил збройної боротьби за владу. Із-за надзвичайно кривавої жорстокості поза всякими етичними нормами тероризм у більшості випадків не підтримується більшістю населення.

Тому тероризм не дозволяє досягти цілей, заради яких здійснюються терористичні акти, він дискредитує терористичних діячів і ті ідеї, які вони пропагують. Відтак тероризм корисний тільки тим, хто зацікавлений дестабілізувати та послабити державу, її політичні інститути та економіку.

У контексті сказаного варто підкреслити, що після терактів у Нью-Йорку і Вашингтоні у виступах президента США не лунало прямої підтримки зусиллям Росії по ліквідації джерел тероризму на Північному Кавказі. Було висловлено лише обережне розуміння позиції Росії. Більше того у заявах лідерів провідних країн Західної Європи знову звучала теза «про непропорційність застосування Росією військової сили».

Не були визначені й конкретні кроки по закриттю пунктів вербування найманців для Чечні на території інших держав.

Підсумовуючи щодо передумов виникнення терористичних організацій можна вказати на дві основні причини їх виникнення у країні чи регіоні:

- відсутність ненасильницьких механізмів розв'язання політичних, економічних, соціальних, расових, інших суперечностей між суб'єктами політичних відносин;
- принципова відданість однієї із сторін протистояння насильницьким методам вирішення суперечностей, як правило, обґрунтованих специфічною ідеологією та часто у сполученні з низьким рівнем її політичного впливу в суспільстві.

Виникненню та активізації міжнародного тероризму сприяв і негативний вплив глобалізаційних процесів. У даному випадку мова йде, зокрема, про:

- значний розрив у розвитку держав, внаслідок чого більш сильні країни вирішують ті чи інші питання стосовно інших, як правило, з позиції сили, а слабкі, які не в змозі дати адекватну відповідь, змушені застосовувати асиметричні форми протидії, у тому числі й терористичні методи;
- появу кримінальних транснаціональних структур, які за допомогою терористичних організацій утворюють зони політичної нестабільності чи зони збройних конфліктів, у яких їм легше здійснювати свою злочинну діяльність, наприклад, постачання наркотиків та зброї, відмивання доходів, торгівлю людьми.

- наявність потужних і часто мало контрольованих потоків мігрантів з бідних країн у багаті, більшість із яких знову потрапляють у розряд найменш забезпеченої й соціально пригніченої групи людей, що створює передумови для їх використання в інтересах міжнародного тероризму;
- можливості, які надають сучасні інформаційні системи і технології терористам для якісно нового рівня організації, пропагування та ефективності їх дій;
- актуалізацію релігійного чинника для збереження (захисту, відродження) національної ідентичності під тиском сучасних процесів глобалізації із-за чого для досягнення своєї мети терористи, як правило, використовують релігію (в історії багато прикладів, коли її використовували для того, щоб об'єднати людей спільною ідеологією, що дозволяє повести їх на смерть заради тієї чи іншої мети).

9.5.2. Види терору та терористичної діяльності

Фахівці розрізняють три основні види терору:

- внутрішній, коли мають місце дії громадян однієї держави проти своїх співвітчизників на власній території (в основі вказаних дій можуть бути релігійні, соціальні, етнічні чи інші суперечності);
- транснаціональний, коли вищезазначені дії поширюються і на співвітчизників, які за тих чи інших обставин проживають на території інших держав;
- міжнародний, коли мають місце дії громадян різних країн, об'єднаних єдиними етнічними, національними або конфесійними ознаками проти будь-якої іншої сторони.

Виокремлюють також такі типи терористичних рухів:

- рухи націоналістичних чи етнічних меншин;
- транснаціональні банди (інколи вони користуються підтримкою деяких країн);
- ідеологічні групи або таємні товариства, що прагнуть до встановлення різних форм соціального устрою типу «революційної справедливості», «соціального визволення» тощо;
- групи емігрантів або вигнанців із сепаратистськими чи революційними прагненнями щодо своєї батьківщини.

Водночас розрізняють: державний, ідеологічний, адміністративний, квазідержавний, двосторонній терор.

Державний терор – це особливо репресивна, жорстока діяльність органів державної влади стосовно своїх політичних противників (опонентів) як усередині країни, так і поза її межами. Тому державний терор поділяють на внутрішній і зовнішній.

Водночас внутрішній державний терор залежно від специфіки його прояву можна поділити на судовий і позасудовий, а зовнішній асоціюється з агресивною політикою держави з метою анексії чужих територій, пограбування національних багатств поневолених народів, зневаженням їх елементарних прав.

Державний судовий терор – це кримінальне переслідуванні політичних противників аж до масового застосування до них смертної кари. Так, у Росії такий терор проявився у внутрішній політиці Івана Грозного періоду опричнини.

Прикладом позасудового державного терору, є терор, що розпочався в Росії у період так званої «смути» на початку XVII століття. Його особливістю було військове придушення як політичних противників, так і осіб, досить віддалено причетних до політичної боротьби або взагалі непричетних.

При цьому до позасудового державного терору військового характеру вдаються для придушення будь-якої збройної опозиції та інших народних заворушень. Для нього характерним є проведення каральних операцій проти переможених та полонених бунтарів, заколотників, співчуваючих цьому руху громадян.

Позасудовий державний терор військового характеру є характерним для внутрішньої політики диктаторських режимів. Так, встановлення фашистської диктатури «чорних полковників» у Греції (1967 рік) призвело до масового терору в країні. Міжнародна комісія з розслідування злочинів військової хунти в Чилі також з'ясувала, що з першого ж дня захоплення влади хунта здійснила безпідставні масові арешти з метою придушення політичних противників. Внаслідок цього майже 30 тисяч чилійських громадян було вбито без суду та попереднього слідства.

Історичний досвід свідчить, що внутрішньодержавний терор може здійснюватись й без терору військового характеру. Така ситуація склалася у СРСР періоду посилення сталінських репресій, коли сталінський режим поставив собі на службу поліцейські та судові органи, за допомогою яких перед лицем своїх громадян та світової спільноти намагався узаконити своє беззаконня.

Як правило, у тоталітарних державах поліцейський терор здійснюється одночасно з ідеологічним терором, опираючись на нього і підтримуючи його своїми засобами. Потужна пропаганда, жорстка цензура намагаються витравити будь-яке інакомислення, щоб довести суспільство до стану, коли насаджувані ідеї не тільки не підлягають сумніву, але й трансформуючись в особистий світогляд людей, починають спонукати більшу частину народу до єднання з натхненниками терору.

Ідеологічний терор може проявлятися й в більш м'яких, так би мовити, завуальованих формах, наприклад, висування на виборні посади за класовими ознаками або «заборона на професію». Так, у 1947 році президент США підписав наказ № 9835 щодо тотальної перевірки на лояльність державних службовців. Це створило умови терору та загального страху.

Адміністративний терор є особливим видом позасудового внутрішньодержавного терору. За його допомогою в країнах соціалізму вносились кардинальні корективи в хід економічного розвитку суспільства. Відміна приватної власності, націоналізація виробництва, примусова колективізація селянських господарств – це приклади важелів впливу на економіку представників радянської влади.

Окрім того адміністративний терор може проявлятися в надмірному зосередженні у руках чиновницько-бюрократичного апарату значних повноважень дозвільного характеру та функцій, пов'язаних з тлумаченням законів. Основою цього є недосконала законодавча база, зокрема, суперечливість законодавчих актів, урядових постанов. За таких умов кожний громадянин відчувається залежним від чиновницького свавілля, зазнає страху та непевності у завтрашньому дні. Будь-якої миті його, цілком законна діяльність може наразитися на гоніння.

Квазідержавний терор – це терор, який здійснюється позадержавними утвореннями (організаціями, установами). Характерним прикладом є інквізиційна діяльність католицької церкви. Інквізиція це чітко підлагоджена система незалежних від держави каральних органів, спрямованих на боротьбу з будь-яким нерелігійним інакомисленням за допомогою надзвичайної жорстокості та тотального терору.

Двосторонній терор – це протиборство опозиції та державної влади у відкритому воєнному конфлікті. Так, "червоний терор" був відповіддю влади на «білий терор» опозиційних сил, які могли організувати опір у формі відкритої збройної боротьби за владу. Цей терор супроводжувався масовим терором не тільки щодо прямих політичних противників, але й щодо всього цивільного населення.

У всіх перерахованих видах терору характерною рисою є масовість насильства, тобто попадання під його дію безмежно великої кількості осіб з реальною можливістю поширення цього діяння на ще більш невизначено велику кількість осіб. Тому терор здійснюється суб'єктами з необмеженою владою.

Ніхто і ніщо не в змозі зупинити терор над контрольованим ними соціальним контингентом, крім самих суб'єктів терору. Вказаний терор зачіпає безліч випадкових людей, прагнучи в такий спосіб досягти покори з боку всієї маси соціального контингенту.

Види терористичної діяльності можуть бути класифіковані за масштабом і методами впливу, цілями, засобами, суб'єктами впливу, природою (типом терористичних рухів), мотивацією злочинної терористичної діяльності.

За масштабом впливу і приналежністю суб'єктів терористичної діяльності тероризм поділяється на внутрішній та міжнародний.

У свою чергу у внутрішньому тероризмі залежно від його суб'єктів можна виділити: державний; проурядовий; опозиційний і міжнародний, а міжнародний тероризм може бути державний і міждержавний.

За методами впливу тероризм може, зокрема, передбачати:

- застосування фізичного насильства (вбивство, каліцтво);
- морально-психологічне насильство (нанесення психічних травм, породження почуття страху чи фобій тощо);
- використання матеріальних об'єктів (наприклад, руйнування об'єктів критичної інфраструктури життєдіяльності суспільства: електростанцій, засобів водопостачання тощо).

Як правило, під час планування та здійснення терористичних актів ці методи використовуються комплексно, а пріоритет тим чи іншим надається з урахуванням конкретних умов і специфіки регіону діяльності терористів.

Якщо класифікувати тероризм за цілями, то можна, зокрема, виділити конфронтальний, провокаційний, демонстративний тероризм.

Так, конфронтальний тероризм передбачає застосування насильства у боротьбі між політичними партіями (організаціями), а також між державними структурами й опозицією, а провокаційний має за мету шляхом здійснення насильницьких дій спровокувати свого противника перейти до непопулярних серед населення або тактично вигідним для терористів дій.

За засобами, які використовуються при здійсненні терористичних актів тероризм можна поділити на традиційний і технологічний.

Суб'єктами тероризму можуть бути:

- держава, її спецслужби, міжнародні або національні терористичні центри й організації;
- політичні течії і партії екстремістського спрямування, групи громадян;
- окремі особи, які прагнуть досягнути своїх цілей із застосуванням методів тероризму.

За природою (типом терористичних рухів) можна виділити тероризм основою якого є діяльність:

- екстремально налаштованих націоналістичних рухів чи етнічних меншин;
- ідеологічних груп або таємних товариств, головною метою яких, наприклад є утвердження певних форм суспільного буття типу;

- транснаціональних банд, що користуються підтримкою деяких країн;
- груп емігрантів із сепаратистськими чи революційними прагненнями щодо своєї батьківщини.

Актуальною проблемою є запобігання використанню терористами ядерних матеріалів (проблема, так званого ядерного тероризму), а саме:

- захоплення та подальший підрив терористами ядерного пристрою;
- здійснення диверсії на об'єкті атомної енергетики (атомній електростанції, підприємстві з виробництва компонентів ядерної зброї чи переробці ядерних відходів);
- підрив звичайного вибухового пристрою, до складу якого долучені радіоактивні ізотопи тощо.

Останнім часом мають місце спроби терористів заволодіти також хімічною і бактеріологічною зброєю масового знищення. Тому досить високою є ймовірність отруєння терористами продуктів харчування та об'єктів водопостачання великих міст, поширення небезпечних хвороб тощо.

Залежно від мотивів злочинної діяльності можна розрізнити політичний, релігійний, націоналістичний, інформаційний, економічний тероризм.

Окремої уваги заслуговує політичний тероризм, бо його складовими часто є релігійний (ґрунтується на релігійно-ідеологічних концепціях, які культивують постулати «священної війни», «релігійної нетерпимості» до інших віровчень) та націоналістичний і економічний тероризм, а також інформаційний тероризм, який полягає у здійсненні впливу на психіку і свідомість людей з метою формування бажаної для терористів поведінки людей з використанням досягнень людства у сфері сучасних інформаційних технологій.

Головною метою політичного тероризму завжди була дестабілізація державних режимів, формування в населення стурбованості через свою беззахисність перед насильством, зміна державної влади в країні й здійснення інших політичних, національних чи релігійних сподівань. При цьому терор здійснювався, як правило, невеликими політичними угрупованнями. За оцінками експертів нині у різних країнах світу нараховується понад 100 великих терористичних організацій. Вони підтримують між собою постійні контакти, які спрямовані на підготовку та здійснення терористичних актів, обмін інформацією і фінансове забезпечення злочинної діяльності.

Варто звернути увагу на те, що політичний терор був і безумовно залишається одним із способів боротьби за владу. Завдання, що розв'язуються за допомогою нього можуть бути найрізноманітнішими. Але всі вони прямо чи опосередковано спрямовані на зміну або збереження статус-кво чинної системи державного управління.

Низка вбивств політичних лідерів-реформаторів, наприклад, Президента США Д. Кеннеді, який заявляв про доцільність щодо принципового «перезавантаження» взаємовідносин США та СРСР, П. Столипіна – відомого реформатора дореволюційної Росії, це підтверджують.

Тому політичний тероризм завжди передбачає застосування крайніх форм державного або недержавного насильства, чи погроза його застосування з метою викликати паніку в суспільстві, послабити або змінити уряд, викликавши цим необхідні політичні зміни або ж їх не допустити.

Інформаційний тероризм, орієнтований на використання різних форм і методів виводу з ладу інформаційної інфраструктури держави чи її елементів, а також цілеспрямоване використання інформаційної інфраструктури для створення умов, що спричиняють катастрофічні наслідки життєдіяльності суспільства й держави.

При цьому ЗМІ не тільки в силу своєї специфіки, а передусім зорієнтованості в умовах ринкової економіки на рекламодавця, зацікавлені розповсюджувати поруч з рекламою передусім екстремальні новини, якими є теракти, які, безумовно, привертають увагу глядача. Тому ЗМІ поневолі стають активними поплічниками терористів, забезпечуючи їх популярність, бо чим ефектніший теракт – тим більше він привертає увагу, тим більше його показують по усьому світі глобальні засоби ЗМІ.

9.5.3. Особливості сучасного тероризму та фактори, які можуть сприяти його розповсюдженню в Україні

Особливості сучасного тероризму обумовлені політичним радикалізмом та опанованими терористами диверсійно-терористичними методами ведення війни. Не випадково, що розгалужена мережа міжнародних терористичних організацій виникла саме у період «холодної війни».

Значною мірою цьому сприяла політика США та колишнього Радянського Союзу. Їх спецслужби, а також спецслужби інших країн, зокрема, Куби, Франції, Великобританії організовували, навчали, озброювали, фінансували й активно використовували групи бойовиків у різних країнах передусім Азії, Африки і Латинської Америки. По закінченні «холодної війни» більшість цих організацій вийшли з-під політичного контролю та контролю спецслужб вказаних держав.

Загалом аналіз терористичної діяльності останнього десятиліття дозволяє виявити такі особливості сучасного тероризму:

- формування глобальних керівних центрів, що здійснюють підготовку комплексних операцій і організацію взаємодії між окремими групами і виконавцями (при цьому національна та релігійна приналежність ви-

конавців не є свідченням приналежності до конкретної держави або релігійного руху);

- удосконалення структури терористичних угруповань, зокрема, широко практикується вузька спеціалізація підрозділів за їх призначенням: фінансування, розвідка й контррозвідка, постачання зброї і спеціальних засобів; більш жорсткою стала перевірка нових членів та конспірація.
- активізація зусиль щодо проникнення в політичні інститути держави, економічні та силові структури, використання наркобізнесу та торгівлі зброєю для накопичення й ефективного використання в інтересах терористів фінансових, матеріальних та інших ресурсів;
- створення за допомогою своїх агентів в органах державної влади мереж центрів і баз для підготовки бойовиків, складів зброї і боєприпасів, фірм, компаній, банків, фондів, які використовуються для фінансування терористичних операцій;
- суттєва трансформація тактики тероризму, яка полягає у переході від здійснення окремих ізольованих терористичних актів до проведення цілеспрямованих, широкомасштабних та різноманітних терористичних акцій комплексного характеру, які часто не обмежених діями одного угруповання та здійснюються кваліфікованими кадрами, а відтак вказані акції набувають характеру диверсійно-терористичної війни, зокрема це можуть бути ракетні удари по загальнодоступних місцях і транспортних засобах, організація саботажу на господарських підприємствах тощо;
- підготовчий етап терористичного акту може бути проведено на значному віддаленні від місця його вчинення внаслідок чого сторона, що протистоїть, має у своєму розпорядженні досить мало часу для розкриття та відвернення акту;
- відбувається удосконалення форм і методів терору, зокрема, значно зросла небезпека здійснення актів так званого технологічного тероризму (передусім це використання чи загроза застосування ядерної, хімічної і бактеріологічної зброї, радіоактивних або високотоксичних хімічних, біологічних речовин, спроби захоплення екстремістами ядерних та інших промислових об'єктів);
- використання досягнень науково-технічного прогресу, зокрема, втручання терористів з метою паралізувати роботу в електронні бази даних та комп'ютерні мережі автоматизованих систем управління, від яких залежить діяльність спецслужб, функціонування банківської справи, робота систем життєзабезпечення міст тощо, що може посіяти страх в країні та призвести до численних людських жертв (так званий кібертероризм);

- збільшення фінансових джерел міжнародного тероризму¹⁰, зростання кількості терористичних актів із численними жертвами і значними матеріальними збитками, а також об'єднання зусиль окремих екстремістських формувань і кримінальних структур на міжнародному рівні для досягнення своїх політичних цілей;
- використання права на політичний притулок у деяких країнах для уникнення кримінальної відповідальності та закріплення присутності терористів;
- має місце зростання кількості та масштабів злочинів терористичної спрямованості в основі яких релігійна та етнічна ненависть, яку генерують серед бойовиків численні загони проповідників ісламу радикально-войовничого напрямку, які пройшли спеціальне навчання в ісламських навчальних закладах й головною метою яких є розповсюдження розрахованих на довготривалу перспективу ідей релігійного екстремізму в різних регіонах та країнах;
- підвищення активності використання ЗМІ та методів інформаційно-психологічного впливу для створення атмосфери загального страху, формування антиурядових настроїв тощо.

На останньому варто наголосити особливо. ЗМІ значно підсилюють непряий вплив терористичних акцій, оскільки дозволяють терористичним організаціям створити «віртуальний простір» для здійснення політико-психологічних впливу практично на необмежену аудиторію.

Сьогодні терористичні замах на керівників політичних, економічних та інших структур уселяють непевність і на далеке оточення, бо через ЗМІ можна насаджувати страх навіть у міжнародному масштабі. Одночасно терористичний захват на «представників системи» може викликати в суспільній свідомості сумнів у стабільності громадського життя. Вказаний політико-психологічний дестабілізуючий ефект змушує реагувати політичне керівництво.

- Характерним є й те, що масштабні терористичні акти, як наприклад здійснені в США 11 вересня 2001 року, відрізняють:
- надзвичайно високий рівень планування, підготовки і проведення;
- чітка синхронізація дій;
- демонстраційний характер терактів (у даному випадку руйнація символу світової банківської системи);
- всебічне інформаційне забезпечення;
- підготовка терористів як на території країни, де здійснюється терористичний акт, так і в інших країнах.

¹⁰ За оцінками експертів сукупний щорічний бюджет терористичних організацій може складати до 20 млрд. доларів.

Сьогодні відбувається також модернізація державного тероризму.

Суть модернізації полягає у досягненні визначених «слабкою» державою цілей в умовах повної та практично гарантованої їх анонімності. Політичне керівництво вказаної держави виходить з того, що протистояти у війні шостого покоління тій чи іншій провідній державі вона не зможе.

Тому підготовка та реалізація «слабкою» державою «терористичної операції» розглядається як акт справедливої відплати, як відстоювання національних інтересів, як акція силового протистояння, що відповідає сутності війни. Але на погляд протилежної сторони, такі дії підпадають під поняття тероризм.

Нині найсерйознішу загрозу для людства представляє технологічний тероризм, що полягає у використанні або загрозі використання заради досягнення політичних і інших цілей ядерної, хімічної і бактеріологічної зброї, радіоактивних і високотоксичних хімічних і біологічних речовин, а також у спробах захоплення екстремістами ядерних і інших промислових об'єктів, що представляють підвищену небезпеку для життя і здоров'я людей.

Сучасний високотехнологічний тероризм здатний стати причиною системної кризи усього світового співтовариства.

Аналіз свідчить, що формування та успішна діяльність терористичної організації можлива за умов:

- наявності середовища для вербування майбутніх членів терористичної організації та можливості їх навчання з метою отримання військових і спеціальних знань, а також сприятливого доступу терористів до фінансових ресурсів, зброї, боеприпасів, вибухових речовин;
- наявності держав, що підтримують терористів поза своєю територією і використовують їх у своїх політичних і військових цілях, держав, які готові стати на їх захист або надати їм притулок.
- явної чи неявної участі ЗМІ у підбурюванні до терористичних акцій, насильства над фізичними особами, організаціями або знищення матеріальних об'єктів у терористичних цілях;
- відсутності належної протидії з боку національних спецслужб в організації незаконних збройних формувань (груп) для здійснення терористичних акцій.

Очевидно, що абсолютні злидні та дискримінація сотень мільйонів людей, яка сьогодні набуває глобального масштабу, сприяють розширенню середовища вербування майбутніх членів терористичних організацій, а відтак і активізації терористичної діяльності¹¹.

¹¹

Співвідношення рівня прибутків багатих і бідних країн зростає. Якщо у 1960 році воно складало понад 13, то сьогодні наближається до 80. Кожна пята людина на Землі проживає в умовах абсолютних злиднів.

На думку багатьох фахівців міжнародний тероризм став потужним інструментом глобальної політики.

Терористичні акти почали набувати системного характеру, а терористичні угруповання стали синхронізувати свої дії. Географія сучасних терористичних актів постійно розширюється.

Це дає підстави говорити про глобалізацію тероризму. Тероризм, що охопив за останні роки майже всі регіони світу, по суті є глобальною зброєю асиметричної таємної війни сучасності. У цій війні сконцентровані всі негативні явища, накопичені за історію людства: беззаконня, жорстокість, підступництво, цинізм, антигуманність, шантаж, загрози життю і свободі громадян та ін.

Психологічні наслідки терористичного акту мають безпосереднє відношення до рефлексивного управління процесом ухвалення рішення в державних структурах. Сутність даного управління, полягає в тому, що в першу чергу, воно спрямоване на психіку представників влади, які вирішують питання національної безпеки, і має негативний характер. Основне завдання рефлексивного управління – поставити супротивника в скрутні умови продовження протистояння чи примусити його до прийняття рішень, які об'єктивно призведуть до поразки.

Це одна з найголовніших причин, чому впродовж декількох десятиліть тероризм вирощувався відповідними спецслужбами, неурядовими організаціями і спрямовувався для вирішення різних задач. Так, у Європі руками «Червоних бригад» ліквідувалися неугодні політики.

В Афганістані організовувалася протидія радянським військам (сунітський рух «Талібан» створювався під безпосереднім контролем США для забезпечення протистояння шіїтському Ірану, Бен Ладен проходив підготовку в центрах ЦРУ). У Чечні діяли формування, що пройшли підготовку на територіях держав, які були зацікавлені в дестабілізації обстановки в Росії.

При цьому управління терористичними організаціями часто здійснюється спецслужбами через неурядові організації.

Таким чином тероризм є довготривалим фактором. Тому загрози національній безпеці, пов'язані з діяльністю терористичних організацій, у найближчий час збережуться. У разі послаблення протидії вказаній діяльності існує небезпека об'єднання терористів з метою подальшої дестабілізації ситуації у кризових регіонах.

Сучасний тероризм тісно пов'язаний з наркобізнесом, незаконною торгівлею зброєю, виготовленням фальшивих грошей, відмиванням отриманих злочинним шляхом коштів, і навіть створенням легальних торговельних фірм. Ці явища можуть «зачепити» й Україну, що негативно впливатиме на економіку держави, її соціально-політичний стан і може призвести до інших небажаних наслідків.

На думку українських фахівців є певні об'єктивні передумови для виникнення в Україні навіть організованого терористичного руху. Вже сьогодні ознаками сучасного життя в Україні стали вибухи та підпалення з метою залякування, замовні вбивства, захоплення заручників задля викупу та інші злочини терористичного характеру.

Факторами, які можуть сприяти розповсюдженню тероризму в Україні є:

- зростання числа терористичних проявів в «ближньому» і «дальньому» зарубіжжі;
- соціально-політична і економічна нестабільність в суміжних державах, наявність збройних конфліктів в окремих з них, а також взаємних територіальних претензій;
- стратегічні установки деяких іноземних спецслужб і зарубіжних терористичних організацій;
- відсутність надійного контролю за в'їздом – виїздом і «прозорість» кордонів України;
- наявність в країні нелегального ринку зброї включаючи вибухові і отруйні речовини і радіоактивні матеріали, відносна легкість їх придбання, а також наявність вказаного ринку в суміжних державах;
- наявність значного контингенту осіб, які пройшли школу війн в Афганістані, Придністров'ї, на Кавказі, в Сербії та інших регіонах і їх недостатня соціальна адаптація в умовах перехідного періоду;
- наявність екстремістських угруповань, квазівоєнних формувань;
- існування етнічних протиріч та конфліктів у релігійному середовищі в окремих регіонах України;
- втрата багатьма людьми ідеологічних і духовних життєвих орієнтирів;
- загострене почуття соціальної несправедливості, незахищеності у значних контингентів громадян;
- настрої відчаю і зростання соціальної агресивності, падіння авторитету органів державної влади, віри в спроможність і можливість позитивних змін;
- недостатня робота правоохоронних та інших державних інститутів щодо запобігання злочинам терористичної спрямованості.

Опосередкованими передумовами можливого розповсюдженню тероризму в Україні також є:

- незадовільний стан екології, що створює передумови виникнення екологічного тероризму на території України;
- низький рівень санітарного та епідеміологічного контролю, що зумовлює можливість здійснення терористичних актів з використанням хіміко-бактеріологічної зброї;

- висока частка об'єктів підвищеної небезпеки, які потребують капітального ремонту, а відтак можуть стати об'єкти посягання з боку терористичних груп і організацій;
- незахищеність інформаційного простору України, що може спровокувати проведення актів інформаційного тероризму в інтересах як внутрішньополітичних сил, так і іноземних держав.

Водночас, активізація міжнародного тероризму, участь України в анти-терористичній коаліції та миротворчих операціях по всій планеті, зростання міграційних потоків, насамперед, з регіонів з підвищеною терористичною активністю спонукає до врахування вказаних чинників при розробці та впровадженні державної політики з питань національної безпеки.

9.5.4. Суб'єкти та керівні документи щодо боротьби з тероризмом в Україні

Протистояти глобальній загрозі міжнародного тероризму можна тільки при якісно новому рівні організації міжнародного співтовариства. Це передбачає високий ступінь координації зусиль суверенних держав і формування відповідних організацій та інститутів.

Резолюція Ради Безпеки ООН від 28 вересня 2001 року № 1373 зобов'язує до боротьби з тероризмом шляхом здійснення заходів, які мають бути спрямовані на:

- попередження і припинення фінансування терористичних актів та утримання від будь-яких форм підтримки організаціям чи особам, причетним до терористичних актів;
- забезпечення умов для того, щоб виконавці та організатори терористичних актів не змогли використати статус біженця, зокрема, реалізацію правових норм щодо невизнання державами посилок на політичні мотиви у якості підстав для відхилення клопотань про видачу осіб, підозрюваних у здійсненні терористичних актів;
- активізацію і прискорення обміну оперативною інформацією з питань боротьби з тероризмом.

Для сприяння державам у виконанні вказаної резолюції та контролю за її виконанням, мобілізації зусиль міжнародних організацій та поширення досвіду щодо боротьби з тероризмом створено Контертерористичний комітет Ради Безпеки ООН у складі членів Ради Безпеки ООН.

Водночас загроза терористичного нападу та неефективність дій міжнародних організації спонукає більшість країн світу до пошуків власних форм та методів протидії тероризму. Тому питання боротьби з тероризмом є пріоритетними у керівних документах з питань забезпечення наці-

ональної безпеки провідних країн світу й розглядається як найважливіше загальнодержавне завдання.

Провідні країни виходить з необхідності створення комплексної системи протидії тероризму з боку світової спільноти, яка, передусім, має забезпечити:

- посилення взаємодії міждержавних органів, надання допомоги та сприяння у боротьбі з тероризмом;
- налагодження співпраці оперативних та розвідувальних органів, активізація їх діяльності та формування спецпідрозділів по боротьбі з тероризмом;
- міжнародний тиск на країни, які підтримують тероризм, у тому числі з використанням військових засобів.

У контексті консолідації зусиль світового співтовариства щодо створення широкої антитерористичної коаліції та участі у цьому процесі України варто зазначити про важливість створення у 2000 році Антитерористичного центру держав-учасниць СНД, як постійно діючого спеціалізованого галузевого органу.

Серед основних завдань і функцій вказаного центру СНД:

- вироблення пропозицій Раді глав держав-учасниць СНД про напрями розвитку співробітництва та забезпечення координації взаємодії компетентних органів держав-учасниць у боротьбі з міжнародним тероризмом та іншими проявами екстремізму;
- формування банку даних: про міжнародні терористичні та інші екстремістські організації, їхніх лідерів, а також причетних до них осіб; про стан, динаміку і тенденції поширення міжнародного тероризму та інших проявів екстремізму в державах-учасницях СНД та інших державах; про неурядові структури та осіб, що надають підтримку міжнародним терористам; надання інформації на регулярній основі та на запити компетентних органів держав-учасниць СНД, що беруть участь у формуванні вказаного банку даних;
- участь у підготовці та проведенні антитерористичних командно-штабних і оперативно-тактичних навчань, що організуються за рішенням Ради глав держав СНД, а також сприяння в організації підготовки спеціалістів та інструкторів підрозділів, що беруть безпосередню участь у боротьбі з тероризмом;
- сприяння державам-учасницям СНД у підготовці та проведенні оперативно-розшукових заходів і операцій по боротьбі з міжнародним тероризмом, у здійсненні міждержавного розшуку осіб, які вчинили злочини терористичного характеру і переховуються від кримінального переслідування або виконання вироку суду;

- координація взаємодії при проведенні антитерористичних заходів за рішенням Ради глав держав Співдружності Незалежних Держав, у тому числі підтримання робочих контактів, за дорученням Ради керівників органів безпеки і спеціальних служб держав-учасниць СНД, з міжнародними центрами та організаціями, що займаються питаннями боротьби з міжнародним тероризмом, а також відповідними спеціалізованими структурами інших держав.

Боротьба з тероризмом в Україні здійснюється відповідно до чинного законодавства, зокрема, Закону України «Про боротьбу з тероризмом»¹² та Протоколу про затвердження Положення про порядок організації і проведення спільних антитерористичних заходів на територіях держав-учасниць СНД, який було підписано у 2002 році у м. Кишиневі та ратифіковано Верховною Радою України 7 квітня 2004 року.

Відповідно до законодавства в Україні до системи боротьби з тероризмом входять три групи суб'єктів:

- суб'єкти, які у межах своєї компетенції безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом;
- суб'єкти, які у разі необхідності залучаються до участі в здійсненні заходів, пов'язаних із попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності;
- центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості і форми власності, їхні посадові особи, а також громадяни за їхньою згодою, які можуть бути залучені до участі в антитерористичних операціях за рішенням керівництва антитерористичної операції.

При цьому Кабінет Міністрів України, як вищий орган у системі органів виконавчої влади здійснює в межах своєї компетенції організацію боротьби з тероризмом в Україні та забезпечення її необхідними засобами і ресурсами, а координацію діяльності суб'єктів, які залучаються до цієї боротьби, здійснює Антитерористичний центр Служби безпеки України.

Суб'єктами, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, є:

- Служба безпеки України (головний орган у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю);
- Міністерство внутрішніх справ України;
- Міністерство оборони України;
- Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи;

¹² Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. № 638-IV. // Голос України. – 2003. – 22 квітня.

- спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону (структурний підрозділ Державної прикордонної служби України);
- Державний департамент України з питань виконання покарань;
- Управління державної охорони України.

Суб'єктами, які у разі необхідності залучаються до участі в здійсненні заходів, пов'язаних із попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності можуть бути інші центральні органи виконавчої влади (Міністерство закордонних справ України, Міністерство фінансів України, Державна митна служба України, Служба зовнішньої розвідки та інші). При цьому у разі реорганізації або перейменування центральних органів виконавчої влади їхні функції у сфері боротьби з тероризмом можуть переходити до їх правонаступників, якщо це передбачено відповідним указом Президента України.

За рішенням керівництва антитерористичної операції до участі в операції можуть бути залучені з дотриманням вимог чинного законодавства представники місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості і форми власності, а також громадяни за їхньою згодою.

Служба безпеки України є головний координуючий орган у державній системі боротьби з тероризмом, зокрема, служба:

- забезпечує через Антитерористичний центр організацію і проведення антитерористичних заходів, координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом відповідно до визначеної законодавством України компетенції, а також забезпечує безпеку від терористичних посягань на установи України за межами її території, їх співробітників та членів їхніх сімей.
- проводить оперативно-розшукові заходи, спрямовані на запобігання, виявлення та припинення терористичної діяльності, у тому числі міжнародної;
- збирає інформацію про діяльність іноземних та міжнародних терористичних організацій, які можуть використовуватися терористами;
- здійснює досудове слідство у справах про злочини, пов'язані з терористичною діяльністю.

Антитерористичний центр Служби безпеки України – постійно діючий спеціалізований державний орган, призначений для забезпечення координації взаємодії компетентних органів України у сфері боротьби з тероризмом та іншими проявами екстремізму. Його утворено відповідно до Указу Президента України від 1 грудня 1998 року № 1343.

Серед основних завдань Антитерористичного центру:

- розроблення концептуальних засад і програм боротьби з тероризмом, рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності заходів щодо виявлення та усунення причин і умов, які сприяють вчиненню терористичних актів та інших злочинів, здійснюваних із терористичною метою;
- збирання в установленому порядку, узагальнення, аналіз та оцінка інформації про стан і тенденції поширення тероризму в Україні та за її межами;
- організація та проведення антитерористичних операцій та координація діяльності суб'єктів, які ведуть боротьбу з тероризмом чи залучаються до конкретних антитерористичних операцій;
- організація і проведення командно-штабних і тактико-спеціальних навчань та тренувань;
- взаємодія зі спеціальними службами, правоохоронними органами іноземних держав і міжнародними організаціями з питань боротьби з тероризмом.

Практична діяльність Збройні Сили України у сфері боротьби з тероризмом здійснюється в наступних напрямках:

- антитерористична складова діяльності Головного управління розвідки Міністерства оборони України (для виконання цих завдань створені відповідні підрозділи);
- протидія терористичним загрозам, що можуть бути вчинені з використанням повітряного простору;
- заходи протидії диверсійним проявам і терористичним актам на військових об'єктах (ці завдання покладаються передусім на Військову службу правопорядку).

Відповідно до планів Антитерористичного центру при Службі безпеки України і Міністерства оборони України органи управління і підрозділи Військової служби правопорядку у Збройних Силах беруть активну участь у проведенні командно-штабних і тактико-спеціальних навчань з антитерористичної тематики на воєнних об'єктах.

На підрозділи спецпризначення і групи протидії диверсіям і терористичним актам, створеним у Збройних Силах України покладається:

- участь у підготовці та проведенні антитерористичних операцій на воєнних об'єктах;
- підтримка взаємодії з Антитерористичним центром при Службі безпеки України та іншими суб'єктами боротьби з тероризмом держави;
- контроль виконання заходів протидії диверсіям і терористичним актам на воєнних об'єктах.

Окрім того військові частини в умовах повсякденної діяльності здій-

снюють передчасну підготовку до проведення антитерористичних заходів на військових об'єктах, яка, зокрема, передбачає визначення об'єктів можливих терористичних посягань, забезпечення постійної готовності сил та засобів, що залучаються до антитерористичної операції та розробку антитерористичних планів відносно імовірних об'єктів і напрямів терористичних посягань.

В цілому ж ефективна антитерористична боротьба вимагає формування антитерористичних формувань, що будуються на мережній основі й наділені розширеними повноваженнями в питаннях прийняття рішень. Значну роль має відігравати міжвідомче, міждержавне координування, кооперація, гармонізація національних законодавчих систем.

Особливий акцент сьогодні необхідно робити на розробці та реалізації запобіжних заходів щодо недопущення розповсюдження зброї масового ураження, підвищенню ролі розвідувальних заходів для попередження терористичних актів.

Необхідна спільна робота країн світового співтовариства по викоріненню глибоких причин, що породжують тероризм. Очевидно, вказані проблеми не можуть бути розв'язаними тільки військово-силовими засобами. Необхідно приймати відповідні рішення на політичному, ідеологічному, економічному та інших рівнях.

Глава 10. Організаційно-правові та інституційні засади розробки державної політики національної безпеки та механізми її впровадження

10.1. Правові основи та принципи державної політики національної безпеки

Конституція України, Закон України «Про основи національної безпеки України», інші закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, видані на виконання законів інші нормативно-правові акти визначають правові засади політики держави у сфері національної безпеки.

Зокрема, відповідно до згаданого Закону розробляються і затверджуються Президентом України Стратегія національної безпеки України і Воєнна

доктрина України, доктрини, концепції, стратегії і програми, якими визначаються цільові настанови та керівні принципи воєнного будівництва, а також напрями діяльності органів державної влади з метою своєчасного виявлення, попередження, і нейтралізації загроз національним інтересам України.

При цьому вказана Стратегія та Воєнна доктрина України є документами, обов'язковими для виконання та основою для розробки відповідних програм у сфері забезпечення національної безпеки.

Політика національної безпеки спрямована на захист визначених Стратегією національної безпеки життєво важливих національних інтересів:

- прав і свобод людини і громадянина;
- суверенітету України, її територіальної цілісності, недоторканності державного кордону, демократичного конституційного ладу, верховенства права;
- соборності держави на основі консолідації усіх територіальних громад, суспільних верств, етнічних груп навколо цінностей незалежного, вільного, суверенного і демократичного розвитку єдиної України;
- конкурентоспроможності держави та економічного добробуту населення шляхом всебічного розвитку людського, науково-технічного, інноваційного потенціалів країни;
- удосконалення механізмів реалізації конституційного принципу розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову;
- неухильного додержання гарантій незалежності та об'єктивності суду;
- обмеження втручання держави у діяльність економічних суб'єктів, громадян, громадських організацій та політичних партій, релігійних об'єднань;
- безпечних умов життєдіяльності, захисту навколишнього природного середовища;
- збереження і розвитку духовних і культурних цінностей суспільства; гармонійних відносин з іншими державами світу, сприйняття Української держави міжнародним співтовариством як повноцінного і рівноправного його члена.

Розробка та впровадження державної політики національної безпеки базується на таких визначених законодавством принципах:

- пріоритет прав і свобод людини і громадянина;
- верховенство права;
- пріоритет договірних(мирних) засобів у розв'язанні конфліктів;
- своєчасність і адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам;
- чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні національної безпеки;

- демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави;
- залучення громадянського суспільства до процесу вироблення та реалізації політики національної безпеки;
- використання в інтересах України механізмів міжнародної колективної безпеки.

Таким чином, національна безпека України забезпечується шляхом проведення вираженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку законів, доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, воєнній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах.

При цьому вибір конкретних засобів і шляхів забезпечення національної безпеки України обумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз національним інтересам.

Глава 10.

10.2. Суб'єкти державної політики національної безпеки, їх компетенції, відповідальність, взаємодія

Суб'єктами державної політики національної безпеки є:

- Президент України;
- Верховна Рада України;
- Кабінет Міністрів України;
- РНБО України;
 - міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
 - Національний банк України;
 - суди загальної юрисдикції;
 - прокуратура України;
 - місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування;
 - Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України;
 - громадяни України, об'єднання громадян.

Основними завданнями вказаних суб'єктів при розробці та впровадженні політики національної безпеки є:

- вироблення і періодичне уточнення Стратегії національної безпеки України і Воєнної доктрини України, доктрин, концепцій, стратегій і

програм у сфері національної безпеки, планування і здійснення конкретних заходів щодо протидії і нейтралізації загроз національним інтересам України;

- створення нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування системи національної безпеки;
- удосконалення її організаційної структури;
- комплексне кадрове, фінансове, матеріальне, технічне, інформаційне та інше забезпечення життєдіяльності складових (структурних елементів) системи;
- підготовка сил та засобів суб'єктів системи до їх застосування згідно з призначенням;
- постійний моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що відбуваються в політичній, соціальній, економічній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній, військовій та інших сферах, релігійному середовищі, міжетнічних стосунках; прогнозування змін, що відбуваються в них, та потенційних загроз національній безпеці;
- систематичне спостереження за станом і проявами міжнародного та інших видів тероризму;
- прогнозування, виявлення та оцінка можливих загроз, дестабілізуючих чинників і конфліктів, причин їх виникнення та наслідків прояву;
- розроблення науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо прийняття управлінських рішень з метою захисту національних інтересів України;
- запобігання та усунення впливу загроз і дестабілізуючих чинників на національні інтереси;
- локалізація, деескалація та врегулювання конфліктів і ліквідація їх наслідків або впливу дестабілізуючих чинників;
- оцінка результативності дій щодо забезпечення національної безпеки та визначення витрат на ці цілі;
- участь у двосторонньому і багатосторонньому співробітництві в галузі безпеки, якщо це відповідає національним інтересам України;
- спільне проведення планових та оперативних заходів у рамках міжнародних організацій та договорів у галузі безпеки.

Відповідно до Конституції і законів України повноваження суб'єктів державної політики національної безпеки полягають у наступному:

- Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони України;

- *Верховна Рада України* в межах повноважень, визначених Конституцією України, визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи національної безпеки, формує законодавчу базу в цій сфері, схвалює рішення з питань введення надзвичайного і воєнного стану, мобілізації, визначення загальної структури, чисельності, функцій Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законів України;
- *Рада національної безпеки і оборони України* координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони; з урахуванням змін у геополітичній обстановці вносить Президенту України пропозиції щодо уточнення Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини;
- *Кабінет Міністрів України* забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, обороноздатності, національної безпеки України, громадського порядку і боротьби із злочинністю;
- *Національний банк України* відповідно до основних засад грошово-кредитної політики визначає та проводить грошово-кредитну політику в інтересах національної безпеки України.
- *Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Служба безпеки України та Служба зовнішньої розвідки України* в межах своїх повноважень забезпечують виконання передбачених Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України завдань, здійснюють реалізацію концепцій, програм у сфері національної безпеки, підтримують у стані готовності до застосування сили та засоби забезпечення національної безпеки;
- *місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування* забезпечують вирішення питань у сфері національної безпеки, віднесених законодавством до їхньої компетенції;
- *Збройні Сили України та Державна прикордонна служба України* забезпечують оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності кордонів; протидіють зовнішнім загрозам воєнного характеру;
- *правоохоронні органи* ведуть боротьбу із злочинністю і протидіють тероризму, забезпечують захист і врятування населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характерів;
- *суди загальної юрисдикції* здійснюють судочинство у справах про злочини, що завдають шкоди національній безпеці України;
- *прокуратура України* здійснює повноваження у сфері національної безпеки України відповідно до Конституції України та Закону України «Про прокуратуру України»;

- *громадяни України* через участь у виборах, референдумах та через інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які вони обирають, реалізують національні інтереси, добровільно і в порядку виконання конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені законодавством України щодо забезпечення її національної безпеки; як безпосередньо, так і через об'єднання громадян привертають *увагу* суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни; у законний спосіб і законними засобами захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку.

Діяльність інших суб'єктів головним чином спрямована на реалізацію державної політики національної безпеки.

Таким чином чинне законодавство чітко визначає суб'єкти стратегічного планування забезпечення національної безпеки, їх компетенції та керівні документи, які вони затверджують (схвалюють).

Очевидно, що пріоритети, стратегічні цілі, завдання щодо забезпечення національної безпеки, методи, засоби та способи їх досягнення, які передбачаються цими документами, мають узгоджуватися між собою.

Це передусім залежить від якості їх опрацювання фахівцями (аналітиками, консультантами тощо), які працюють у робочих органах вказаних суб'єктів й високий рівень взаємодії між ними.

Тому одним із шляхів підвищення ефективності політики національної безпеки є створення структур для здійснення експертно-аналітичної та консультативно-дорадчої діяльності та координація їх діяльності щодо імплементації вказаної політики, зокрема, різноманітних інститутів, що залучаються до вирішення завдань у цій сфері.

Глава 10.

10.3. Роль аналітичних центрів при розробці та впровадженні державної політики національної безпеки

Залучення неурядових дослідних організацій (далі – НУДО) до розробки та впровадження державної політики забезпечення національної безпеки сприяє її публічності та пошуку додаткових резервів для вдосконалення процесу вироблення вказаної політики.

Ці організації являють собою концентрацію, зосередження в певному центрі інтелектуального потенціалу, людей, які здатні виробляти суспільно

значущі ідеї, просувати їх у формі проектів у державну політику і впливати на їх практичне здійснення.

Комунікація між владою і громадянським суспільством, представництво і захист суспільних інтересів, моніторинг дій влади, критичний аналіз та оцінка її рішень, формулювання альтернативних пропозицій, політична просвіта серед функцій, що здійснюють НУДО.

Як правило, у країнах, де формування правової держави і громадянського суспільства є успішними, питома вага НУДО вища, ніж у тих, де ці процеси гальмуються.

Водночас рівень їх впливу роль у суспільстві визначаються якістю виконання функцій, а результативність діяльності від наявності та характеру суспільного запиту на продукцію цих організацій, суспільної довіри до їх досліджень, характеру взаємодії з такими суспільними інститутами як держава (влада), політичні партії, ЗМІ, іншими структурами громадянського суспільства.

Питома вага НУДО в Україні є вищою від середнього показника для регіону СНД. Проте ефективність співпраці НУДО з органами державної влади в Україні є не досить високою, бо влада мало зацікавлена в такій співпраці (зокрема, через неготовність сприймати альтернативні підходи, недовіру до позавідомчої думки, й не готовність розв'язувати певні проблеми чи розв'язувати їх суспільно прийнятним способом), а вказані організації рідко пропонують владі інтелектуальний продукт високої якості.

Розвиток НУДО відбувається, зокрема під впливом таких процесів:

- демократизації суспільств та урядів (політичні та економічні реформи створюють попит продукцію цих організацій);
- зміни геополітичної конфігурації, які актуалізують дослідження та вироблення адекватної зовнішньої політики та політики безпеки;
- виникнення глобальних проблем безпеки, що зумовлює запит на їх рішення (зокрема, глобальне потепління, пандемії, тероризм);
- стрімкий розвиток інформаційних технологій і зв'язку, що призводить також до виникнення віртуальних експертних мереж, які не мають обмежень ні за числом експертів, ні за напрямками діяльності й розглядають стратегічні питання в режимі реального часу;
- поширення неурядових і міжурядових організацій, фондів, груп інтересів, які надають дедалі активнішу та різноманітнішу підтримку аналітичній діяльності у більшості регіонів, що сприяє попиту на існування аналітичних центрів;
- зростання складності та взаємопов'язаності світових процесів, що спричиняє потребу в багатоаспектному аналізі та оперативному формуванні адекватних відповідей на виклики часу.

Ці процеси висувають нові завдання НУДО. Зростає попит на незалежні інформаційно-аналітичні дані та оцінки, розробки, висновки та пропозиції.

Зокрема, зростає потреба у більш масштабних оцінках подій, які відбуваються в країні та навколо неї, врахуванні множинності сценаріїв розвитку подій, вироблення альтернативних рішень та їх порівняння з метою вибору найприйнятнішого.

Досвід діяльності західних НУДО дозволяє виокремити такі основні методи їх впливу на політику держави.

- вплив на загальний «клімат» думок про ту чи іншу державну політику, та, як результат зміна самої політики.
- вплив на формування порядку денного Уряду та політичного керівництва, які завжди мають той чи інший порядок денний.
- залучення НУДО за певних умов до політичного аналізу та прогнозування державної політики: розробки впроваджень різноманітних планів дій та роботи над подоланням певних труднощів, які виникають у процесі здійснення необхідних змін.

Аналіз практики співпраці НУДО з органами державної влади в західних країнах дає можливість окреслити інституційні та інші форми їх співпраці в умовах, оцінити їх ефективність, а також скласти певне уявлення про пріоритетні сфери співробітництва.

Поширеними формами співпраці органів державної влади із НУДО є:

- створення консультативно-дорадчих органів (громадських рад, колегій тощо) при інститутах державної влади із залученням представників НУДО;
- участь представників НУДО в експертизі та розробці нормативних документів, у підвищенні кваліфікації працівників органів державної влади, у різних публічних акціях, що проводяться як за ініціативою органів влади, так і цих організацій: семінари, наради, конференції, громадські слухання тощо (Зокрема, до позитивних прикладів такої участі можна віднести **практику залучення неурядових експертів до підготовки щорічних послань Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України»**, участь експертів НУДО у робочих групах з підготовки проектів законодавчих актів).
- виконання робіт на замовлення органів влади у тому числі **участь у підвищенні кваліфікації представників органів влади;**
- самостійна підготовка НУДО проектів державних документів з їх наступним пропонуванням органам влади. Так, Центр політико-правових реформ розробив проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, взятий за основу Національною радою з питань державного управління та місцевого самоврядування.

Сучасні завдання, що стоять перед НУДО, вимагають нових підходів і рішень щодо посилення ефективності цих організацій.

Так, раніше шлях їх продукту закінчувався на етапі публікації та оприлюднення, а подальша його доля повністю залежала від читачів. Але сьогодні НУДО відрізняються своєю активністю, бо головним адресатом їхньої продукції залишаються посадові особи високого рангу, а відтак дуже важливо, щоб їх продукт опинився в їх руках.

Окрім того, представники НУДО прагнуть зустрічі з адресатами своєї продукції з метою більш детального обговорення змісту поданих аргументів.

Головна ж риса сучасних НУДО полягає не стільки в механізмі просування своїх продуктів, скільки в місії, яку вони виконують стосовно громадянського суспільства, а саме – в механізмові відбору суспільно значущих питань у виявленні, захисті та відстоюванні інтересів суспільства перед іншими суб'єктами політики – держави, політичних партій, груп інтересів тощо

Існують два способи впливу неурядових дослідних організацій на вироблення державної політики: офіційний та неофіційний.

Перший використовує навички офіційних відносин, другий – навички лобіювання. Усі НУДО застосовують обидва підходи, але міра, якою вони покладаються на перший чи другий підхід, завжди різна.

Офіційний підхід, здійснюється за такою схемою:

- НУДО готує публікацію у якій викладено певну ідею, яка оприлюднюється спочатку через прес-релізи, прес-конференції, інтерв'ю, потім через такі канали, як друковані статті, які підсумовують аргументи, викладені раніше; семінари, на яких обговорюється їх зміст;
- надання експертам з НУДО можливості висловитися з відповідного питання в телевізійних програмах, на конференціях тощо.

Офіційний підхід є ефективним шляхом до започаткування обговорень конкретної теми, але для здійснення змін потрібен більш спрямований підхід. У цьому випадку застосовується неофіційний підхід. Він адресується на тих, хто приймає рішення, з метою продати їм ідеї. Отже НУДО необхідно використовувати повний перелік існуючих тактик лобіювання: виявлення основних фігур, які приймають рішення; з'ясування, що є сферою їх компетенції та інтересів; визначення їх ставлення до запропонованих питань.

НУДО є лобістськими організаціями за природою, бо лобізм є чи не єдиною можливістю більш ефективно репрезентувати свої інтереси в органах державної влади, і це особливо стосується громадських об'єднань.

Формування результативного процесу залучення НУДО до розробки ефективної державної політики національної безпеки в Україні, зокрема, вимагає:

- усунення недосконалості нормативно-правового забезпечення їх діяльності як суб'єктів вироблення державної політики;
- залучення достатньої кількості фахівців до НУДО;
- подолання ментальної проблеми розвитку НУДО в Україні шляхом розробки та проведення тренінгів для працівників органів державної влади з роз'яснення ролі та можливостей НУДО щодо розробки та впровадження державно-управлінських рішень.

Таким чином в Україні основними формами співпраці НУДО та державної влади є : створення консультативно-дорадчих органів при інститутах державної влади із залученням представників «третього сектору», участь представників НУДО в експертизі та розробці державних документів різного рівня, у підвищенні кваліфікації працівників органів державної влади, а також – у різних публічних акціях, що проводяться як за ініціативою органів влади та НУДО.

Глава 10.

10.4. Вплив інститутів громадянського суспільства на політику національної безпеки

Сфера забезпечення національної безпеки є важливою ланкою в системі взаємодії суспільства та держави. Тому у демократичних країнах ключовою складовою державної політики національної безпеки є громадський контроль за діяльністю органів державної влади у сфері безпеки та оборони, а ефективність діяльності інститутів громадянського суспільства за процесом формування та реалізації державної політики безпеки є важливим індикатором демократичного розвитку держави.

Очевидно, що вплив громадських інститутів на державну політику у будь-якій сфері життєдіяльності суспільства залежить від загального рівня суспільної організації, готовності та спроможності громадян та їх об'єднань на практиці реалізувати задекларовані Конституцією демократичні права і свободи, що значною мірою визначається фінансовою й організаційною незалежністю інститутів громадянського суспільства та наявністю механізмів впливу на формування та реалізацією державою політики національної безпеки.

Успішне розв'язання проблеми забезпечення ефективності діяльності інститутів громадянського суспільства щодо контролю за процесом розробки та впровадження політики національної безпеки передусім залежить від:

- нормативно-правового забезпечення контролю громадянських інститутів у сфері безпеки та оборони та існування в суспільстві традиції реалізації громадянами конституційних прав і свобод;
- наявності чіткого розподілу функцій, повноважень та відповідальності між гілками влади за станом справ у сфері національної безпеки;
- реальної, а не задекларованої незалежності судової гілки влади.
- наявності недержавних інформаційно-аналітичних та дослідних інституцій, сферою діяльності яких є проблеми безпеки та оборони держави.

Завдання інститутів громадянського суспільства щодо контролю за процесом формування та реалізації політики національної безпеки полягають у:

- моніторингу функціонування інститутів державної влади, покликаних забезпечити суверенітет, територіальну цілісність, сталий розвиток держави;
- сприянні реалізації демократичних прав і свобод людини й громадянина;
- активній участі у протидії загрозам національній безпеці держави, визначенні пріоритетів зовнішньої політики, захисті інтересів громадян за кордоном;
- контролі ефективності та результативності заходів, які вживають органи державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення безпеки життєдіяльності територіальних громад, зокрема, контроль за ситуацією в екологічній сфері.

При цьому результати діяльності інститутів громадянського суспільства щодо контролю за процесом формування та реалізації політики національної безпеки в Україні значною мірою залежать від:

- ефективності системи державного управління у сфері національної безпеки, її адекватності загрозам життєво важливим національним інтересам;
- ступеня зрілості громадянського суспільства та спроможності громадян України у повному обсязі реалізувати визначені Конституцією повноваження головного джерела влади.

Аналіз міжнародного досвіду щодо контролю за формуванням політики національної безпеки інститутами громадянського суспільства свідчить, що він ґрунтується на таких принципах:

- остаточні рішення з приводу ключових питань у сфері безпеки та оборони повинні ухвалюватися обраними представниками;
- структури у сфері безпеки та оборони діють у повній відповідності до положень конституції та міжнародних законів і поважають права людини;
- до управління структурами безпеки та оборони повинні застосовуватися ті ж принципи, що й до управління суспільним сектором та урядовими структурами;

- інформація про планування безпеки та її ресурсів має бути доступна уряду і суспільству (з дотриманням необхідного рівня таємності);
- конституційно закріплений поділ повноважень між гілками влади щодо суб'єктів сектору безпеки, має передбачати законодавчо зафіксовані функції контролю за діяльністю силових структур;
- парламентський контроль за фінансуванням потреб безпеки й оборони має здійснюватися за участю представників опозиції, незалежних експертів і мати організаційну форму спеціалізованих парламентських комітетів;
- для вищих посадовців і обраних представників народу, які відповідають за прийняття рішень у сфері безпеки й оборони, найвищим пріоритетом має бути збереження локального та регіонального миру;
- сприяння з боку органів державної влади щодо реалізації громадянським суспільством усіх форм контролю за діяльністю сектору безпеки.

Разом із тим поточна діяльність сектору безпеки, спрямована на захист інтересів держави від зовнішніх та внутрішніх загроз, для кожної з країн має свої специфічні риси й не може бути жорстко регламентована міжнародним правом.

Сектор безпеки у кожній країні має свою структуру, історію становлення та притаманні йому форми діяльності. Тому міжнародна спільнота формулює лише загальні принципи та цілі, які мають бути досягнуті, а саме: прозорість, підзвітність та демократичний громадський контроль за сектором безпеки.

Водночас у демократичних країнах інститути громадянського суспільства в регламентованому законодавством форматі реалізують функції контролю за діяльністю структури сектору безпеки в напрямках:

- *політичному* – відповідність діяльності посадовців цілям, принципам та механізмам державної політики забезпечення національної безпеки;
- *правовому* – підготовка законодавчих актів, міжнародних договорів та угод у контексті їх впливу на реалізацію національних інтересів;
- *фінансовому* – бюджетні витрати, рух та розподіл коштів, поточні та додаткові витрати.
- *управлінському* – відповідність внутрішньої організації й режиму функціонування складових сектора безпеки національному законодавству.

На жаль, існуючий стан інститутів громадянського суспільства в Україні не повною мірою відповідає завданням дієвого контролю за процесом формування політики національної безпеки з боку вказаних інститутів

Так, впродовж років незалежності представлені у Верховній Раді політичні партії орієнтовані, насамперед, на інтереси фінансово-промислових угруповань, й фактично не мають усталеної системи поглядів на політику безпеки й оборони.

Окремі політичні сили взагалі реалізують політику, яка досить часто викликає сумніви щодо її відповідності життєво важливим національним інтересам.

Водночас, незважаючи на складність та актуальність існуючих проблем щодо забезпечення національної безпеки України, рівень впливу інститутів громадянського суспільства на формування політики забезпечення національної безпеки та контроль щодо її впровадження залишається вкрай незначним. Це пов'язано з тим, що:

- в Україні відносно незначна кількість НУДО, які на високому професійному рівні та політично не заангажовано досліджують проблеми безпеки;
- має місце досить обмежений та епізодичний рівень залучення вказаних організацій до розробки політики та відповідних управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки.

Серед проблем функціонування інститутів громадянського суспільства в Україні однією з невирішених та ключових залишається проблема їх фінансування.

Водночас у країнах Західної Європи та США спостерігається існування значної кількості недержавних благодійних фондів, одним із напрямів діяльності яких є фінансова підтримка незалежних громадсько-політичних об'єднань, які реалізують функції громадянського контролю за діяльністю сектору безпеки.

Таким чином зареєстровані в Україні громадські організації та недержавні дослідницькі центри не мають суттєвого впливу на процес формування державної політики національної безпеки, а їх практична діяльність часто слугує „PR-прикриттям” політичних чи бізнесових проєктів.

Незадовільний рівень фінансового, матеріально-технічного та кадрового забезпечення не дозволяє громадським об'єднанням бути повноцінним елементом системи громадянського контролю за функціонування СЗНБ і, таким чином, реалізувати громадянам України гарантовані законодавством права у цій сфері.

Глава 10.

10.5. Державна політики з питань національної безпеки та оборони у країнах-членах ЄС

Реалізація Україною стратегії інтеграції до ЄС обумовлює необхідність врахування досвіду країн, що вже здійснили трансформацію інститутів сектору безпеки у відповідності до європейської демократичної традиції, а також їх адаптацію до характеру загроз для країн – членів ЄС.

При цьому необхідно чітко усвідомлювати відмінність стартових позицій, змісту завдань та характеру загроз національній безпеці для України та держав, що входять до ЄС.

Основними чинниками, що визначають зміст та шляхи реалізації державної політики з питань національної безпеки та оборони країн-членів ЄС є:

- політична система цих країн є досить усталеною, а діяльність органів державної влади здійснюється на основі чіткого розподілу функцій та повноважень гілок влади та в умовах контролю громадянського суспільства.
- переважна більшість країн-членів ЄС (крім Швеції, Австрії, Фінляндії та Ірландії) є членами НАТО;
- фундаментальним принципом системи національної безпеки та ключовим завданням національних урядів є збереження існуючих високих стандартів життя, демократичних прав і свобод;
- у зовнішньополітичній сфері країни-члени ЄС реалізують стратегію «Єдиної Європи», мета якої формування самостійного впливового центру сили, але при цьому зовнішня політика та оборона поки що залишаються у виключній юрисдикції національних урядів.

На державну політику у сфері національної безпеки в країнах-членах ЄС здійснюють вирішальний вплив поглиблення інтеграційних процесів, збільшення повноважень наддержавних інститутів з питань безпеки та оборони, необхідність протидії новим глобальним загрозам, насамперед, тероризму, релігійному екстремізму й сепаратизму, що зумовлює посилення впливу національних урядів.

Необхідно також враховувати, що гарантом національного суверенітету й протидії зовнішнім загрозам для вказаних країн є воєнно-політичний блок НАТО.

Американська військова присутність та ядерна складова НАТО гарантували безпеку країнам-членам Альянсу, яка базувалась на принципах колективної та територіальної оборони.

Під фактичним військово-політичним протекторатом США рівень економічного розвитку, якість життя та громадських прав і свобод в країнах Євросоюзу досягли найвищих у світі стандартів. Саме тому, країни Західної Європи все ще не сформували спільної політики у сфері зовнішньої політики та оборони, зосередивши інтеграційні процеси у соціально-економічній та суспільно-політичній площині.

Завершення "холодної війни" призвело до суттєвого зниження військово-політичної залежності європейських країн від США, а зростаюча фінансово-економічна могутність фундаторів ЄС (Німеччини та Франції),

поява нових загроз сталому розвитку європейських націй спонукали до інтенсифікації процесу формування загальноєвропейської політики у сфері безпеки та оборони.

Наріжним каменем став юридично обов'язковий для всіх країн-членів ЄС акт — Спільна зовнішня та безпекова політика (CFSP). В ньому зафіксовано міжнародно-правове зобов'язання держав спільно розробляти та здійснювати європейську зовнішню політику та політику у сфері безпеки та оборони.

Неспроможність ЄС власними силами гарантувати мир та безпеку в колишній Югославії й протидіяти загрозам міжнародного тероризму засвідчили необхідність пошуку нових механізмів реалізації задекларованих у CFSP завдань.

Насамперед, це стосується створення та досягнення дієздатності Сил швидкого реагування ЄС та механізму цивільного врегулювання криз. З огляду на це в 1999 році CFSP була доповнена Спільною європейською політикою безпеки та оборони (ESDP).

Інституціональною основою загальноєвропейської політики безпеки та оборони стали Комітет з питань політики та безпеки, Військовий комітет, Військовий штаб, Європейський супутниковий центр, Центр збору та збереження інформації.

Кінцевою метою цих зусиль стало створення 60-тисячних Європейських сил швидкого реагування (ЄСШР) з власним командуванням, засобами зв'язку, розвідки, морським контингентом та авіацією для виконання завдань гуманітарних, рятувальних, миротворчих, а також бойових операцій з керування кризами.

Створення країнами-членами ЄС ЄСШР, крім означених завдань, переслідувало й політичні цілі, зокрема, намагання певною мірою позбавитись залежності від США, засвідчити спроможність ЄС реалізовувати самостійну політику у сфері безпеки та оборони на континенті та на інституціональному рівні заявити про ЄС, як самостійного геополітичного актора.

В 2003 році було прийнято Європейську стратегію безпеки, в якій визначені цілі та завдання політики в сфері безпеки та оборони — спільні для країн-членів ЄС. Вказану політику необхідно розглядати як зовнішньополітичну діяльність ЄС, спрямовану на реалізацію спільних стратегічних цілей держав-членів у сфері операційної безпеки, що може бути з часом трансформована в систему колективної безпеки.

Сказане підтверджується тим, що серед завдань Стратегії ключовими були визначені, зокрема такі: підтримка світового порядку на основі ефективних форм багатосторонньої співпраці; боротьба зі старими та новими загрозами, запобігання будь-яких конфліктів.

При цьому представники країн ЄС визнали, що забезпечення необхідно-го рівня безпеки виходить за межі національних кордонів й вимагає пошуку адекватних механізмів нейтралізації глобальних загроз сучасного світу. Тому положення Європейської стратегії безпеки у 2007 році були зафіксовані в Лісабонському договорі про внесення змін до Договору про ЄС та Договору про створення Європейського Співтовариства.

Згідно положень Лісабонського договору, перехід до спільної політики у сфері оборони здійснюється на підставі одноголосного рішення Європейської Комісії. Договір передбачає колективну відповідальність країн-членів ЄС, обов'язкове надання допомоги всіма можливими засобами країні, що стала жертвою агресії.

Положення Лісабонського договору для Об'єднаної Європи про "взаємну допомогу" фактично дублює П'яту статтю Вашингтонського договору про створення НАТО.

Договірно-правові зобов'язання у сфері безпеки та оборони країн-членів ЄС реалізуються з огляду на безумовне верховенство положень Статуту ООН, не порушуючи специфічних положень національного законодавства нейтральних країн та зобов'язань членства в НАТО. Тому Північноатлантичний альянс характеризує Стратегією, як один із елементів системи міжнародної безпеки.

У цьому контексті цікавою є концепція безпеки на основі співробітництва, яку в значній мірі покладено в основу розбудови європейської системи безпеки. Вказана концепція передбачає існування чотирьох «кілець безпеки», якими пов'язані між собою цілі окремих держав у сфері національної безпеки: індивідуальної безпеки (безпеки людини), колективної безпеки, колективної оборони, забезпечення і розповсюдження стабільності.

При цьому четверте кільце безпеки пов'язане з зовнішньою політикою безпеки і передбачає застосування широкого арсеналу засобів політичного, економічного та воєнного характеру з метою вирішення проблем, які відбуваються в суміжних регіонах та становлять загрозу для країн, що входять в систему безпеки на базі співробітництва.

До цього зовнішнього кола безпеки ЄС можна віднести і Україну. З огляду на гуманітарну основу системи безпеки на основі співробітництва стає зрозумілою гуманітарна риторика в обґрунтуванні військової інтервенції в сербсько-албанський конфлікт.

Важливо зазначити, що незважаючи на те, що в країнах-членах ЄС розподіл повноважень різних гілок влади залежить від історично обумовленої політичної системи (у деяких країн має місце парламентська, в інших президентсько-парламентська політична система, а сім країн є конституційними монархіями), детальна регламентація повноважень та компетенції

державних інститутів у сфері забезпечення національної безпеки та оборони характерна для законодавства країн-членів ЄС.

Зокрема, досить чітко розмежовані повноваження парламенту з прийняття законів у сфері безпеки й оборони та повноваження глави держави, або глави уряду у питаннях керівництва збройними силами, іншими структурами сектору безпеки та здійснення загального керівництва у сфері національної безпеки та оборони.

Тому у більшості країн-членів ЄС глава держави (президент або монарх) – є верховним головнокомандуючим й має право призначати на будь-які військові та цивільні посади у сфері забезпечення національної безпеки, зокрема, міністра оборони.

Конституції країн-членів ЄС також відносять до компетенції глави держави право на розпуск парламенту в кризових для національної безпеки ситуаціях, а також за рішенням уряду президент проголошує надзвичайний стан у державі.

Проте у більшій частині європейських країн президент не отримує надзвичайних повноважень у разі впровадження надзвичайного стану, а парламент та уряд зберігають визначений конституцією статус.

Міжнародні договори політичного й військового характеру, законодавчі акти, що стосуються територіальної цілісності, прав та свобод громадян вступають в дію виключно після схвалення парламентом.

У парламентських республіках країн ЄС президент легітимізує політичні рішення, прийняті парламентом та урядом, й не має повноважень приймати їх самостійно, але має право звернутися безпосередньо до народу у кризових для національної безпеки держави ситуаціях.

При цьому рішення загальнонаціонального референдуму, ініційованого президентом має найвищий рівень легітимності.

Окрім того в країнах Старої Європи діють, створені за французькою моделлю, Конституційні (Державні) Ради, які знаходячись над юрисдикцією законодавчої, виконавчої та судової влади, мають компетенцію експертизи та остаточного затвердження законодавчих актів, міжнародних договорів, доктрин, конвенцій, що мають вплив на стан національної безпеки в державі.

Тобто ці ради відіграють роль "Третейського судді" між гілками влади й виносять остаточні рішення стосовно "конфліктів компетенції" між президентом та парламентом.

Законодавство європейських держав визначає неприпустимість участі збройних сил у внутрішньополітичному житті, крім умов надзвичайного стану, а практична діяльність органів державної влади у сфері національної безпеки спрямована на максимальне сприяння інститутам громадянського суспільства й зосереджена на протидії зовнішнім загрозам, зокрема воєнним.

Серед чинників, що визначають правові межі сектору безпеки в європейських країнах, ключовими є:

- деполітизація;
- громадянський контроль за діяльністю силових структур;
- виключна прерогатива держави у створенні збройних формувань;
- заборона зміни чинного законодавства у сфері національної безпеки в умовах надзвичайного та військового стану.

Таким чином в основу створення європейської системи безпеки і оборони покладено «європейську ідентичність у сфері безпеки і оборони», яка являє собою концепцію, що передбачає створення спільних європейських сил безпеки та оборони, а також забезпечення передання в розпорядження ЄС для застосування в операціях під проводом ЄС попередньо визначених сил і спільних ресурсів НАТО.

Європейська ідентичність у сфері безпеки і оборони надає можливість для європейських підрозділів брати участь у миротворчих і гуманітарних місіях окремо від об'єднаних сил НАТО. Таким чином ЄС намагається відігравати якомога більшу роль у глобальному просторі безпеки та проводити власну колективну політику безпеки без необхідності узгодження власних кроків з США.

Водночас варто мати на увазі, що ЄС не є монолітною структурою, а складається з ряду держав і їх неформальних об'єднань, які часто переслідують протилежні інтереси.

Існуючі суперечності в політичній площині між державами ЄС щодо створення європейської системи забезпечення безпеки, відсутність оборонної та безпекової політики серед пріоритетних питань фінансування у бюджетній політиці більшості держав-членів ЄС, традиційне сприйняття НАТО як достатньо ефективної системи колективної безпеки у Європі – все це чинники, які різною мірою гальмують не лише постановня ефективної європейської політики безпеки та оборони, але й негативно позначаються на спільній зовнішній політиці ЄС загалом.

Окрім того процес прийняття рішень в сфері безпеки і оборони ЄС досить складний і передбачає проходження ряду бюрократичних процедур, що може завадити оперативному реагуванню на ситуацію, яка склалась.

Тому найближчим часом навряд чи можна очікувати перетворення ЄС на суб'єкт міжнародних відносин, що здійснює єдину зовнішню політику забезпечення європейської безпеки.

Зокрема, кавказька криза 2008 року чітко продемонструвала неефективність існуючої політики ЄС в Чорноморському регіоні. Складнощі на шляху до вироблення ефективної зовнішньої політики ЄС та її успішного впровадження потребують довгострокових програм.

Глава 10.

10.6. Функції та завдання РНБО України у контексті досвіду інших країни

Свого часу необхідність створення РНБО України, як конституційного органу пояснювалася об'єктивною необхідністю координації дій різних гілок влади по забезпеченню національної безпеки та практичним досвідом інших країн щодо розробки та впровадження вказаної політики.

Згідно чинної Конституції України вказаний інститут є *координаційним* органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України, а також *контролює* діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Очевидно в процесі управління функції координації і контроль досить різні речі. Перша передбачає виконання завдань щодо узгодження, встановлення взаємозв'язку, налагодження взаємодії в діяльності учасників управління, а друга неможлива без наявності у суб'єкта контролю *владних повноважень*.

Дійсно, рішення РНБО України вводяться в дію указами Президента України, які згідно законодавства України є обов'язковими до виконання на території України.

З огляду на сказане вкрай небезпечно в залежності від політичної ситуації широко трактувати поняття «національна безпека», розуміючи під ним все що завгодно, що як показує вітчизняний досвід поки що має місце.

Наприклад, як зазначав у 2008 році колишній Президент України В.Ющенко на засіданнях РНБО України було поставлено 52 завдання щодо регулювання земельних відносин, використання і охорони земель в державі.

Безумовно, за певних умов ці питання стосуються національної безпеки. Але відповідно до чинного законодавства вони відносяться до компетенції Кабінету Міністрів України, підконтрольного і підзвітного Верховній Раді України. Тому мають розглядатися і розв'язуватися перш за все на його засіданнях.

Якщо ж дії (чи бездіяльність) Кабінету Міністрів України несуть реальну загрозу національній безпеці, то не варто змушувати Уряд діяти за розпорядженнями РНБО України. На відповідному засіданні РНБО України має бути всебічно аргументовано та порушене питання щодо доцільності звернення до Верховної Ради України стосовно політичної відповідальності відповідних членів Кабінету міністрів України або навіть Прем'єр-міністра України, тобто їх відставки.

Звичайно, наявність такого інструменту як РНБО України допомагає Президенту України виконувати передбачені законодавством повноваження щодо здійснення загального керівництва у сфері національної безпеки.

Проте, як показав вітчизняний досвід, в умовах загострення політичної боротьби та не чіткого визначення «обрисів» сфери національної безпеки, активізація Президентом України діяльності РНБО України за принципом постановки та вирішення завдань «сьогодні – на – сьогодні», призводить до формування альтернативного Уряду центру влади.

Це в кінцевому підсумку породжує прийняття суперечливих і неузгоджених державно-управлінських рішень, зокрема, щодо соціально-економічного розвитку і, як наслідок, до безвідповідальності та зниження ефективності державного управління в цілому.

За Конституцією України персональний склад РНБО України формує Президент України, а до її складу за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. З огляду на те, що при призначенні їх на посади вирішальну роль відіграє Президент України, РНБО України ухвалює рішення, які бажані Президенту, які згідно законодавства є обов'язковими до виконання на території України.

Але чи означає це, що в Україні діє очолюваний однією людиною і практично нікому не підконтрольний конституційний орган, у віданні якого знаходяться практично всі питання державної політики і який приймає з цих питань рішення, обов'язкові до виконання на території України?

За умови *більш чіткого* визначення на законодавчому рівні завдань, які мають *безпосереднє* відношення до проблеми забезпечення національної безпеки та належного функціонування механізму реалізації рішень РНБО України (мова йде про процедуру контрасигнації актів Президента України по введенню в дію рішень РНБО України) відповідь на це питання буде негативна.

Своєрідна роль РНБО України в українській політиці спонукає звернутися до досвіду зарубіжних країн щодо наявності та ролі такого органу.

Ознайомлення з конституціями переважної більшості європейських дозволяє дійти висновку, що окрім України, в конституціях тільки 16 з них згадується рада національної безпеки, рада оборони або аналогічний орган. Це — Азербайджан, Албанія, Білорусь, Болгарія, Угорщина, Грузія, Італія, Казахстан, Литва, Македонія, Польща, Росія, Румунія, Туреччина, Хорватія, Естонія.

При цьому ні в одній європейській державі немає органу з таким конституційним статусом, як у РНБО України.

В країнах Західної Європи більш поширений конституційний інститут державної поради як консультативного органу при главі держави, уряді або парламенті, який органом безпеки не є.

В тих же європейських державах, де рада безпеки є, вона є або дорадчим, або консультативним, або координаційним органом, але ніде не наділена функцією контролю над урядом.

Наприклад, в Туреччині рада національної безпеки тільки представляє Раді міністрів міри з питань ухвалення рішень, але не готові і обов'язкові до виконання рішення, як у нас.

До того ж в багатьох державах безпека пов'язується тільки з обороною країни, а не розповсюджується на всі сфери і види життєдіяльності суспільства.

Тобто ні в одній європейській державі немає органу з таким конституційним статусом, як у РНБО України. І незважаючи на те, що статус РНБО України нагадує статус Ради безпеки Російської Федерації навіть там вказаний орган головним чином здійснює підготовку рекомендацій Президенту Російської Федерації для ухвалення рішень з питань внутрішньої і зовнішньої політики щодо забезпечення безпеки особи, суспільства і держави та розробку пропозицій по координації діяльності органів виконавської влади в процесі реалізації ухвалених рішень з цих питань.

Таким чином з огляду досвід інших країни щодо розробки та впровадження політики національної безпеки бажано більш чітко визначити на законодавчому рівні компетенцію РНБО України, обмеживши її функцією координації та дорадчо-консультативними функціями щодо вказаної політики.

Функції контролю за діяльністю органів державної влади (а не тільки виконавчої) передбачити лише в умовах військового і надзвичайного положення.

Глава 11. Демократичний цивільний контроль за сектором безпеки

11.1. Суть, суб'єкти, об'єкти, принципи та механізми демократичного цивільного контролю за сектором безпеки

11.1.1. Законодавство щодо демократичного цивільного контролю за сектором безпеки та його завдання

Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» передбачено, що з метою захисту національних інтересів України, утвердження і зміцнення конституційних засад демократичної, правової держави у сфері цивільно-військових відносин, забезпечення прав і свобод людини та відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих Україною, встановлюються правові засади організації і здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України та іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, а також над правоохоронними органами держави.

Згідно цього закону:

- *цивільно-військові відносини* - сукупність правових взаємовідносин між суспільством та складовими частинами Воєнної організації держави, які охоплюють політичні, фінансово-економічні, соціальні та інші процеси у сфері національної безпеки і оборони;
- *Воєнна організація держави* – охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до Конституції і законів України, діяльність яких перебуває під демократичним контролем суспільства і відповідно до Конституції та законів України безпосередньо спрямована на вирішення завдань захисту інтересів держави від зовнішніх та внутрішніх загроз;
- *правоохоронні органи* – державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції;
- *демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами держави (далі - цивільний контроль)* – комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів Украї-

ни правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни.

Цивільний контроль має забезпечувати:

- пріоритет політичних підходів до вирішення питань військового будівництва, спрямування діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів на реалізацію визначених засадами внутрішньої і зовнішньої політики завдань у сфері національної безпеки і оборони, правоохоронної діяльності з метою становлення і розвитку громадянського суспільства та зміцнення конституційного правопорядку в державі, здійснення визначених Конституцією України функцій у сфері національної безпеки, оборони та зміцнення громадського порядку; дотримання законності в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави;
- підтримання політичної стабільності в суспільстві, створення умов, які унеможливають використання Збройних Сил України та інших військових формувань, правоохоронних органів для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності, а також в інтересах окремих осіб, політичних партій, громадських організацій;
- попередження та недопущення порушень конституційних прав і свобод, захист законних інтересів громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України, інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, та у правоохоронних органах, осіб, звільнених з військової служби, а також членів їхніх сімей;
- урахування громадської думки, пропозицій громадян та громадських організацій при обговоренні й ухваленні рішень з питань діяльності Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів та посадових осіб у сфері оборони, національної безпеки, зміцнення громадського порядку і законності;
- виділення відповідно до законів у необхідних обсягах і раціональне використання бюджетних коштів, спрямованих на утримання і функціонування Воєнної організації та правоохоронних органів держави, зокрема на реформування Збройних Сил України;
- використання за цільовим і функціональним призначенням державного майна, переданого в управління Збройним Силам України та іншим військовим формуванням, а також правоохоронним органам;

- своєчасне, повне і достовірне інформування органів державної влади та суспільства про діяльність Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів, забезпечення її відповідності вимогам Конституції і законів України, нормам міжнародного права, реальній військово-політичній і криміногенній обстановці, завданням забезпечення надійної оборони і безпеки держави, зміцнення громадського порядку.

11.1.2. Принципи та предмет цивільного контролю у сфері національної безпеки

Цивільний контроль над Военною організацією і правоохоронними органами держави здійснюється на основі:

- верховенства права, неухильного дотримання вимог законодавства, яким регулюються цивільно-військові відносини, діяльність Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів;
- розмежування функцій і повноважень політичного керівництва Военною організацією держави і правоохоронною діяльністю та професійного військового управління Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями, правоохоронними органами, унеможливлення дублювання їхніх функцій;
- взаємодії й відповідальності органів державної влади та органів військового управління і правоохоронних органів у межах, визначених законодавством, за здійснення оборонної політики та політики у справі зміцнення законності й громадського порядку, за своєчасне і всебічне матеріально-фінансове забезпечення Збройних Сил України, інших складових частин Военної організації, правоохоронних органів держави для виконання покладених на них функцій;
- деполітизації та деідеологізації контролю. Службові (посадові) особи, здійснюючи згідно із цим Законом функції контролю у сфері оборони і безпеки держави та правоохоронної діяльності, не можуть бути зв'язані рішеннями політичних партій чи громадських організацій;
- прозорості видатків на національну безпеку і оборону, правоохоронну діяльність, утилізацію та ліквідацію озброєнь, попередження і ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій;
- здійснення діяльності Збройних Сил України, інших військових формувань на принципах єдино начальництва і суворої дисципліни;
- відкритості для суспільства інформації про діяльність Збройних Сил України та інших складових частин Военної організації, правоохоронних органів держави, яка не становить державну таємницю, з ураху-

ванням визначеної законами специфіки державних правоохоронних органів;

- відповідальності посадових осіб за своєчасність, повноту і достовірність інформації, що надається, та за реагування на звернення громадян, громадських організацій, виступи засобів масової інформації;
- судового захисту прав суб'єктів цивільного контролю.

Предметом цивільного контролю у сфері національної безпеки є:

- обґрунтованість рішень державних органів з військових питань та питань правоохоронної діяльності з точки зору відповідності їх засадам внутрішньої і зовнішньої політики, міжнародним зобов'язанням України за укладеними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
- хід виконання програм реформування Збройних Сил України, інших військових формувань, зокрема програм переведення Збройних Сил України на контрактну форму комплектування особовим складом, вирішення проблем соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, які підлягають звільненню або звільнені в запас чи у відставку, забезпечення їх житлом та конверсії колишніх військових об'єктів, військового, військово-політичного та військово-технічного співробітництва з іншими державами та міждержавними союзами, створення і розвитку виробництва нових видів озброєнь та військової техніки, конверсії оборонних підприємств і виробництв, відчуження і реалізації військового майна, приватизації підприємств, що віднесені до сфери управління Міністерства оборони України та інших центральних органів виконавчої влади, інших загальнодержавних програм у сфері оборони і національної безпеки, правоохоронної діяльності; формування і реалізація кадрової політики в цих сферах;
- стан військово-патріотичного виховання молоді, підготовка громадян до захисту Батьківщини;
- питання експорту та імпорту озброєнь та військової техніки;
- дотримання вимог Конституції та законів України стосовно прав і свобод громадян, які перебувають на службі в Збройних Силах України, інших військових формуваннях, правоохоронних органах, стану правової і соціальної захищеності осіб, які підлягають призову на військову службу, проходять військову службу або знаходяться в запасі, а також звільнених з військової служби та членів їхніх сімей;
- формування, затвердження і використання визначених законом про Державний бюджет України видатків на потреби оборони, національної безпеки, правоохоронної діяльності; дотримання бюджетного законодавства в цих сферах;

- формування, фінансове забезпечення і виконання оборонного замовлення, планів мобілізаційної підготовки і мобілізації, заходів щодо утилізації та ліквідації озброєнь, попередження надзвичайних ситуацій та подолання їх наслідків;
- участь підрозділів Збройних Сил України в міжнародних миротворчих операціях і антитерористичних діях, спільних військових навчаннях та інших акціях у рамках міжнародного військового та військово-технічного співробітництва;
- дотримання законів України при вирішенні питань про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України та під час перебування їх на її території;
- дотримання законності при розгляді органами державної влади, військовими посадовими особами звернень і скарг військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби, та членів їхніх сімей.

11.1.3. Система цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави

Система цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави складається з:

- парламентського контролю;
- контролю, здійснюваного Президентом України;
- контролю з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- контролю з боку судових органів та нагляду з боку органів прокуратури;
- громадського контролю.

Відтак суб'єктами цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави є:

- Верховна Рада України;
- Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;
- Президент України; Рада національної безпеки і оборони України;
- Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом;
- прокуратура України; судові органи України;
- громадяни України та громадські організації, утворювані відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів;
- засоби масової інформації.

При цьому суб'єкти цивільного контролю здійснюють свої повноваження у сфері контролю з дотриманням встановленого законодавством режиму доступу до інформації, яка віднесена до державної таємниці, а також обмежень, встановлених законом для захисту стратегічних інтересів держави, у тому числі в разі введення надзвичайного і воєнного стану.

Оперативні та мобілізаційні плани Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів, оперативно-розпорядчі дії їх посадових осіб контролю з боку громадян та громадських організацій не підлягають.

Контроль за діяльністю Служби безпеки України, розвідувальних і контррозвідувальних органів України, оперативних підрозділів, які проводять оперативно-розшукову діяльність, а також підрозділів дізнання та досудового слідства здійснюється з дотриманням вимог законів України «Про Службу безпеки України», «Про розвідувальні органи України», «Про контррозвідувальну діяльність», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про Військову службу правопорядку в Збройних Силах України», інших законів та Кримінально-процесуального кодексу України.

Необхідно розрізнати *Громадський* та *Громадянський (Цивільний)* контроль за функціонуванням системи забезпечення національної безпеки в цілому та окремих структур сектору безпеки, зокрема.

Цивільний контроль – більш „вузьке”, спеціальне, законодавчо унормоване поняття.

Відповідно до положень Закону України „Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” під цивільним контролем розуміється комплекс здійснюваних відповідно до законодавства правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни.

Громадський контроль реалізуються виключно „знизу”, на основі приватної ініціативи.

Дієвість громадського контролю залежить від ступеня впливовості на процес реалізації політики забезпечення національної безпеки наступних інститутів: парламент, інші представницькі органи; судові інстанції різних рівнів; політичні партії та громадські організації; недержавні засоби масової інформації, а також дослідні та інші організації.

Глава 11.

11.2. Шляхи удосконалення цивільно-військових відносин в Україні

11.2.1. Суть проблеми вдосконалення цивільно-військових відносин в Україні

Подальший розвиток в Україні громадянського суспільства передбачає налагодження у державі таких військово-цивільних відносин, які б сприяли більшій прозорості для населення заходів, які приймаються у військовій сфері.

Однією із важливих умов вирішення цього завдання є реалізація демократичних принципів управління сектором безпеки, бо у демократичних країнах демократичний цивільний контроль за діяльністю сектору безпеки розглядають, як складову проблеми вдосконалення цивільно-військових відносин.

В авторитарних же державах, якщо при владі військові, цивільний контроль взагалі відсутній. Якщо влада належить диктатору, він намагається призначити на ключові пости в армії та інших силових структурах своїх людей, щоб поставити їх на службу утримання своєї влади.

В країнах, для яких характерним є наявність однопартійної системи, сили та засоби сектору безпеки розглядається як вагомий інструмент досягнення цілей партії. Особи офіцерського складу мають бути членами партії і виконувати функції агітаторів та пропагандистів. Останньою інстанцією є не держава, а партія.

Так, за часів колишнього СРСР цивільний контроль над силовими структурами був надійним, але його не можна вважати ні демократичним, ні державним. Силові структури були закритими для суспільства. Ключові питання військової політики, військового будівництва та інші вирішувались на рівні ЦК КПРС або його Політбюро.

Безпосередній контроль за реалізацією прийнятих рішень на середньому та низовому рівні покладався на інститут військових комісарів, а потім – на начальників політуправлінь та політвідділів. Практично, ні Рада Міністрів, ні Верховна Рада СРСР, не кажучи вже про громадські організації або пересічних громадян до вказаного контролю, звичайно, не допускалися.

Значною мірою із-за низького рівня цивільного демократичного контролю, нинішні темпи та ефективність військової реформи є незадовільними, а стан та боєздатність ЗС України не поліпшуються.

Водночас, у загальному випадку, чинниками, які зумовлюють наявність та необхідність розв'язання проблеми вдосконалення цивільно-військових відносин, є наступні.

По-перше, організація внутрішнього життя у військовій сфері регламентується особливими правилами (законами, статутами тощо) і є досить консервативною. В ній принципово важливу роль відіграють військові традиції. Тому об'єктивно військова сфера порівняно неохоче піддається реформуванню і новаціям.

По-друге, Після закінчення холодної війни виникла низка досить непростих проблемних питань щодо ролі, функцій та завдань національних збройних сил. Відповідь на них приходиться шукати усім країнам, бо сьогодні вони вимушені перебудовувати свої збройні сили для вирішення більшою мірою регіональних завдань та для адекватної реакції на нові загрози національній безпеці (тероризм, боротьба з наркобізнесом, організована злочинність, внутрішні безпорядки, миротворча діяльність, релігійний та етнічний екстремізм тощо).

Вказані завдання далеко не адекватні традиційним (підготовка до широкомасштабної війни), які раніше покладалися на військових.

По-третьє, ускладнення і вдосконалення сучасних озброєнь і бойової техніки ставить на порядок денний питання про відміну загальної мобілізації, а це об'єктивно закладає нові якісні і кількісні виміри відносин між збройними силами та суспільством.

Разом з загальною військовою повинністю буде відмирати уявлення про органічну єдність громадянина і солдата, народу і армії, хоча в плані забезпечення національної безпеки вказану єдність необхідно зберегти. Тобто у цьому контексті потрібен суттєвий перегляд природи цивільно-військових відносин.

По-четверте, очевидно, що неможливо забезпечити національну безпеку лише однією військовою могутністю. Тобто виділяти на оборону необхідно лише ту частину ресурсів, яка необхідна для забезпечення безпеки. Тому виникають дві проблеми: правильного визначення частки коштів, необхідних для забезпечення безпеки та обґрунтування оптимального рівня оборонної достатності.

При вирішенні цих проблем військові бояться, що некомпетентні чиновники нанесуть армії непоправну шкоду, бо переконані, що краще ніж вони розуміються на проблемах армії. Політики та цивільні спеціалісти, навпаки, часто досить зверхньо ставляться до законних потреб військових. Очевидно, що вказане непорозуміння між цивільними та військовими наносить значну шкоду національній безпеці.

Серед причин необхідності вдосконалення цивільно-військових відносин в Україні можна, зокрема, назвати:

- потреби охорони та захисту демократичного процесу, надання йому сталих, прогнозованих форм розвитку;
- забезпечення дотримання законності в армії;
- необхідність підтримки на належному рівні мобілізаційної готовності та боєготовності Збройних Сил України і в цьому контексті обґрунтованості військово-політичних і військових рішень;
- забезпечення достовірності інформації з різних питань життєдіяльності військової сфери;
- необхідність порушення вітчизняної традиції функціонування війська у стані відносно замкненої, майже відірваної від суспільства структури;
- важливість оптимізації існуючої системи підготовки та призначення військових кадрів;
- необхідність забезпечення належної організації життєдіяльності сектору безпеки в умовах глибоких змін, які відбуваються у всіх сферах суспільного та політичного життя України.

Таким чином, проблема полягає не стільки у запровадженні демократичного цивільного контролю за діяльністю сектору безпеки, як у корінному реформуванні відносин між військовим та цивільним сектором, яке в свою чергу є складовою розв'язання проблеми забезпечення належної ефективності управління сектором безпеки.

Вдосконалення цивільно-військових відносин передбачає інформаційну прозорість і сприяє знаходженню прийнятного компромісу між демократичними наполяганнями та вимогами збереження необхідної секретності. У цьому контексті демократичним цивільним контролем має бути охоплена вся воєнна сфера від розробки та затвердження Воєнної доктрини до розгляду та затвердження воєнного бюджету, від стану оборонної інфраструктури до організації виробництва і оснащення військ сучасною зброєю.

У даному випадку, важливу роль мають відігравати ЗМІ, які мають займати державницькі позиції і стати надійними правозахисними інститутами та впливовими суб'єктами моніторингу стану справ не тільки у військовому секторі, а й щодо відношення до нього цивільного сектора.

Необхідно підкреслити, що у посттоталітарних країнах проблеми у сфері цивільно-військових відносин, виникають і з боку цивільного сектора із-за:

- нездатності демократичного керівництва забезпечити подальший демократичний розвиток, підтримати законність і порядок;
- слабкості політичних інститутів і амбіціозності політиків, здатних залучити військових для здійснення своїх цілей;

- некомпетентності та безвідповідальності цивільних у питаннях прийняття військово-політичних та стратегічних рішень військового будівництва.

На останньому варто наголосити, бо управлінські рішення, які приймаються щодо забезпечення національної безпеки визначають тенденції, напрями і динаміку розвитку держави і суспільства. Помилкові рішення щодо розподілу ресурсів між військовими і цивільними задачами, які приймаються у мирний час виправити в передвоєнний період, а тим більше під час війни – практично буде неможливо.

В Україні головна причина помилкових рішень в області розподілу ресурсів між військовими і цивільними завданнями, як правило, полягає не в тому, що вказані ресурси обмежені (вони завжди обмежені!). Недосконалість цивільно-військових відносин знаходить свій прояв у відсутності взаємної відповідальності за виконання завдань у сфері забезпечення національної безпеки між цивільним і військовим сектором.

Таким чином, в Україні поки що недостає досвіду цивільно-військових відносин, який має місце в країнах консолідованої демократії, де до цивільного контролю залучені структури усіх гілок влади і громадянське суспільство.

Тому визначальним у цьому питанні є створення такої системи взаємин між військовими та цивільними, яка б сприяла ефективному управлінню силами і засобами сектору безпеки, що неможливо без здійснення належного цивільного контролю за його діяльністю.

11.2.2. Демократичний цивільний контроль за сектором безпеки крізь призму європейського досвіду

Демократичний цивільний контроль над оборонною сферою та правоохоронними органами держави сформульовано як політичний стандарт рядом авторитетних міжнародних організацій, таких як ОБСЄ, НАТО, ЄС, Рада Європи.

З урахуванням цього в Україні визначені такі основні напрями та проблеми щодо вдосконалення демократичного цивільного контролю за діяльністю сектору безпеки.

1. Завершення формування структури системи державного управління сектором безпеки.

Результати діяльності в даному напрямі в Україні не можна вважати задовільними. Основною причиною цього слід признати остаточну невизначеність розподілу функцій, повноважень, відповідальності та контролю в сфері безпеки між гілками влади. Відсутність такої визначеності призведе

ла до розбалансованості управлінських рішень в даній сфері. Так, у 2008 році Президент України вніс законопроект щодо скорочення чисельності Збройних Сил на 17 тис. чол. Верховна Рада ухвалила закон, який передбачав скорочення на 9 тис. чол., а у вересні міністр оборони України виступив з ініціативою збільшення їх чисельності на 21 тис. чол.

Досі не встановлено парламентський контроль за спеціальними службами (в першу чергу розвідувальними органами). Згідно з рекомендацією ПАРЕ № 1713 для його здійснення необхідно створення спеціального комітету чи підкомітету Верховної Ради.

2. Законодавче закріплення основних параметрів і характеристик суб'єктів сектору безпеки відповідно до покладених на них функцій і завдань.

Відсутність чіткої й системної конкретизації функцій та повноважень органів державної влади позбавляє можливості законодавчого закріплення параметрів і характеристик суб'єктів сектору безпеки, що фактично робить невизначеним сферу розповсюдження і предмет демократичного цивільного контролю.

Наприклад, за існуючими законодавчими функціями парламенту, типу «визначає основи національної безпеки», які мають широке трактування, не стоять основоположні питання забезпечення національної безпеки, в тому числі пов'язані з конкретним технічним оснащенням Воєнної організації та параметрами боєготовності сил оборони. Тому навіть такі конкретизовані функції Верховної Ради, як затвердження загальної чисельності ЗС, СБУ та інших військових формувань, перетворюються на формальну процедуру.

3. Забезпечення наукової обґрунтованості інституційних перетворень і державних рішень в оборонній політиці.

На багатьох міжнародних конференціях, на яких розглядалися проблеми реформування сектору безпеки неодноразово зазначалося, що в Україні бракує цілісної науково обґрунтованої картини сектору безпеки і стандартів, за якими формується та оцінюється його діяльність. Тому політика в оборонній сфері, яка не має опори на обґрунтовану стратегію призводить до того, що рішення, які спочатку вважалися єдино вірними, потім обертаються серйозними помилками.

Водночас наукова обґрунтованість державних рішень в оборонній політиці європейських країн є гарантією того, що сили оборони адекватні воєнним загрозам, а їх потреби займають відповідне місце в пріоритетах щодо виділення необхідних їм ресурсів.

При цьому узагальнена європейська модель вироблення оборонної політики та контролю сектору безпеки має такі етапи:

- дослідження та оцінка варіантів політики;

- розробка і реалізація управлінських рішень (приймаються рішення щодо конкретної політики з визначенням ресурсів, термінів і відповідальності);
- методів контролю та аналізу політики;
- визначення рішень, необхідних для реалізації її цілей і завдань;
- оцінка і перегляд політики (відбувається періодичний ретельний огляд цілей і результатів, контроль ефективності; перегляд методів здійснення політики, ресурсів та пріоритетів);
- повторна оцінка політики (на цьому етапі проводиться ухвалення рішення про її продовження, уточнення, модифікацію або припинення й перехід до нової політики).

4. Розробка та впровадження в практику науково-обґрунтованих критеріїв і методик поетапної оцінки результатів функціональної діяльності всіх структур сектору безпеки.

Україна й досі не має відповідних розробок. Відсутність таких стандартів призводить до суб'єктивних оцінок діяльності структур, що контролюються, навіть на рівні адміністративного цивільного контролю, не кажучи вже про контроль громадський.

Навіть з реалізацією принципу прозорості певні види діяльності в цих структурах, конкретні заходи, результати можуть бути і відомими, але незрозумілими або трактуватися по-різному.

У відсутності належної методології здійснення демократичного цивільного контролю західні аналітики вбачають загрозу державному управлінню, бо навіть парламентський контроль може перетворитися на звичайну політичну риторичку.

5. Загальмувалося удосконалення нормативно-правової бази демократичного цивільного контролю.

Експерти відзначають низьку культуру підготовки і виконання українського законодавства, навіть документів, підготовлених у співпраці з західними фахівцями. Зокрема, у цих документах, як правило, відсутні чіткі цілі та програми їх досягнення.

Не став виключенням і закон «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Дотепер структура державного управління в ньому не віднесена до предмету і завдань такого контролю, як і механізми його здійснення.

Хоча відсутність контролю суспільства над структурами державної влади фактично унеможливує й демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами.

До цього часу нема законодавчих рішень і стосовно таких важливих аспектів контролю, як:

- розмежування сфер діяльності суб'єктів державного контролю і громадських інституцій;
- чітка регламентація процедур здійснення адміністративного, парламентського і громадського контролю;
- розширення сфери контролю яке б, зокрема, передбачало відкрите обговорення в суспільстві прийняття рішень в оборонній сфері, а не просто його інформування про діяльність сектору безпеки,;
- визначення ролі та місця дослідних цивільних структур, до кола інтересів яких відносяться питання оборонної тематики, і громадських організацій;
- створення дієвого механізму залучення інститутів громадянського суспільства до питань управління СЗНБ та її контролю.

На окрему увагу заслуговує європейська норма, за якою передбачається, що основоположні документи національного законодавства в оборонній сфері мають базуватися на політичному консенсусі всіх головних політичних партій, Уряду та суб'єктів громадянського суспільства.

6. Підвищення ефективності парламентського контролю.

Цей напрям забезпечувався активізацією діяльності парламентського Комітету з питань національної безпеки і оборони, який мав найбільш кваліфікований склад за весь час існування. Комітет зосереджував зусилля на вдосконаленні нормативно-правової бази сфери безпеки, посиленні соціального захисту військовослужбовців.

Разом з тим до цього часу, немає позитивних зрушень у ключових компонентах, які обумовлюють ефективність діяльності Верховної Ради України з питань оборонної політики, таких, як:

- підвищення рівня її компетентності за рахунок відповідної системи інформаційно-аналітичного забезпечення її діяльності та підвищення професійного рівня народних депутатів;
- організація суспільного діалогу по стратегічних питаннях оборонної політики з метою підвищення прозорості і з'ясування напрямів суспільної думки стосовно концептуальних питань.

За європейськими стандартами парламентський контроль над сферою безпеки буде повним тоді, коли в його полі зору перебувають п'ять головних аспектів діяльності оборонних структур: політика, особовий склад, фінанси, діяльність, технічне оснащення.

В межах *першого аспекту* – право парламенту розглядати і затверджувати базові нормативно-правові акти: концепції, стратегії, програми. В українському законі «Про демократичний цивільний контроль...» така норма звужена до державних програм реформування і розвитку ЗС та інших програм, але й вона систематично ігнорується.

Щодо *другого аспекту*, то це повноваження парламенту затверджувати план управління людськими ресурсами (в тому числі й спосіб комплектування сил оборони) і чисельність особового складу всіх складових сектору безпеки; схвалювати призначення вищих військових командирів. В Україні ці повноваження обмежуються тільки законодавчим затвердженням чисельності особового складу, як правило, науково не обґрунтованої.

Третій аспект – це контроль над бюджетом на трьох рівнях, включаючи постатейний та на окремі програми.

Відносно четвертого аспекту – це право парламенту на розслідування у випадку помилкової або невдалої діяльності виконавчої влади. В діяльності українського парламенту практики такого контролю немає.

П'ятий аспект передбачає причетність парламенту до питань технічного переоснащення на рівні уточнення потреб у новому оснащенні, урядових рішень відносно контрактів і виробників.

В багатьох європейських країнах важливим інструментом впливу на виконавчу владу в питаннях оборони є процедура парламентської санкції. Зокрема, вона діє при вирішенні питань переозброєння армії й практично розглядається як участь у прийнятті рішень щодо цих питань.

В європейській практиці особлива увага приділяється питанню компетентності парламенту, оскільки без компетентності членів парламенту того ж рівня, що і в міністерстві оборони та без тісної співпраці сторін не може бути належного застосування влади парламенту та ефективного планування в силових міністерствах.

Проблема вирішується наявністю в складі парламенту досвідченого професійного штату державних службовців, який володіє знаннями, навичками і засобами для підтримки членів парламенту на рівні, необхідному для забезпечення належної підзвітності представників сектору безпеки й підтримує парламентаріїв в курсі ключових проблем безпеки і відповідного комплексу даних.

При цьому особливий акцент робиться на важливості розуміння парламентаріями потреб національних збройних сил. Якщо парламент не спроможний зрозуміти, які видатки потрібні та як вони використовуються, не може бути й мови про прозорість та підзвітність.

Тобто принципово не може бути демократичного контролю, доки парламент є неефективним. На жаль, Верховна Рада України поки що не спроможна реалізувати таку настанову.

7. Законодавче закріплення чіткої системи періодичної відкритої звітності та персональної відповідальності вищих посадових осіб держави і сектору безпеки за якість і виконання прийнятих рішень щодо проведення військової реформи, політичної та економічної ефективності витрат на оборону.

Європейська практика запровадила досить чітку систему підзвітності та відповідальності за здійснювані дії, як основу ефективного виконання службових функцій, а також передумову оптимального розподілу влади між інститутами сфери оборони та безпеки.

Європейською нормою є звітність силових міністрів Прем'єр-міністру і парламенту. Якщо парламент не задоволений ситуацією в структурах сфери безпеки, він може усунути з посади їх керівництво або окремих міністрів.

В українських реаліях, незважаючи на щорічні Послання Президента Верховній Раді та періодичну звітність перед нею керівників силових структур, ознаки системності та притягнення до персональної відповідальності й досі відсутні. Наслідком, зокрема, є перманентний кризовий стан у Збройних Силах.

Зміна керівників силових структур відбувається переважно не через недоліки в їх роботі (які, як правило, не стають доступними для публічного обговорення), а з політичних чи інших міркувань.

Характерно, що навіть у Законі «Про демократичний цивільний контроль...» «відповідальність посадових осіб» співвіднесена лише зі «своєчасністю, повнотою і достовірністю інформації, що надається,» та з «реагуванням на звернення громадян».

8. Забезпечення прозорості процесів прийняття концептуальних рішень в оборонній сфері.

Закон «Про демократичний цивільний контроль...» звужує сферу інтересів суспільства в оборонній політиці «інформацією про діяльність Збройних Сил та інших складових Воєнної організації й не відповідає змістовному навантаженню однієї з базових умов контролю – «відкритості процесів обговорення та прийняття рішень в оборонній сфері».

Водночас європейська практика передбачає досить широкий для суспільного обговорення спектр питань оборонної діяльності держави, а саме:

- інформація про оборонну політику та її втілення;
- управління ресурсами, кадрова політика, бюджетний менеджмент;
- процес закупівлі озброєнь, особливо у довгострокових програмах.

При цьому відкриті публікації з питань оборони, щорічний оборонний бюджет, щорічна доповідь про стан оборони та збройних сил. Це документи, які спеціально готуються для забезпечення підзвітності, прозорості в оборонній політиці, інформування суспільства Вони є результатом серйозних досліджень, політичних консультацій та громадських обговорень і мають бути схвалені парламентом та урядом.

Забезпечення прозорості процесів прийняття концептуальних рішень з питань оборони є необхідним для роз'яснення суспільству сукупності факторів, що визначають таке рішення, та формування відповідної громадської думки.

Але в Україні відсутні механізми, за допомогою яких вдалося б забезпечити необхідний рівень інтерпретації питань оборонної політики у суспільстві, формування щодо них громадської думки та вплив її на прийняття принципових державних рішень.

9. Створення механізмів залучення до практики формування державної оборонної політики і системи демократичного цивільного контролю інститутів громадянського суспільства, компетентних цивільних експертів, мас-медіа та дослідних аналітичних центрів.

Українська практика обмежується формуванням цивільних неурядових консультативно-рекомендаційних рад (колегій) при керівництві структурами сектору безпеки, поодиноким залученням до обговорення деяких питань оборонної політики цивільних експертів і недержавних аналітичних центрів.

Європейські ж норми засновані на визнанні громадянського суспільства однією з вищих цілей демократизації, необхідною умовою ефективності оборонного менеджменту (управління). Зокрема, заохочується діяльність громадських організацій, через які суспільство розширює сферу впливу на органи державного управління та підтримання діяльності Уряду в полі зору громадськості. Позитивні функції громадських організацій походять, насамперед, з їхньої незалежності, а в ряді випадків і прямої опозиції державі.

Глава 11.

11.3. Державна політика щодо подолання корупції

11.3.1. Поняття “корупція” та чинники, які здійснюють вплив на ефективність протидії корупцію в Україні

Корупція в сучасних умовах стала чинником, який становить реальну загрозу національній безпеці і конституційному ладу України. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції»¹³ від 7 квітня 2011 року N 3206-VI визначає корупцію як використання особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди

¹³

Проект цього закону отримав підтримку експертів Групи країн проти корупції Ради Європи (GRECO), яка відповідно до Плану дій Україна — ЄС контролює виконання взятих Україною на себе зобов'язань, а його положення узгоджуються з положеннями Конвенції ООН проти корупції

вказаній особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей.

Під неправомірною вигодою вказаний Закон України визначає грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, що їх без законних на те підстав обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову.

Підґрунтям можливої корупції є конфлікт інтересів, а саме: суперечності між особистими інтересами особи уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

Певною мірою можна стверджувати, що корупція є складовою механізму експлуатації суспільства бюрократичними структурами. Але в умовах належного функціонування державних інститутів влади виключно в правовому полі вона не здійснює суттєвого впливу на його повсякденну життєдіяльність.

Водночас, якщо у провладній еліті та у широких верств населення переважає користолюбство та зневага до законодавства, корупція може перетворюватися на негативний і визначальний структуроутворюючий елемент повсякденного політичного та економічного життя суспільства.

Головна загроза корупції полягає в тому, що вона перероджує державний апарат. Тому боротьба з корупцією є одним із пріоритетів, що стоять перед українським суспільством.

Таким чином боротьба з корупцією передбачає створення системи надійних правових та інституціональних гарантій суспільного і політичного контролю за діяльністю державних органів, різного роду організацій і окремих осіб.

Проте вона може зводитися лише до вимушених заходів з боку владних структур, спрямованих на відновлення елементарного порядку в суспільстві, перерозподіл сфер впливу поміж різними кланами панівної олігархії і формуваннями мафіозного типу тощо.

Безпосереднім суб'єктом корупційного правопорушення, тобто таким, вчинки якого (за певну винагороду) на користь інших осіб мають протиправні, аморальні і суспільно небезпечні результати, може виступати державний чиновник будь-якого рангу, політик, керівник громадської або господарської організацій.

У досить корумпованих країнах відбувається розподіл влади між політиками-прагматиками, особисто відданими керівнику країни, осо-

бами, які належать до найближчого оточення керівника, різного роду політиками-романтиками, політичні орієнтації яких змінюються залежно від особливостей конкретної держави і політичної кон'юнктури, а також мафіозними колами, які представляють криміналізований національний капітал.

У таких країнах видаються нормативні акти про боротьбу з корупцією. Але, як правило, ці акти позбавлені реального механізму досягнення задекларованих цілей і більшою мірою мають за мету створити видимість активної діяльності. Реально ж боротьба з корупцією досить часто виливається в розправу з представниками політичних і економічних кланів, які є суперниками.

Оскільки проблема боротьби з корупцією традиційно займає визначальне місце в політиці будь-якої країни, а рівень корумпованості та ефективність антикорупційних заходів в різних країнах дуже різняться, то важливе місце у боротьбі з корупцією має визначення її масштабів.

Вказані масштаби оцінюються за індексами сприйняття корупції, які дозволяють визначити рейтинг країни щодо рівня корумпованості відносно інших країн. Рейтинги щорічно складаються світовими дослідницькими агентствами.

Починаючи з 1998 року до вказаних рейтингів потрапляє й Україна. Але показники, з якими вона входить в рейтинги й які визначають її рівень корумпованості далеко не кращі. Більше того включно до 2011 року спостерігалася загрозлива тенденція зростання рівня корумпованості в країні.

Так, у 2006 році Україна посідала 99 місце в цьому рейтингу, а в 2009 вже 146. За 2010 рік ситуація в Україні дещо поліпшилася, але все одно вона посіла 134 місце з 178 можливих¹⁴.

Варто зазначити, що індекс сприйняття корупції передбачає використання для його розрахунку всіх можливих джерел інформації, які щороку змінюються.

Так, серед чинників, що провокують корупцію, відзначається не надійний контроль за діяльністю чиновників, слабкість покарань, відсутність свободи преси, роздутий бюрократичний апарат і висока різниця в оплаті праці службовців державного і приватного сектора «ступінь спокуси», суперечності в законодавстві та у підзаконних актах, обмеження конкуренції.

Дослідження, які використовують при складанні індексів сприйняття корупції, в основному містять питання, пов'язані зі зловживанням владою з метою отримання особистої вигоди, спрямовані, наприклад, на підкуп

¹⁴ За офіційними даними, за рейтингом корумпованості серед країн, яким вдалося створити ефективний механізм боротьби з корупцією Данія, Фінляндія, Швеція, Нова Зеландія, Канада, Нідерланди, Норвегія.

державних посадових осіб при здійсненні державних закупівель. Джерела інформації не розділяють адміністративний і політичний типи корупції.

Корупційний індекс відіграв важливу роль у підвищенні усвідомлення широкою громадськістю факту корупції. Але цей показник останнім часом піддається критиці фахівцями, зокрема щодо якості дослідницької методології, яка використовується цією організацією.

Індекс базується лише на уявленнях, адже дуже важко провести порівняльний аналіз рівня корупції у різних країнах на основі фактичних матеріалів, наприклад, кількості кримінальних справ чи судових вироків.

Такі дані у різних країнах не відбивають реального рівня корупції, вони скоріше є показником якості роботи правоохоронних органів, судів і засобів масової інформації щодо виявлення корупції.

Дослідження показали, що найвищий рівень корупції спостерігається у країнах із низьким рівнем економічного розвитку та невеликим обсягом інвестицій.

Обсяг інвестицій безпосередньо залежить від бюрократичного апарату, бо угоди щодо інвестицій часто укладаються за посередництвом чиновників. Чим складнішою є система різноманітних дозволів, погоджень тощо з боку чиновників, тим важче інвестору домогтися бажаного результату, не вдаючись до корупції.

Фахівцями виявлено тісний взаємозв'язок між якістю суспільних послуг та рівнем бюрократії. Встановлено, що у країнах із низькою якістю послуг в суспільному секторі найбільш високий рівень бюрократії, бо якість послуги знаходиться у безпосередній залежності від розміру даного хабара або приватних економічних, соціальних чи політичних інтересів.

Є певна закономірність: чим гірші економічні показники та чим більше різноманітних дозволів, чим більше звертань за допомогою до чиновників, тим більшою є вірогідність корупційних діянь, тим більш поширеною стає корупція, захоплюючи все нові й нові сфери суспільства.

Саме тому досить тісно пов'язаним з рівнем корумпованості є рейтинг економічних свобод. У січні 2011 року відома американська дослідницька організація Heritage Foundation оприлюднила рейтинг економічних свобод в Україні. За результатами досліджень вказаної організації Україна опустилася з 162 на 164 місце серед 179 країн світу. Вона посіла останнє місце в Європі й повернулася до рівня кінця 1990-х років.

Фактично саме рівень корумпованості держави є визначальним чинником, який формує відповідну стратегію поведінки та взаємовідносин передусім представників бізнесу, окремих громадян та чиновників, коли інтереси приватних та юридичних осіб перетинаються з владними повноваженнями чиновництва.

Водночас варто зазначити, що об'єктивно оцінити рівень і масштаби поширеності корупції та результати боротьби з нею в Україні сьогодні досить складно.

Чинна статистика не відображає реального стану справ, її дані не корелюються між різними відомствами і тому викривлюють реальні кінцеві результати боротьби з такими діяннями. Висока латентність корупційних правопорушень не дозволяє лише на базі статистики простежити масштабність і ступінь поширеності корупції.

За підрахунками науковців, які вивчають це явище, частка виявлених правоохоронними органами корупційних правопорушень не перевищує одного відсотка від фактично вчинених. Але навіть ці корупційні правопорушення не знаходять відповідної оцінки згідно чинного законодавства¹⁵

Глобалізація всіх сфер життєдіяльності світової спільноти перетворила корупцію на інтернаціональну проблему. Вона стала звичним явищем і в міжнародних організаціях.

Зокрема, корупція у міжнародному економічному співробітництві проявляється при створенні підприємств за участю іноземного капіталу та реалізації інвестиційних проектів. Багато представників іноземних компаній користуються таким засобом, як «хабар» для одержання переваг у конкуренції. Шукаючи шляхи зменшення податкового тиску, вони самі йдуть на зловживання і підкуп осіб, наділених контрольними і розпорядчими функціями. Тому досить часто не тільки керівники провідних держав, а й міжнародних організацій стають учасниками гучних корупційних скандалів.

Транснаціональність корупції на сучасному етапі історичного розвитку потребує вжиття глобальних заходів на міжнародному рівні для нейтралізації загрози, яку вона представляє для безпеки світової спільноти. Тому протидію корупції на міжнародному рівні здійснюють ряд міжнародних організацій, зокрема: ООН, МВФ, СОТ, ЄС та ін. Найважливішим підсумком їх роботи є підписання міжнародних конвенцій по боротьбі з корупцією та відмиванням грошей.

Таким чином корупція в Україні є явище, яке здійснює вкрай негативний вплив на всі сфери життєдіяльності суспільства та держави, міжнародні відносини деформує громадську свідомість. Корумповані дії все більше перетворюються на норму поведінки. Недопустимо високий рівень корупції визнано навіть представниками вищих органів державної влади.

¹⁵ Для порівняння: в Україні у 2010 році органи МВС виявили 1702 осіб, яких підзрювали у хабарництві. З цього числа в судах були розглянуті справи лише 910 осіб, із яких тільки 99 були засуджені до позбавлення волі, тобто менше 6% від осіб, яких підзрювали у хабарництві.

Водночас в останні роки в Україні у сфері протидії корупції було зроблено чимало позитивних кроків. Зокрема, окрім прийняття Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», який спрямовано на створення дієвого антикорупційного законодавства, Президентом України В. Януковичем визначено посилення протидії корупції, як пріоритетне державне завдання. Запроваджено на систематичній основі проведення на найвищому рівні службових нарад за участю правоохоронних органів, на яких розглядаються проблемні питання боротьби з корупцією в Україні.

Проте корупція продовжує залишатися своєрідною візитною картою України. За даними соціологічних опитувань навіть для реалізації законних прав громадяни України вимушені давати хабара (понад 60 % респондентів заявили, що знають про випадки, коли давали хабара для ухвалення законного рішення). При цьому різні соціологічні опитування свідчать, що понад 50% громадян України вважають корупцію прийнятним шляхом вирішення питань.

Одним із головних факторів невдач влади у боротьбі з корупцією є недосконалий механізм її протидії. Зокрема, вдосконалення вказаного механізму досить часто зводилися до дискусій стосовно таких питань:

- приходу на керівні посади нової «доброчинної» еліти;
- вдосконалення чинного законодавства, зокрема, розробки чергової Антикорупційної концепції (або стратегії);
- створення спеціальної структури, на яку доцільно покласти завдання щодо боротьби з корупцією (наприклад, Антикорупційного бюро);
- скасування депутатської недоторканості.

Проте варто визнати, що побудова ефективного механізму запобігання і протидії корупції в Україні неможлива без констатування та відповідного реагування на такі чинники:

- корупція не має політичного забарвлення;
- не чесний посадовець в системі державного управління та органах місцевого самоврядування сьогодні є їх типовим елементом, сформованим національною державною кадровою політикою;
- корупція сприймається майже нормою, бо значна частина населення бачить у корупційній системі можливість оперативного подолання адміністративних бар'єрів суперечливих норм чинного законодавства, а також захисту від свавілля контролюючих державних органів;
- вплив корупції на українське суспільство і державу має комплексний характер, вона глибоко проникла у всі сфери життєдіяльності суспільства та держави, а її локомотивом є «тінізація» економічного сектору;
- із-за корупції у суспільстві функціонують дві соціальні моделі поведінки громадян, де панують своя система цінностей, свої цілі та методи їх до-

сягнення: офіційна, яка передбачає дотримання правових і моральних норм та неофіційна, де використання протиправних методів є нормою поведінки;

- корупція здійснює потужний вплив на формування органів державної влади, на вироблення і реалізацію державної політики;
- корупція вкрай негативно впливає на міжнародний імідж України, перешкоджає, а іноді блокує надходження іноземних інвестицій;
- гасла боротьби з корупцією широко використовуються у політичній боротьбі, а відтак особливо актуальними стають під час проведення президентських і парламентських виборів, а також у боротьбі за «крісла і портфелі» з політичними опонентами;
- боротьба з корупційними правопорушеннями можна лише застосовуючи системний підхід.

Водночас якими б національними особливостями не визначалась природа корупції, методи запобігання і протидії їй мають передбачати одночасне виконання таких умов:

- підконтрольність державних чиновників, державних інститутів громадськості і парламенту;
- відкритість і прозорість прийняття рішень на усіх рівнях державної влади і місцевого самоврядування;
- забезпечення свободи слова, свободи ЗМІ та їхньої незалежності;
- можливість громадського контролю за прийняттям найважливіших економічних і політичних рішень;
- незалежність судової влади;
- збалансованість гілок влади.

На жаль, жодна із зазначених умов в Україні повною мірою не виконана. Тому Україна повинна вивчати досвід інших країн та запозичувати найкращі й найефективніші шляхи боротьби з корупцією в державі.

Наприклад, у Грузії боротьба з корупцією відбувалась досить радикальними методами: шляхом арештів та звільнень. Протягом короткого проміжку часу були звільнені щонайменше 15 тисяч поліцейських та близько 40% службовців.

Система боротьби з корупцією у Нідерландах включає низку дещо інших, але досить системних і ефективних заходів, зокрема, щорічно міністр внутрішніх справ країни доповідає парламенту про виявлені факти корупції і вжиті заходи щодо покарання осіб, які скоїли корупційні правопорушення.

При цьому основною формою покарання за корупційні діяння є заборона працювати в органах державної влади і втрата соціальних гарантій, наприклад, пенсійного забезпечення, а матеріали, пов'язані з корупційни-

ми діями, якщо вони не стосуються системи національної безпеки, стають доступними громадськості.

В Ізраїлі, який входить до двадцятки достатньо вільних від корупції країн, низький рівень корумпованості, зокрема, забезпечується системою дублювання моніторингу можливих корупційних діянь, який здійснюється урядовими організаціями, спецпідрозділами поліції, відомством Державного контролера, незалежного від міністерств і державних відомств та громадськими організаціями. Завдяки значним соціальним пільгам для чиновників і безжалісному покаранню у разі виявлення корупційних діянь, корупція практично відсутня.

У Німеччині в основу боротьби з корупцією покладено завдання знищення матеріальної, насамперед фінансової, бази злочинних угруповань, що досягається двома шляхами: конфіскацією майна і створенням належної правової бази для унеможливлення відмивання «брудних» грошей.

У Китаї на посадовця, якого викрили на відмиванні брудних грошей, на отриманні хабара або на якомусь іншому корупційному вчинку, чекає публічна страта та конфіскація всього майна.

В цілому ж корупція є серйозною перепоною для реформ в економіці, гальмує становлення ринкових інститутів, перешкоджає надходженню інвестицій та становить загрозу національній безпеці України.

Корупція справляє визначальний вплив на українську політику, економіку та інші сфери суспільного життя. Висока вартість життя та медичного обслуговування, низький рівень правової та політичної культури обумовлюють поширення корупції як соціального явища.

Вона є найсуттєвішою причиною низького рівня суспільної довіри до всіх інституцій державної влади.

11.3.2. Правові засади, суб'єкти та механізми боротьби з корупцією в Україні

Відносини, що виникають у сфері запобігання і протидії корупції, регулюються Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», іншими законами і міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також прийнятими на їх виконання іншими нормативно-правовими актами.

Відповідно до цього Закону України діяльність із запобігання і протидії корупції має ґрунтуватися на таких основних принципах:

- верховенства права;
- законності;
- комплексного здійснення правових, політичних, соціально економічних, інформаційних та інших заходів;

- пріоритетності запобіжних заходів;
- невідворотності відповідальності за вчинення корупційних правопорушень;
- відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- участі громадськості у заходах щодо запобігання і протидії корупції;
- державного захисту осіб, які надають допомогу у здійсненні таких заходів;
- забезпечення відновлення порушених прав і законних інтересів, відшкодування збитків, шкоди, завданої корупційним правопорушенням.

Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» визначає досить широке коло осіб, які є суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення.

Передусім це особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування починаючи від Президента України, Голови Верховної Ради України та Прем'єр-міністр України й закінчуючи державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, посадовими та службовими особами інших органів державної влади.

Суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення є також:

- особи, які згідно вказаного Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, наприклад особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій).
- особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону.

Суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції в Україні є: Президент України, Верховна Рада України, органи прокуратури України, органи державної влади.

Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції відповідно до Конституції і законів України, актів Президента України, а координацію реалізації органами виконавчої влади визначеної Президентом України антикорупційної стратегії здійснює спеціально уповноважений орган з питань антикорупцій-

ної політики, який утворюється Президентом України і діє відповідно до вимог, встановлених законом.

Окрім того заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень здійснюють спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції.

Ними в Україні є органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України.

Координацію діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції здійснюють у межах наданих повноважень Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори.

Суб'єктами, які беруть участь у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках і у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, а також в інформаційному і науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, у міжнародному співробітництві в цій сфері, є також:

- уповноважені підрозділи органів державної влади;
- місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування;
- підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові та службові особи, а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою.

При цьому чинним законодавством передбачено, що посадові та службові особи органів державної влади, посадові особи місцевого самоврядування, юридичних осіб, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення працівниками відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, їх структурних підрозділів зобов'язані у межах своїх повноважень ужити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції.

Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачена низка заходів, спрямованих на запобігання та протидію корупції.

Так, суб'єктам відповідальним за корупційні правопорушення, зокрема, забороняється:

- неправомірно сприяти фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, одержанні субсидій, субвенцій, дота-

цій, кредитів, пільг, укладанні контрактів (у тому числі на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти);

- неправомірно втручатися в діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або посадових осіб;
- неправомірно надавати перевагу фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків.

Є також обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Зокрема, їм забороняється:

- займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту);
- входити до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальній громаді в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Передбачені також досить жорсткі обмеження щодо одержання дарунків (пожертв).

Наприклад, особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування забороняється безпосередньо або через інших осіб одержувати дарунки (пожертви) від юридичних або фізичних осіб за рішення, дії чи бездіяльність в інтересах дарувальника.

Є також обмеження що стосуються роботи близьких осіб. Наприклад, особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування не можуть мати у безпосередньому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути безпосередньо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

Водночас вказані вимоги не розповсюджуються на:

- народних засідателів і присяжних;
- близьких осіб, які безпосередньо підпорядковані один одному у зв'язку з перебуванням кожного з них на виборній посаді;
- осіб, які працюють у сільській місцевості, гірських населених пунктах;
- осіб, які працюють в галузі освіти, науки, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту.

Досить суттєвими є також обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Так, їм протягом року з дня припинення виконанням вказаних функцій забороняється укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з підприємствами, установами чи організаціями незалежно від форми власності, якщо зазначені особи протягом року до дня припинення виконання своїх функцій здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих підприємств, установ чи організацій.

Їм також забороняється розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, установлених законом.

Особам, які звільнилися з посад або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування протягом року з дня припинення виконанням вказаних функцій забороняється представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган (органи), в якому (яких) вони працювали.

Відповідно до чинного законодавства стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (крім кандидатів на пост Президента України, кандидатів у народні депутати України, кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та на посади сільських, селищних, міських голів), проводиться спеціальна перевірка, у тому числі щодо відомостей, поданих особисто.

Організація її проведення покладається на керівника (заступника керівника) органу державної влади, органу місцевого самоврядування, на зайняття посади в якому претендує особа, крім випадків, установлених законом. При цьому до проведення спеціальної перевірки залучаються спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, а в разі потреби – інші центральні органи виконавчої влади.

Спеціальній перевірці підлягають відомості, зокрема щодо:

- притягнення особи до кримінальної відповідальності, в тому числі за корупційні правопорушення, наявності судимості, її зняття, погашення;
- факту, що особа піддавалася раніше адміністративним стягненням за корупційні правопорушення;
- достовірності відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;

- наявності в особі корпоративних прав;
- стану здоров'я, освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання, підвищення кваліфікації.

Спеціальна перевірка проводиться у п'ятнадцятиденний строк за письмовою згодою особи, яка претендує на зайняття посади, а у разі ненадання особою такої згоди питання щодо призначення її на посаду не розглядається.

У разі встановлення за результатами спеціальної перевірки факту подання претендентом на посаду неправдивих відомостей про себе посадова особа (орган), яка (який) здійснює призначення (обрання) на цю посаду, відмовляє претенденту у призначенні (обранні) на посаду, а також протягом трьох робочих днів повідомляє про виявлений факт правоохоронні органи для реагування в установленому законом порядку.

Порядок організації проведення спеціальної перевірки затверджується Президентом України.

Особи, щодо яких проведена спеціальна перевірка, мають право на ознайомлення з довідкою про результати спеціальної перевірки та в разі незгоди з ними можуть подавати зазначеним органам свої зауваження у письмовій формі.

Інформація про результати спеціальної перевірки та документи щодо її проведення є конфіденційними, якщо вони не містять відомостей, що становлять державну таємницю. Такі документи зберігаються в порядку, встановленому відповідно до закону.

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також особи, які згідно Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» прирівнюються до вказаних осіб, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати за місцем роботи (служби) декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за встановленою вказаним Законом формою.

Особи, які не мали можливості подати до 1 квітня за місцем роботи (служби) вказану декларацію через перебування у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами або для догляду за дитиною, через тимчасову непрацездатність, перебування за межами України, під вартою, подають таку декларацію за звітний рік до 31 грудня.

Особи, які не подали декларацію із зазначених причин і звільняються з цього місця роботи, зобов'язані подати таку декларацію до розірвання трудового договору.

При цьому відомості, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік Президента України, Голови Верховної Ради України, народних депутатів України, Прем'єр-міністра

України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та суддів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, голів та суддів вищих спеціалізованих судів України, Генерального прокурора України та його заступників, Голови Національного банку України, Голови Рахункової палати, Голови та членів Вищої ради юстиції, членів Центральної виборчої комісії, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Голови та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, керівників інших органів державної влади та їх заступників, членів колегіальних органів державної влади (комісій, рад), керівників органів місцевого самоврядування та їх заступників, підлягають оприлюдненню протягом 30 днів з дня їх подання шляхом опублікування в офіційних друкованих виданнях відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Варто також зазначити, що у разі відкриття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також особою, яка згідно Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» прирівнюється до вказаної особи, валютного рахунка в установі банку-нерезидента вона зобов'язана в десятиденний строк письмово повідомити про це орган державної податкової служби за місцем проживання із зазначенням номера рахунка і місцезнаходження банку-нерезидента.

Порядок зберігання документів і використання відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, та відомостей щодо вказаного валютного рахунку, затверджується Кабінетом Міністрів України.

Законами та іншими нормативно-правовими актами, що визначають організацію і порядок діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, надання окремих видів державних послуг або порядок діяльності категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави, місцевого самоврядування, можуть установлюватися спеціальні вимоги щодо поведінки таких осіб.

При цьому держава сприяє закріпленню норм професійної етики та інших вимог щодо здійснення окремих видів діяльності в кодексах поведінки підприємців, представників відповідних професій.

Чинними законодавством передбачено, що закони та інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування, мають передбачати порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів¹⁶.

¹⁶ Конфлікт інтересів – суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень

Передбачено також, що для урегулювання конфлікту інтересів особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, посадові особи юридичних осіб публічного права, які не є вищезазначеними особами, але одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету, а також особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (наприклад, аудитори, нотаріуси, члени трудового арбітражу) зобов'язані:

- уживати заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів;
- повідомляти невідкладно безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів.

З метою виявлення у проектах нормативно-правових актів норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачено, що Міністерство юстиції України проводить антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів. Порядок і методологія її проведення та порядок оприлюднення результатів визначаються міністерством.

Результати антикорупційної експертизи підлягають обов'язковому розгляду під час прийняття рішення щодо видання (прийняття) відповідного нормативно-правового акта (законів України, актів Президента України, нормативно-правових актів, що розробляються Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади).

За ініціативою фізичних осіб, об'єднань громадян, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів, проведення якої та оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, об'єднань громадян, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством.

Досить чіткі вимоги встановлені чинним законодавством стосовно прозорості інформації. Так, особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, особам, які прирівнюються до них, а також особам, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особам, спеціально уповноваженим на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми забороняється:

- відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої цим фізичним або юридичним особам передбачено законом;
- надавати несвоєчасно, недостовірну чи не в повному обсязі інформацію, яка підлягає наданню відповідно до закону;

Окрім того забороняється відносити до інформації з обмеженим доступом інформацію про розміри, види благодійної та іншої допомоги, що надається фізичним та юридичним особам чи одержується від них особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Органам державної влади та місцевого самоврядування забороняється одержувати від фізичних, юридичних осіб безоплатно послуги та майно, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами України.

Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачена можливість досить широкої участі громадськості в заходах щодо запобігання і протидії корупції.

Зокрема, об'єднання громадян, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання, виявлення і протидії корупційним правопорушенням (крім випадків, коли це віднесено законом до виключної компетенції спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції) мають право:

- повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, керівництву та колективу підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення, а також громадськості;
- запитувати та одержувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування в обсягах та порядку, не заборонених законом, інформацію про діяльність щодо запобігання і протидії корупції;
- замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів державної влади;
- брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання і протидії корупції;
- вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання і протидії корупції;
- здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання і протидії корупції, з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству.

При цьому органи державної влади та органи місцевого самоврядування узагальнюють результати громадського обговорення законопроектів та проєктів інших нормативно-правових актів та оприлюднюють їх у засобах масової інформації.

Окремо зазначено, що законопроекти та проекти інших нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, з метою їх громадського обговорення розміщуються на офіційних веб-сайтах органів державної влади, органів місцевого самоврядування невідкладно, але не пізніше дня, наступного за днем їх внесення належним суб'єктом до відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування.

У контексті вищевикладеного досить важливими є вимоги стосовно інформування громадськості про заходи щодо запобігання і протидії корупції. Так, передбачено, що спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції зобов'язані щороку не пізніше 10 лютого оприлюднювати інформацію про вжиті заходи щодо протидії корупції та про осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень.

Окрім того спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики щороку не пізніше 15 квітня готує та оприлюднює у визначеному Кабінетом Міністрів України порядку звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у якому, зокрема, мають бути відображатися такі відомості:

- статистичні дані про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції;
- узагальнені результати антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів;
- інформація про результати виконання органами державної влади заходів щодо запобігання та протидії корупції, у тому числі в рамках міжнародного співробітництва.

Досить важливим є положення чинного законодавства що держава забезпечує здійснення правоохоронними органами правових, організаційно-технічних та інших заходів, спрямованих на захист від протиправних посягань на життя, здоров'я, житло та інше майно осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, а також близьких їм осіб.

Щодо відповідальності за корупційні правопорушення, то чинним законодавством передбачено, що особи, які їх вчинили, притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності в установленому законом порядку.

При цьому відомості про осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, у триденний строк з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили, притягнення до цивільно-правової відповідальності, накладення дисциплінарного стягнення заносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні

правопорушення, що формується та ведеться Міністерством юстиції України. Положення про Єдиний державний формування та ведення цього реєстру затверджується Міністерством юстиції України.

Передбачено також що особа, щодо якої винесено постанову про притягнення як обвинуваченої у вчиненні злочину у сфері службової діяльності, підлягає відстороненню від виконання повноважень на посаді в порядку, визначеному законом, до розгляду справи судом, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України.

Водночас особа, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, може бути відсторонена від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу (установи, підприємства, організації), в якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом.

У разі закриття провадження у справі про адміністративне корупційне правопорушення у зв'язку з відсутністю події або складу адміністративного правопорушення відстороненій від виконання службових повноважень особі відшкодовується середній заробіток за час вимушеного прогулу, пов'язаного з таким відстороненням.

Дострокове припинення повноважень особи на виборній посаді, припинення повноважень посадової особи на посаді, звільнення, що здійснюється за рішенням Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, звільнення військової посадової особи з військової служби у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, а також відсторонення такої особи від виконання службових повноважень здійснюється з урахуванням особливостей, визначених Конституцією і законами України.

Інші особи, яких притягнуто до кримінальної або адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, пов'язані з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», підлягають звільненню з відповідних посад у триденний строк з дня отримання органом державної влади, органом місцевого самоврядування, підприємством, установою, організацією копію відповідного судового рішення, яке набрало законної сили, якщо інше не передбачено законом.

Про звільнення особи з посади у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, пов'язане з порушенням обмежень, передбачених цим Законом, керівник органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації у триденний строк письмово повідомляє суд, який постановив обвинувальний вирок або прийняв постанову про накладення адміністративного стягнення за корупційне правопорушення, та спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної служби.

Порядок інформування спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби про осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, встановлюється Кабінетом Міністрів України.

З метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного правопорушення за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції за рішенням керівника органу, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення, проводиться службове розслідування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Обмеження щодо заборони особі, звільненій з посади у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, встановлюється виключно за вмотивованим рішенням суду, якщо інше не передбачено законом.

Збитки, шкода, завдані державі внаслідок вчинення корупційного правопорушення, підлягають відшкодуванню в установленому законом порядку, а нормативно-правові акти, рішення, видані (прийняті) внаслідок вчинення корупційного правопорушення, можуть бути скасовані органом або посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування відповідних актів, рішень, або визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, прокурора, органу державної влади, органу місцевого самоврядування.

Фізичні та юридичні особи, права яких порушено внаслідок вчинення корупційного правопорушення і яким завдано моральної або майнової шкоди, збитків, також мають право на відновлення прав, відшкодування збитків, шкоди в установленому законом порядку. Якщо ж збитки, шкода, завдані фізичній або юридичній особі внаслідок незаконних рішень, дій або бездіяльності суб'єкта, який здійснює заходи щодо запобігання і протидії корупції, то вони відшкодовуються з Державного бюджету України.

Держава, Автономна Республіка Крим, орган місцевого самоврядування, які відшкодували збитки, шкоду, завдану незаконним рішенням, діями або бездіяльністю суб'єкта, що здійснює заходи щодо запобігання та протидії корупції, мають право зворотної вимоги (регресу) до особи, яка завдала збитків, шкоди, у розмірі виплаченого відшкодування (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами, відшкодуванням моральної шкоди).

Кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення корупційного правопорушення, підлягають конфіскації за рішенням суду в установленому законом порядку, а кошти у встановленому судом розмірі вартості незаконно

одержаних послуг чи пільг – стягненню на користь держави. Україна також здійснює заходи щодо повернення в Україну коштів та іншого майна, одержаних внаслідок корупційних правопорушень, і розпоряджається цими коштами та іншим майном відповідно до чинного законодавства.

Україна відповідно до укладених нею міжнародних договорів здійснює співробітництво у сфері запобігання і протидії корупції з іноземними державами, міжнародними організаціями, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції. Міжнародна правова допомога та інші види міжнародного співробітництва у справах про корупційні правопорушення здійснюються компетентними органами відповідно до законодавства та міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

При цьому компетентні органи України можуть надавати відповідним органам іноземних держав та одержувати від них інформацію, у тому числі з обмеженим доступом, з питань запобігання і протидії корупції з додержанням вимог чинного законодавства України.

Водночас надання органам іноземних держав інформації з питань, пов'язаних з запобіганням і протидією корупції, можливе лише в разі, якщо ці органи та відповідний компетентний орган України можуть установити такий режим доступу до інформації, який унеможливує розкриття інформації для інших цілей чи її розголошення у будь-який спосіб.

Верховна Рада України та інші органи державної влади здійснюють контроль у сфері запобігання та протидії корупції у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, а нагляд за додержанням законів у сфері запобігання і протидії корупції здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами.

Основні поняття

Державна політика національної безпеки, політичне прогнозування державної політики національної безпеки, стратегічне прогнозування державної політики національної безпеки, оцінювання державної політики національної безпеки, моніторинг державної політики національної безпеки, природні та соціальні елементи політики національної безпеки, терор, тероризм, терористичні організації, принципи політики національної безпеки, неурядові дослідні організації, “європейська ідентичність” у сфері безпеки і оборони, спільна зовнішня та безпекова політика ЄС, РНБО України, демократичний цивільний контроль за сектором безпеки, принципи демократичного цивільного контролю за сектором безпеки, корупція, корупційні правопорушення, рівень корумпованості, суб'єкти, відповідальні за корупційні правопорушення, суб'єкти запобігання і протидії корупції.

Питання для самоконтролю

1. Суть державної політики національної безпеки
2. Чому сучасне розуміння сутності національної безпеки передбачає більш широкий погляд на розробку та впровадження політики її забезпечення?
3. Чому визначені на законодавчому рівні напрями державної політики національної безпеки не варто ототожнювати з її реальною політикою?
4. Які завдання політичного та стратегічного прогнозування державної політики національної безпеки?
5. Що є предметами аналізу та прогнозу при оцінюванні та моніторингу політики національної безпеки?
6. Комплексний аналіз яких факторів доцільно здійснювати при оцінюванні та моніторингу державної політики національної безпеки?
7. Природні та соціальні елементи політики національної безпеки.
8. Які чинники здійснюють визначальний вплив на політику національної безпеки?
9. Які моделі майбутнього існують у суспільній свідомості у контексті забезпечення національної безпеки України?
10. Які особливості життєдіяльності європейської співдружності (ЕС) у контексті забезпечення національної безпеки її членів?
11. Яким є першочергове завдання політики національної безпеки України та його складові?
12. Якими є основні завдання політики національної безпеки?
13. Які принципові ознаки та відмінності між терором і тероризмом?
14. Як проявляється зв'язок між тероризмом та організованою злочинністю, як кримінальними явищами?
15. Якими можуть бути наслідки злочинів терористичної спрямованості?
16. Опишіть поняття, які підкреслюють відмінності між терором і тероризмом (війна, агресія, геноцид, бандитизм тощо).
17. Наведіть приклади терористичних організацій і їх основні акції.
18. Якими є основні причини активізації сучасного тероризму?
19. Перерахуйте види терору та типи терористичних рухів
20. Які особливості державного, ідеологічного, адміністративного, квазідемократичного, та двостороннього терору?
21. Перерахуйте та опишіть види терористичної діяльності.
22. Дайте характеристику особливостей сучасного тероризму.
23. Які фактори та передумови сприяють активізації тероризму в Україні?
24. Суб'єкти, які здійснюють боротьбу з тероризмом в Україні, та їх завдання.

25. На що спрямована державна політики національної безпеки України?
26. На яких принципах базується розробка та впровадження державної політики національної безпеки України?
27. Суб'єкти державної політики національної безпеки України та їх компетенції
28. Які основні завдання суб'єктів розробки та впровадження державної політики національної безпеки України?
29. Які основні повноваження суб'єктів розробки та впровадження державної політики національної безпеки України?
30. Які процеси сприяють розвитку неурядових дослідних організацій?
31. Які чинники визначають рівень впливу неурядових дослідних організацій у суспільстві?
32. Які найпоширеніші форми співпраці органів державної влади із неурядовими організаціями і які з них характерні для України?
33. Від яких чинників залежить ефективність діяльності інститутів громадянського суспільства у сфері національної безпеки?
34. Які завдання інститутів громадянського суспільства щодо контролю за формування та реалізацією політики національної безпеки?
35. На яких принципах ґрунтується організація контролю за формуванням політики національної безпеки в інших країнах?
36. За якими напрямками здійснюється контроль за діяльністю сектора безпеки громадянським суспільством в демократичних країнах?
37. Які основні чинники визначають зміст і шляхи реалізації державної політики з питань національної безпеки та оборони країн-членів ЄС.
38. Які компетенції державних інститутів при прийнятті рішень з питань безпеки та оборони є характерними для країн-членів ЄС?
39. Функції та персональний склад завдання РНБО України.
40. Який досвід інших країн щодо створення та функціонування інститутів аналогічних РНБО України?
41. Чому варто уточнити на законодавчому рівні функції та завдання РНБО України?
42. Основні завдання демократичного цивільного контролю за сектором безпеки.
43. Принципи демократичного цивільного контролю за сектором безпеки.
44. Предмет демократичного цивільного контролю за сектором безпеки.
45. Система демократичного цивільного за сектором безпеки в Україні
46. Які причини зумовлюють необхідність вдосконалення цивільно-військових відносин в Україні?
47. Стан демократичного цивільного контролю за сектором безпеки в Україні

48. Поняття корупція, корупційні правопорушення та конфлікту інтересів.
49. Яка інформація використовується для розрахунку рівня корумпованості?
50. Чому складно об'єктивно оцінити рівень і масштаби поширеності корупції та результати боротьби з нею в Україні?
51. Які суб'єкти, відповідальні за корупційні правопорушення в Україні?
52. Які суб'єкти здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції в Україні?
53. Що заборонено суб'єктам, відповідальним за корупційні правопорушення згідно чинного законодавства України?
54. Які відомості підлягають перевірці щодо осіб, які претендують на посади, пов'язані з виконанням функцій держави?
55. Які можливості передбачені чинним законодавством щодо участі громадськості в заходах по запобіганню та протидії корупції?

Теми рефератів (контрольних робіт)

1. Використання математичних методів при аналізі політики національної безпеки.
2. Природні та соціальні елементи політики національної безпеки.
3. Чинники, які обумовлюють особливості політики національної безпеки України
4. Класичний реалізм, неореалізм, неолібералізм, неоідеалізм у контексті визначення цілей політики національної безпеки.
5. Терор і тероризм як форми соціального насильства.
6. Міжнародний тероризм, як інструмент глобальної політики
7. Повноваження суб'єктів державної політики національної безпеки України та організація їх взаємодії.
8. Методи впливу неурядових дослідних організацій на політику держави
9. Вплив інститутів громадянського суспільства на політику національної безпеки України.
10. Інституційні особливості формування загальноєвропейської політики у сфері безпеки та оборони після закінчення "холодної війни".
11. Суть ідеї чотирьох "кілець безпеки" у концепціях безпеки країн-членів ЄС
12. Стан демократичного цивільного контролю за сектором безпеки в Україні у контексті європейського досвіду.
13. Європейські стандарти щодо парламентського контролю за діяльністю у сфері безпеки.
14. Масштаби поширеності корупції та результати боротьби з нею в Україні.

Рекомендована література

1. *Возжеников А.В.* Общая теория национальной безопасности: Учебн. / А.В.Возжеников, Н.В.Кривельская, И.К.Макаренко и др.; под общ. ред. А.А.Прохожаева. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – 320 с.
2. *Горбулін В.П.* Засади національної безпеки України: Підручник / Горбулін В.П., Качинський. – К.: Інтертехнологія, 2009. – 272 с.
3. *Ситник Г.П.* Національна безпека України: теорія і практика: Навч. посібник / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук; за заг. ред. Г.П. Ситника. – Хмельницький ; К. : Вид-во «Кондор», 2007. – 616 с.
4. Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. «Про боротьбу з тероризмом» // *Голос України*. – 2003. – 22 квітня.
5. України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року N 3206-VI.
6. *Ситник Г.П.* Державне управління національною безпекою України (теорія і практика): Монографія / Г.П. Ситник. – К : НАДУ, 2004. – 408 с.
7. *Ситник Г.П.* Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України: навч.посіб. у 3 ч. – Ч.3.: Державна політика та основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки / Г. П. Ситник. – К. : НАДУ, 2010. – 328 с.
8. *Бауман З.* Текущая современность / З. Бауман; пер. с англ.; под ред. Ю. В. Асочакова. – СПб. : Питер, 2008. – 240 с.
9. *Валевський О.Л.* Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: Моногр. / О.Л. Валевський. – К.: НІСД, 2001. – 240 с.
10. *Герасимов А.* Напрями поліпшення демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави у контексті європейського досвіду. Офіційний сайт НІСД / <http://www.niss.gov.ua/Monitor/november08/17.htm>
11. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» // *Народна Армія*. – 2003. – 16 лип.
12. *Кудряченко А.* Зростання можливостей та шляхи впливу аналітичних центрів на діяльність владних інститутів. – Офіційний сайт НІСД // <http://www.niss.gov.ua/Monitor/november08/13.htm>
13. *Мерніков Г.* Формування політики України у сфері національної безпеки: контроль процесу громадськими інститутами. Офіційний сайт НІСД // <http://www.niss.gov.ua/Monitor/januar2009/12.htm>
14. *Панарин А.С.* Глобальное политическое прогнозирование: Моногр. / А.С.Панарин. – М.: Негоритм, 2000. – 384 с.

15. Парламентський контроль над збройними силами: досвід європейських країн: Моногр. / Кер. авт. кол. Г.М.Перепелиця. – К.: Стилос, 2002. – 552 с.
16. Ситник Г.П. Концептуальні та організаційні засади забезпечення національної безпеки. навч. посіб.: / Ситник Г.П. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 120 с.
18. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні: Моногр. / В.В. Тертичка. – К.: Основи, 2002. – 750 с.
19. Хантингтон С. Вооруженные силы и демократия (реформирование военно-гражданских отношений) // http://www.russ.ru/ist_sovr/99-04-29/hantin.htm.
20. Хантингтон Э. Столкновение цивилизаций / Э. Хантингтон. – М.: ООО «Изд-во АСТ», 2003. – 603 с.
21. Шевцов А., Мерніков Г. Формування та реалізація державної політики у сфері національної безпеки у країнах-членах ЄС. – Офіційний сайт НІСД / <http://www.niss.gov.ua/Monitor/July08/13.htm>
22. Шляхтун П. РНБО в контексті європейського конституціоналізму // Газета «2000», №7. - 13 – 19 лютого 2009 року.
23. Гогвуд Б.В. Аналіз політики реального світу / Б.В. Гогвуд, Л.А. Ган. – К.: Основи, 2004. – 396 с.
24. Новицький Г.В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України / Г.В.Новицький. – К.: Інтертехнологія, 2008. – 496 с.
25. Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке / Ф. Фукуяма. – М.: АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 220 с.
26. Шварцмантель Дж. Идеология и политика / Дж. Шварцмантель. – Харьков: Изд-во Гуманитарный Центр, 2009. – 312 с.
27. Глобальные вызовы, угрозы и опасности современности. Приоритеты политики обеспечения национальной безопасности России / под общ. ред. А.В.Возженникова. М.: Изд-во РАГС, 2008. – 224 с.

РОЗДІЛ 5

ОСНОВИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Глава 12. Концептуальні засади стратегічного планування забезпечення національної безпеки

12.1. Понятійно- категорійний апарат стратегічного планування

Планування є однією з головних функцій управління. Воно може бути довгостроковим, короткостроковим, оперативним, стратегічним тощо.

У загальному вигляді стратегічне планування – це планування комплексу заходів, що передбачають, зокрема:

- визначення (уточнення) пріоритетів (цілей) будь-якої організації (у даному числі держави), досягнення яких має визначальне (доленосне) значення для майбутнього організації;
- стратегічний аналіз та прогнозування як своєї політики, так і наявних й можливих конкурентів;
- визначення шляхів, механізмів, засобів і способів досягнення зазначених пріоритетів (цілей).

Тому рішення, які приймаються у процесі стратегічного планування, мають бути комплексними, спрямованими на розв'язання визначальних для організації проблем, бути достатньо агрегованими (мати високий рівень узагальнення) й спрямованими на досягнення пріоритетних цілей, визначених у контексті життєво важливих для організації (системи) інтересів (потреб).

Як правило, у процесі стратегічного планування на загальнодержавному рівні визначають:

- місію та стратегічні цілі держави;
- здійснюють комплексний аналіз внутрішніх і зовнішніх факторів, що можуть привести до досягнення, утримання, розвитку і капіталізації її конкурентних переваг;
- виконують аналіз варіантів стратегій можливих дій та здійснюють вибір найбільш оптимальної у визначеному періоді часу.

Кінцевим результатом планування є затвердження нормативно-правового документа (концепції, стратегії, доктрини, державної програми тощо).

З огляду на сказане *стратегічне планування забезпечення національної безпеки* – це передусім планування реалізації політики національної безпеки, визначеної чинним законодавством держави. Водночас його результати та наслідки реалізації здійснюють значний вплив і на вказану політику.

Вказане планування є функція ДУНБ, яка передбачає визначення мети, основних цілей та завдань, комплексу заходів щодо реалізації політики національної безпеки, спрямованої на реалізацію національних інтересів (у тому числі їх захист від загроз в політичній, економічній, соціальній, воєнній, екологічній, інформаційній та інших сферах) та досягнення на цій основі прогресивного суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку за умови дотримання взаємоприйнятого балансу (компромісу) інтересів особи (громадянина), суспільства і держави.

Стратегічне планування забезпечення національної безпеки здійснюється для забезпечення скоординованої, цілеспрямованої та ефективної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, збройних сил, інших утворених відповідно до чинного законодавства військових формувань, правоохоронних органів та спеціальних служб, підрозділів цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу, інших сил і засобів сектору безпеки.

Саме вони, на основі чинного законодавства, мають трансформувати політику національної безпеки у заходи політичного, правового, організаційного, воєнного та іншого характеру щодо реалізації національних інтересів (передусім щодо виявлення, прогнозування, попередження та нейтралізації загроз безпеці особи (громадянина), суспільства та держави). Тобто виконання розроблених у процесі стратегічного планування та затверджених встановленим порядком заходів, має забезпечувати адекватне реагування на загрози національним інтересам, готовність системи забезпечення національної безпеки до виконання покладених на неї функцій і завдань, сприяти інтеграції України до систем міжнародної та регіональної безпеки тощо.

Основними завданнями, які вирішуються у процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки є:

- підготовка пропозицій щодо підвищення ефективності політики національної безпеки;
- визначення напрямів розвитку складових сектору безпеки;
- підготовка пропозицій з реалізації державної політики у сфері оборони та військового будівництва;

- визначення (уточнення) органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, діяльність яких прямо або опосередковано здійснює вплив на забезпечення національної безпеки;
- визначення обсягу та механізму фінансування заходів щодо реалізації державної політики національної безпеки.

Щодо визначення поняття стратегічного планування забезпечення національної безпеки у чинному законодавстві, то тільки в Законі України «Про організацію оборонного планування» і тільки для воєнної сфери дається офіційне визначення цього поняття як «функції державного управління, яка визначає мету, завдання, пріоритети та комплекс заходів щодо реалізації державної політики у сфері оборони та військового будівництва».

Окрім того у вітчизняній практиці методологічні підходи до стратегічного планування не повною мірою враховують особливості цього процесу стосовно сфери національної безпеки. Вони обмежені або певною конкретною сферою їх застосування або розробкою певного документа, наприклад, Воєнної доктрини чи Стратегії національної безпеки України.

Стратегічне планування забезпечення національної безпеки складається із таких основних етапів:

- ініціювання та узгодження процесу стратегічного планування;
- визначення місії, цінностей, завдань сектору безпеки та його окремих складових;
- здійснення стратегічного моніторингу та аналізу зовнішніх та внутрішніх факторів впливу на національні інтереси з метою виявлення можливостей, загроз (ризиків, викликів), проблем, розв'язання яких має визначальне значення для забезпечення національної безпеки;
- розробка (уточнення) та затвердження концепцій, доктрин, стратегій, інших керівних документів з питань забезпечення національної безпеки та розробка (уточнення) ефективних процедур їх впровадження.

У процесі виконання вказаних завдань також уточнюються (у частині видатків на національну безпеку та оборону):

- прогностичні показники зведеного бюджету України за основними видами доходів і видатків;
- фінансування на довгострокову перспективу;
- проект Державного бюджету на відповідний рік.

Тобто вказане планування передбачає обґрунтування та розрахунки забезпечення матеріальними, фінансовими і людськими ресурсами програмних заходів реформування та розвитку сектору безпеки з урахуванням завдань, які на нього покладаються згідно чинного законодавства.

Основними вихідними даними для здійснення стратегічного планування забезпечення національної безпеки, зокрема, є:

- результати аналізу стану та динаміки змін геополітичної, гео економічної, воєнно-політичної обстановки у світі та соціально-економічної ситуації у країні;
- результати аналізу стану та тенденцій розвитку сектору безпеки;
- місія та завдання складових сектору безпеки в умовах мирного часу, надзвичайної ситуації та особливого періоду;
- зведений державний бюджет;
- інші необхідні дані.

При розробці та впровадженні державної політики національної безпеки створення необхідних умов щодо стійкого розвитку суспільства має бути наріжним каменем та головною метою побудови СЗНБ та стратегічного планування у вказаній сфері. Це вказує на тісний взаємозв'язок стратегічного планування соціально-економічного розвитку та стратегічного планування забезпечення національної безпеки.

Таким чином стратегічне планування, як вид управлінської діяльності, полягає в розробці стратегічних рішень, що мають орієнтуючий, організуючий та об'єднувальний характер й спрямовані на досягнення визначеної мети.

З огляду на це якість, повнота та своєчасність стратегічного планування забезпечення національної безпеки значною мірою дозволяє розв'язати проблему підвищення ефективності, гнучкості, надійності, цілеспрямованості державного управління у контексті реалізації національних інтересів, знизити до прийняттого рівня ризику щодо їх реалізації за тих чи інших кризових ситуацій, у тому числі пов'язаних із небезпекою військових конфліктів різної інтенсивності.

Вирішення цих та інших питань, які пов'язані зі стратегічним плануванням забезпечення національної безпеки, передбачає наявність відповідного понятійно-категорійного апарату.

У процесі вказаного планування використовується низка специфічних понять (дефініцій), які є характерними для цього процесу (на основних із них ми детально зупинимося нижче), поняття (дефініції) загальної теорії національної безпеки та науки державного управління, а також із сфери економічних, політичних та інших наук.

Водночас, як і теорія національної безпеки, понятійно-категорійний апарат стратегічного планування забезпечення національної безпеки знаходиться у стадії динамічного розвитку. Його наукове обґрунтування, офіційне визнання та практична реалізація при розробці та впровадженні політики національної безпеки – одна з головних проблем, на розв'язання якої сьогодні здійснює вплив низка чинників, серед яких передусім такі:

- нечіткість та неоднозначність при формулюванні одних і тих самих понять (дефініцій) наведених у чинній нормативно-правовій базі, а також непоодинокі використання тих, які офіційно (на нормативному рівні) до цього часу не визначені;
- відсутність державного стандарту та необхідної довідкової літератури з термінології у цій сфері, як наслідок значного відставання розробки та впровадження категорійно-понятійного апарату стратегічного планування від практичних потреб системи забезпечення національної безпеки;
- не належна скоординованість дій науковці та практиків при формулюванні та застосуванні понятійно-категорійного апарату стратегічного планування в офіційних документах органів державної влади (Закони, Укази Президента України та ін.);
- безсистемне копіювання без належної наукової експертизи з боку фахівців у сфері державного управління та національної безпеки понятійно-категорійного апарату стратегічного планування, який використовується в офіційних документах інших країн.

Безумовна, вказані чинники негативно впливають на розробку та впровадження сучасних методів та моделей стратегічного планування й не сприяють підвищенню ефективності державного управління національною безпекою в цілому.

Одним з базових понять і одночасно документів, що входять до складу чинної системи законодавчих актів, яка визначає розвиток національного сектору безпеки, є *Стратегія національної безпеки України*.

Вперше, як про нормативний документ про Стратегію зазначено в Законі України «Про основи національної безпеки України», але його визначення не дається. Відповідно до цього Закону Стратегія національної безпеки України розробляються і затверджуються Президентом України. Разом з Воєнною доктриною вона є документом, обов'язковим для виконання, і основою розробки конкретних програм за складовими державної політики національної безпеки.

В Законі України «Про організацію оборонного планування» було сформульовано визначення Стратегії, а також пов'язаних з нею інших важливих понять стратегічного планування забезпечення національної безпеки, зокрема, таких як Стратегічний оборонний бюлетень та державні програми розвитку Збройних Сил України.

Відповідно до цього Закону Стратегія – це узгоджена щодо цілей, завдань, умов та засобів довгострокова комплексна програма практичних дій по забезпеченню захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз.

Стратегія національної безпеки України є основою для комплексного планування діяльності органів державної влади у сфері оборони та національної безпеки.

Відповідно до Указу Президента України «Про Стратегію національної безпеки України» (2007 рік), вона визначає принципи, пріоритетні цілі, завдання та механізми забезпечення життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз.

Аналіз визначень Стратегії в цих законодавчих актах показує їхню незгодженість між собою, загальною системою нормативно-правових актів у сфері забезпечення національної безпеки, змістом і структурою процесів стратегічного планування та управління у сфері забезпеченням національної безпеки тощо.

Наприклад, незважаючи на те, що Законом України «Про організацію оборонного планування» Стратегію визначено як *довгострокову* комплексну програму, а також визначено, що довгострокове планування - це планування на період 10-12 років, цим же Законом передбачено що Президент України *щорічно* у своєму Посланні до Верховної Ради України визначає Стратегію. Окрім того до цього часу чинним законодавством України не передбачена чітка процедура розробки (оновлення), погодження та затвердження вказаної Стратегії.

Часто у науковій літературі під стратегією національної безпеки розуміють певну систему науково обґрунтованих поглядів на сукупність національних цілей, принципи, підходи, методи та механізми їх досягнення, які в сукупності є концептуальною основою вдосконалення загальної моделі СЗНБ.

Традиційно на Заході проблеми національної безпеки вивчаються в контексті так званих стратегічних досліджень. Вважається також, що розробка керівних документів щодо забезпечення захисту національних інтересів передбачає процес стратегічного мислення, заснованого на комплексному використанні таких понять як «Ціль», «Засіб», «Спосіб».

При цьому на вищому (стратегічному) рівні державної політики та державного управління виділяють *Національну стратегію держави*, під якою розуміють *загальну* діяльність держави в області внутрішньої і зовнішньої політики з використанням всіх джерел впливу (політичного, економічного, воєнного та інших), та Стратегію національної безпеки. Але провести чітку межу між вказаними документами досить важко, бо вони дуже тісно пов'язані.

Водночас, як правило, Національна стратегія (або інший аналогічний за змістом програмний документ чи навіть низка документів) розглядає *всі питання*, які мають відношення до діяльності держави з питань забезпечення її безпечного розвитку.

Так, вона визначає систему національних інтересів і основних державних цілей у внутрішній та зовнішній політиці, принципові напрямки розподілу наявних у держави ресурсів (засобів), дозволених чинним законодавством способів їх використання.

Стратегія ж головним чином направлена на системну оцінку та організацію протидії *загрозам* національним інтересам. Акцентування уваги при розробці Стратегії національної безпеки на загрозах національним інтересам принципово відрізняє її від Національної стратегії держави.

Тобто Стратегія охоплює всі питання *практичної* (в контексті – безпосередньої) діяльності по забезпеченню безпеки в політичній, економічній, військовій та інших областях внутрішньої та зовнішньої сфери діяльності держави, яка за певних умов передбачає використання *сили* (в будь-якому вимірі – політичній, економічній, військової тощо) для здійснення впливу, підтримки, контролю чи прямого примусу.

Сутність та функціональне призначення Стратегії національної безпеки як раз і полягає в аналізі та обґрунтуванні умов, за яких і яким чином (мається на увазі та чи інша комбінація інструментів елементів державної влади – військових, економічних, політичних, інформаційних тощо) буде використовуватися вказана сила держави.

Тобто у загальному випадку Стратегії має охоплювати та забезпечувати концентрацію зусиль держави, спрямованих на протидію реальним чи потенційним *загрозам* досягнення національних цілей з урахуванням можливого використання *сили*.

З огляду на це часто розробка Стратегії національної безпеки розглядається як мистецтво, і як наука створення та використання політичних, економічних та інформаційних можливостей держави, а також її збройних сил в мирний і військовий час для виконання національних задач.

Окремими, хоча і такими, що безпосередньо відносяться до цієї теми питаннями, є політична та економічна стратегія (і та й інша стосується як зовнішніх, так і внутрішніх питань).

Стратегія національної безпеки завжди є документом, обов'язковим для виконання і основою для розробки конкретних програм та планів за складовими державної політики національної безпеки, спрямованих на практичну реалізацію вказаної політики.

Досвід провідних країн світу свідчить, що Стратегія є публічним документом, а національні цілі, досягнення яких передбачено стратегією, мають пріоритетне фінансування з державного бюджету.

Згідно Конституції України головна функція Президента України полягає у забезпеченні національної безпеки. Тому Стратегія національної безпеки є інструментом Президента України для успішного виконання цієї функції.

У чинній Стратегії національної безпеки України, серед стратегічних завдань, спрямованих на підвищення ефективності державного управління визначено й ті, які безпосередньо стосуються питань вдосконалення стратегічного планування забезпечення національної безпеки. Серед них, зокрема:

- розвиток системи стратегічного планування, координації та контролю діяльності сектору безпеки;
- законодавче уточнення завдань і функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки, у тому числі в умовах особливого періоду та кризових ситуацій;
- посилення прогностичної функції системи управління національною безпекою;
- підвищення ефективності моніторингу у сфері забезпечення національної безпеки для своєчасного виявлення існуючих і нових типів загроз, розробка дієвих заходів щодо їх запобігання та нейтралізації, а відтак і своєчасного коригування пріоритетів державної політики безпеки;
- вдосконалення інформаційно-аналітичної підтримки органів державної влади в умовах кризових і надзвичайних ситуацій та особливого періоду;
- розробка та впровадження загальнодержавної системи визначення та моніторингу порогових значень показників (індикаторів), що характеризують рівень захищеності національних інтересів у різних сферах.

Іншим важливими поняттями є поняття *Воєнна доктрина* та *Стратегія воєнної безпеки*, які належать до документів, що визначають конкретний зміст та практичні механізми політики держави щодо забезпечення воєнної безпеки.

Згідно Закону України «Про організацію оборонного планування» Стратегія воєнної безпеки є складовою Стратегії національної безпеки України й визначає напрями попередження та нейтралізації реальних і потенційних загроз національній безпеці України у воєнній сфері, а згідно Закону України «Про основи національної безпеки України» Воєнна доктрина України є самостійним документом, який «розробляє та затверджує» Президент України.

На жаль, цими законами не встановлена процедура розробки розробки вказаних документів, а саме: хто і коли ініціює її розробку, створює відповідну робочу групу, її можливий склад, хто приймає участь у погодженні підготовленого проекту, термін, на який час має бути розрахована їх дія (на короткострокову, середньострокову чи довгострокову перспективу) тощо.

Серед науковців і практиків в цілому існує консенсус стосовно того, що Воєнна доктрина – це науково обґрунтована та затверджена у встановленому чинним законодавством порядку система поглядів

держави на причини виникнення, сутність і характер сучасних воєнних конфліктів, а також на принципи і шляхи запобігання їм, підготовки держави до воєнних конфліктів та застосування воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності та інших життєво важливих національних інтересів.

Чинне законодавство також визначає вказаний документ, як сукупність керівних принципів, воєнно-політичних, воєнно-стратегічних, воєнно-економічних і військово-технічних поглядів на забезпечення воєнної безпеки держави.

Основні положення Воєнної доктрини базуються на системному аналізі чинників, які здійснюють вплив на воєнну безпеку, зокрема, результатах оцінки воєнно-стратегічних, геополітичних і гео економічних реалій, наявних і перспективних оборонних можливостей держави, визначених у контексті потреб захисту національних інтересів від загрози застосування воєнної сили.

З огляду на сказане, як правило, основні положення воєнних доктрин (стратегій) провідних країн відображають їх пріоритетні інтереси у сфері оборони, характеристики можливих зовнішніх та внутрішніх війн (воєнних конфліктів), у тому числі і з застосуванням зброї масового ураження, визначають можливі шляхи їх запобігання та механізми локалізації.

У цих документах формулюються принципи будівництва національних збройних сил та функціонування військово-промислового комплексу, напрямки підготовки країни та її збройних сил до відбиття можливої агресії, способи використання матеріальних і людських ресурсів тощо.

Тому воєнна доктрина може складатися з кількох взаємопов'язаних частин, зокрема: воєнно-політичної, воєнно-стратегічної, воєнно-економічної.

Воєнно-політична складова відображає ставлення держави до війни, джерела воєнної небезпеки, воєнно-політичні цілі держави, суб'єкти воєнно-політичного керівництва та принципи їх діяльності тощо.

Воєнно-стратегічна - розкриває характер можливих війн (воєнних конфліктів) й відповідні завдання збройних сил, особливості їх будівництва, розвитку і практичного застосування, порядок комплектування та технічного оснащення, механізми управління ними, форми та способи ведення бойових дій, особливості підготовки військ, країни та населення до відбиття можливої агресії тощо.

Воєнно-економічна складова присвячена питанням задоволення потреб у ресурсах, необхідних для підготовки збройних сил, країни і населення до відбиття можливої агресії.

Варто зазначити, що традиційно досить неоднозначним моментом у подібних воєнно-доктринальних документах є визначення потенційного (ймовірного) противника.

Як правило, таке завдання вирішується з урахуванням правових, геополітичних, історичних та інших особливостей розвитку та життєдіяльності держави.

Водночас публічне оприлюднення країнами своїх воєнно-доктринальних положень сприяє зростанню рівня довіри між ними, посиленню прозорості військової діяльності, налагодженню міждержавних зв'язків в оборонній сфері, а відтак здійснює позитивний вплив на регіональну та глобальну безпеку.

Щодо *Стратегії воєнної безпеки*, то її структура і зміст, зокрема, завдання, визначаються національним законодавством з питань національної безпеки, передусім Воєнною доктриною держави.

Об'єктом концентрації експертно-аналітичних зусиль при розробці Стратегії воєнної безпеки, як керівного документа стратегічного планування у сфері національної безпеки, є воєнний конфлікт, а предметом – збройна боротьба, воєнні дії стратегічного масштабу та воєнні аспекти підготовки держави до оборони.

Визначальні принципи, якими керуються при розробці Стратегії воєнної безпеки є:

- відповідність стратегічної мети і завдань політичній меті;
- завчасна всебічна підготовка держави до оборони та вміле використання наявних сил і засобів для відсічі збройної агресії;
- постійна бойова і мобілізаційна готовність збройних сил та завчасне стратегічне планування їх застосування;
- зосередження зусиль збройних сил на найважливіших напрямках та узгоджене застосування їх видів і родів, а також своєчасний маневр військами, силами і ударами в ході війни;
- завчасне створення стратегічних резервів, їх уміле використання і поновлення в ході війни;
- комплексний аналіз та передбачення подальшого розвитку воєнно-політичної і воєнно-стратегічної обстановки.

Стратегії воєнної безпеки (інколи їх називають – Національні воєнні стратегії) провідних країн світу постійно уточнюються і корегуються.

Це обумовлено вкрай динамічними змінами умов забезпечення воєнної безпеки, передусім, наявними тенденціями розвитку засобів, способів та форм збройної боротьби, в основі чого передусім лежить озброєння військ (сил) новітніми системами збройного нападу та захисту.

З огляду на це вказані Стратегії часто є (як, наприклад, у США) окремим нормативно-правовим регулятором розвитку як воєнної сфери, так і сфери національної безпеки.

Таким чином принципова різниця між Воєнною доктриною та Стратегією воєнної безпеки полягає в ступені декларативності, формалізації, деталізації та структурізації проблем й, відповідно, політико-адміністративних управлінських рішень в оборонній сфері, а також кола суб'єктів, яких вони стосуються та можливих наслідків у разі їх невиконання тощо.

З огляду на це Стратегія воєнної безпеки має розвивати основні положення Стратегії національної безпеки та Воєнної доктрини.

В останнє десятиріччя у науковій та нормативній літературі провідних країн світу широкого розповсюдження отримало поняття *комплексний огляд сектору безпеки*.

Проте й ця дефініція у чинному законодавстві не розкрита, незважаючи на використання в деяких актах Президента України. Так, у Стратегії національної безпеки України проведення вказаного огляду визначено одним із напрямів удосконалення системи управління національною безпекою. На необхідності його проведення неодноразово акцентувалась увага й у Щорічних планах «Україна- НАТО».

Останнім часом в Україні широко використовується й поняття *Оборонний огляд*. Під ним розуміється певна процедура оцінки стану і готовності Збройних сил України, інших військових формувань до виконання завдань у сфері оборони.

За результатами Оборонного огляду готується *Стратегічний оборонний бюлетень* (так звана – Біла книга України).

Це концептуальний довгостроковий програмний документ по реформуванню та розвитку Збройних Сил України та інших складових Воєнної організації держави. Видання «Білої книги» передбачено Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» з метою систематичного інформування громадськості про діяльність Збройних Сил України, про оборонну політику держави, а також проблеми, що виникають у цій сфері та шляхи їх розв'язання.

Стратегічний оборонний бюлетень України є публічним документом, який супроводжується відповідними додатками з інформацією обмеженого доступу.

Як правило, Стратегічний оборонний бюлетень містить таку інформацію про збройні сили та інші військові формування держави:

- огляд національних нормативно-правових документів у воєнній сфері;
- оцінка прогнозу загроз та викликів у воєнній сфері на певний період;
- основні завдання Уряду щодо оборони держави та пріоритетні напрями щодо їх виконання;
- основні міжнародні зобов'язання країни щодо застосування військової сили, що є обмеженням у воєнній сфері;

- функції та завдання для збройних сил та інших військових формувань держави;
- перелік ситуацій, які передбачають планування та використання військ (сил);
- основні шляхи та способи формування необхідних можливостей збройних сил та інших військових формувань, необхідні для досягнення виконання завдань у тому чи іншому періоді, у тому числі наявні можливості, які можна використовувати для гарантування воєнної безпеки;
- перелік, типи та обсяг основних ресурсів, що необхідні для створення додаткових можливостей, а також можливості держави задовольнити потреби оборони і забезпечити підтримання поточних та досягнення перспективних можливостей;
- прогнози показники видатків державного бюджету на оборонну сферу;
- основні заходи держави щодо врахування визначальних потреб оборони в стратегії соціально-економічного розвитку України (наука; ресурси; промисловість; ринок озброєння; розвиток технологій в інтересах оборони тощо);
- головні напрями розвитку воєнної науки та проведення наукових досліджень у сфері оборони;
- основні заходи щодо вдосконалення оборонного планування та формування єдиної стратегії бюджетного планування у сфері оборони;
- напрями зміцнення зв'язків Збройних Сил та інших військових формувань держави з громадськістю;
- принципи забезпечення соціальних гарантій військовослужбовців та членів їх сімей;
- напрями вдосконалення воєнно-політичного, військового та військово-технічного співробітництва.

Важливе значення у процесі Оборонного огляду має надійність оцінок.

По-перше, це необхідно для належного обґрунтування щорічного бюджету на потреби оборони перед законодавчим органом держави та для розробки середньострокових й довгострокових планів на вказані потреби.

По-друге, важливим є схвалення та забезпечення широкої підтримки населенням країни оборонної політики держави, що передбачає необхідність широкого висвітлення та обговорення у засобах масової інформації результатів оборонного планування, які мають бути подані в засобах масової інформації. Як правило, це здійснюється через відповідну презентацію планів оборонної політики держави та її практичної реалізації, але водночас не розголошуючи державних таємниць.

Уперше в Україні Оборонний огляд було проведено у 2003-2004 роках, на основі якого були розроблені і затверджені Стратегічний оборонний бюлетень на період до 2015 року та Державна програма розвитку Збройних Сил України на 2006-2011 роки.

Це надало можливість набути досвід системного та прозорого оборонного планування в державі за стандартами, прийнятими в провідних державах світу.

За його результатами було проведено низку реформ, що відкрили перспективу для більш системної трансформації Збройних Сил України.

Водночас, через низку об'єктивних обставин, огляд мав і певні недоліки, які в подальшому негативно вплинули на реалізацію його результатів. Внаслідок цього, зокрема, до цього часу не вдалося переоснастити Збройні Сили України сучасними видами озброєння і військової техніки, виконати програму комплектування військовослужбовцями за контрактом, розробити реалістичну довгострокову стратегію розвитку всієї оборонної сфери та управління нею тощо.

Окрім того перший Оборонний огляд обмежився тільки оглядом Збройних Сил України.

У подальшому щорічники «Біла книга: оборонна політика України» (2005-2011 років видання) також були присвячені питанням реформування та розвитку Збройних Сил України. У виданнях висвітлювався поточний стан Збройних Сил та головні напрями подальшого військового будівництва, окреслені в Державній програмі розвитку Збройних Сил України на 2006-2011 роки.

Але варто зазначити, що призначення та місце в ієрархії керівних документів щодо забезпечення національної безпеки Стратегічного оборонного бюлетеня, в інтересах якого, згідно із законодавством, має здійснюватись Оборонний огляд, також визначено нечітко, як і механізм його формування.

Оборонний огляд і Комплексний огляд сектору безпеки є складовими стратегічного планування та стратегічне управління забезпечення національної безпеки і включають певні процедури та оцінки, серед яких, зокрема:

- визначення концептуальних підходів і напрямів забезпечення національної безпеки та оборони у визначальних сферах національної безпеки;
- забезпечення надання та обробки необхідної інформації, а також конфіденційності її використання в інтересах національної безпеки та розробка (коригування) структури відповідної системи керівних документів стратегічного рівня управління у сфері національної безпеки;

- оцінка ситуацій, що мають місце в державі та за її межами у контексті забезпечення воєнної безпеки, виявлення та прогнозування тенденцій їх розвитку (у різних їх вимірах: політичному, економічному, воєнному тощо) та розробка відповідних сценаріїв (варіантів державно-управлінських рішень) щодо реагування на вказані ситуації;
- наукове обґрунтування можливих напрямів розвитку сектору безпеки та його складових, а також шляхів і строків досягнення тих чи інших показників (індикаторів) національної безпеки, зокрема, рівня загроз національним інтересам України.

Таким чином стратегічне планування забезпеченням національної безпеки здійснюється передусім в інтересах стратегічного (загальнодержавного) рівня управління, а також Збройних сил України та інших складових сектору безпеки, зокрема й підрозділів цивільного захисту, підприємств, установ та організацій, діяльність яких може здійснювати суттєвий вплив на національну безпеку.

При цьому результати вказаного планування представляються у формі стратегічних прогнозів, концепцій, доктрин, стратегій, програм, планів та інших документів.

Глава 12.

12.2. Методичні підходи щодо формалізації процесу стратегічного планування

Сьогодні вітчизняними та іноземними фахівцями приділяється достатньо уваги дослідженню проблемних питань розробки та впровадження ефективних методів і моделей стратегічного планування.

Вдосконалення вказаних підходів і моделей сприяє систематизації знань стосовно суб'єктів, об'єктів і предметів планування, формуванню логіки їх раціонального використання в інтересах досягнення головної мети планування.

Проте більшість цих досліджень стосуються проблем, які належать до сфери бізнесу (економіки) і значно менше методології стратегічного планування на загальнодержавному рівні, у тому числі планування реалізації політики національної безпеки.

Тому наявні методичні підходи у контексті формалізації стратегічного планування забезпечення національної безпеки не враховують особливості вказаного планування, обмежені певною конкретною сферою їх застосування або ж розробкою якогось конкретного документа.

Окрім того вони не мають належної системної ув'язки з процесами стратегічного планування у соціально-економічній та інших сферах життєдіяльності суспільства та держави і, як правило, не відрізняються комплексною оцінкою та плануванням матеріально-технічного, фінансового та інших видів забезпечення.

Водночас незважаючи на розмаїття методів стратегічного планування, що відрізняються, зокрема, послідовністю та змістом їх етапів, сукупністю критеріїв і показників, які використовуються, всі вони обов'язково включають процедуру формування та вибору прийнятних варіантів стратегічних рішень.

Суттєва невизначеність, складність, взаємозалежність процесів, які здійснюють вплив на формування та реалізацію національних інтересів, неможливість побудови *ідеально* адекватних моделей, які б описували розвиток можливих ситуацій у сфері забезпечення національної безпеки, також обумовлюють необхідність формування варіантів альтернативних рішень, конкуруючих між собою на деякому інтервалі можливих рішень.

Такий підхід дозволяє підвищити гнучкість та надійність стратегічного планування і, таким чином, державного управління національною безпекою, бо за необхідності дозволяє оперативно переорієнтувати наявні ресурси на один з попередньо сформованих альтернативних варіантів рішення.

Таким чином формування альтернативних варіантів управлінських рішень є одним із завдань стратегічного планування реалізації політики національної безпеки, засобом зменшення рівня невизначеності, підвищення обґрунтованості, інформативної насиченості процесу планування.

Проекти вказаних рішень з питань забезпечення національної безпеки, як правило, мають за мету зміну потенціалу (можливостей) країни. Ці проекти узагальнюють результати стратегічного аналізу пошуку засобів, способів і резервів для підвищення спроможності держави щодо реалізації життєво важливих національних інтересів. Вони є запорукою своєчасної адаптації СЗНБ до мінливих умов середовища формування та реалізації національних інтересів, а відтак мають істотні наслідки у разі виконання чи не виконання у визначений період.

Таким чином розробка проектів управлінських рішень щодо забезпечення національної безпеки передбачає виконання низки процедур, зокрема:

- пошук (обґрунтування) альтернативних варіантів рішень;
- попередній відбір найбільш імовірних варіантів та їх комплексна оцінка;
- відбір варіантів рішень для особи, яка приймає остаточне рішення.

Формування множини вказаних рішень передбачає врахування низки об'єктивних та суб'єктивних чинників, зокрема:

- вимоги чинного законодавства;
- ресурси, які виділені на підготовку та реалізацію рішень;
- неоднозначність та суперечливість оцінок процесів (явищ, подій тощо), які здійснюють вплив на умови формування і реалізації національних інтересів;
- вимоги до вихідної інформації з боку особи, яка приймає остаточне рішення (час та форма надання, погодження проекту рішення з іншими суб'єктами планування тощо).

Досвід провідних країн свідчить, що для розробки альтернативних варіантів рішень при стратегічному плануванні забезпечення національної безпеки, важливим чинником є залучення досить широкого кола висококваліфікованих фахівців-аналітиків та експертів.

Обумовлено це тим, що вказана діяльність передбачає дослідження причинно-наслідкових зв'язків, які породжують проблеми, здійснювати пошук шляхів їх розв'язання, виконувати системний аналіз сукупності дій та їх наслідків, які мають місце у різних сферах життєдіяльності суспільства та держави.

У даному випадку головним завданням аналітиків та експертів є пізнання суті, причин, тенденцій розвитку подій (явищ, процесів тощо), оцінка ситуацій, прогноз їх розвитку, напрацювання на основі аналізу різноманітної інформації пропозицій, коментарів тощо.

Особливої ваги якість результатів вирішення вказаного завдання набуває в сучасних умовах.

Зокрема, це обумовлено тісним взаємозв'язком політичних, економічних та культурологічних складових глобалізації, запитом з боку органів державної влади на аналітичні прогнози щодо трансформації середовища реалізації національних інтересів.

Варто також підкреслити й про важливість у даному випадку як пізнавальної (гносеологічної), так і перетворювальної функції аналітичної діяльності.

Перша уособлює нерозривну єдність емпіричного та теоретичного матеріалу й об'єднує, зокрема: спостереження, опис, уявлення, судження, аналіз, синтез, дедукцію, індукцію, моделювання.

Перетворювальна функція аналітичної діяльності передбачає, що людина активно впливає на оточуючу дійсність та на її обриси у майбутньому.

Таким чином створення робочої групи із кваліфікованих фахівців та експертів, належна організація їх роботи є ключовим елементом процесу стратегічного планування забезпечення національної безпеки, необхідною умовою формування обґрунтованих проектів рішень у процесі планування.

На жаль, на вітчизняних теренах при формуванні кількісного та якісного складу вказаних робочих груп на цю обставину часто не звертають належну увагу.

Як правило, до складу *робочих* груп включають, так би мовити, за посадою. Тому чимало високопосадовців *одночасно* працюють у десятках груп, комісій тощо, на які покладається розробка конкретних документів з питань забезпечення національної безпеки.

Тобто вважається – оскільки вони займають високі посади (до речі, як правило, політичні: міністри, заступники міністрів тощо) вони вже опанували всі «тонкощі» аналітичної діяльності. Очевидною є й якість підготовлених *такими* групами документів.

Накопичений досвід також свідчить, що множина альтернативних рішень у процесі стратегічного планування має бути не меншою ніж три, але не більшою ніж дев'ять.

Мінімальне значення зумовлене необхідністю забезпечення конкуренції між варіантами альтернатив, а максимальне – психофізіологічними можливостями фахівців та експертів щодо *системного аналізу* варіантів та суттєвими витратами ресурсів і часу на розробку кожного з них.

Акцент на необхідності системного аналізу альтернатив не випадковий. Його застосування ефективно при розв'язанні проблем, що передбачають вибір найкращої альтернативи в умовах неповноти інформації, ризику тощо.

Будучи методологією дослідження об'єктів (процесів, явищ) шляхом представлення їх як систем і аналізу цих систем, системний аналіз є особливо ефективним засобом розв'язання недостатньо структурованих проблем. А саме з такими проблемами приходиться мати справу при стратегічному плануванні забезпечення національної безпеки.

При системному аналізі будь-який об'єкт (проблема) розглядається як система взаємопов'язаних складових елементів, їх властивостей, а процедура аналізу передбачає кілька етапів. Серед них, зокрема:

- постановка завдання (визначення об'єкта дослідження, постановка цілей і завдань, формулювання критеріїв для вивчення об'єкта та управління ним);
- виділення системи, яка підлягає вивченню та її структуризація;
- створення узагальненої моделі системи, яка досліджується (параметризація, встановлення залежностей між введеними параметрами, схематичний опис системи шляхом виділення її складових (підсистем) і визначення їх ієрархії, остаточний вибір цілей і критеріїв).

Основною процедурою є побудова загальної моделі системи, яка має відображати головні взаємозв'язки елементів системи, які дозволяють чіт-

ко сформулювати та вирішити поставлені завдання дослідження, зокрема дати оцінку наслідків реалізації обраних альтернатив у майбутньому.

Тому системний аналіз оперує досить широким рядом змінних (внутрішніх і зовнішніх), спрямований на тривалу перспективу та заохочує творче мислення. Тобто він має справу з високим ступенем невизначеності, досліджує потреби, ризики та можливості розвитку суспільства і держави в умовах середовища, що безперервно змінюється.

З огляду на вищевикладене, методологія системного аналізу має використовуватися як при формуванні альтернативних варіантів рішень у процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки, так і при виборі варіанту, що надається особі, яка приймає остаточне рішення.

Як правило, за будь-яких умов має бути підготовлено оптимістичний варіант, що відповідає досягненню максимально можливого рівня забезпечення національної безпеки, песимістичний, що зберігає існуючий рівень забезпечення національної безпеки та найбільш ймовірний проект рішення, що надаються керівництву для прийняття остаточного рішення.

З огляду на сучасну динаміку змін середовища формування національних інтересів та умов їх реалізації, важливою є *безперервність* системного аналізу. Цього можна досягти шляхом поєднання можливостей сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та потенціалу кваліфікованих фахівців і експертів у сфері забезпечення національної безпеки.

Саме дотримання цих умов гарантує своєчасне прийняття якісних рішень при стратегічному плануванні забезпечення національної безпеки, а не розповсюджені у вітчизняній практиці «політичні доцільності» та «політичні домовленості», які у кінцевому підсумку породжують волюнтаристські імпровізації щодо визначення та реалізації життєво важливих національних інтересів.

На жаль, на вітчизняних теренах часто проект рішення, що надається керівництву для прийняття остаточного рішення (у формі концепції, доктрини, стратегії, плану тощо), обирається не на основі результатів системного аналізу.

Окрім того в силу ідеологічних, професійних чи інших уподобань та інтересів до його остаточної редакції найближчим оточенням особи, яка приймає рішення, можуть бути внесені *такі* зміни, які можуть суттєво змінити саму суть поданого проекту рішення.

Внаслідок цього прийняте рішення (указ, постанова тощо) не буде адекватним реаліям і перспективам формування та реалізації національних інтересів. Щоб уникнути цього, робоча група, яка здійснювала розробку найбільш прийняттого проекту альтернативи, має здійснювати наукове супроводження проекту до прийняття остаточного рішення щодо вказаної альтернативи уповноваженою на це особою.

Таким чином основними елементами формалізації процесу стратегічного планування забезпечення національної безпеки є:

- сукупність національних інтересів (цілей);
- інтервал стратегічного планування;
- сукупність потенційних та реальних загроз реалізації національних інтересів (досягнення національних цілей);
- конкретні значення потенційних і реальних загроз реалізації національних інтересів;
- прийнятний (найбільш ймовірний), мінімально допустимий (песимістичний) та максимально можливий (оптимістичний) рівні забезпечення національної безпеки;
- інтервал поточного рівня забезпечення національної безпеки;
- обмеження на ресурси держави, що можуть бути виділені для забезпечення національної безпеки;
- обмеження, обумовлені вимогами чинного законодавства та політичними рішеннями, які значною мірою визначають спрямованість та можливість державно-управлінських впливів щодо реалізації національних інтересів.

З огляду на недостатню структурованість комплексної проблеми забезпечення національної безпеки при розробці та відборі альтернативних варіантів управлінських рішень щодо її розв'язання, доцільним є пошук альтернатив у «широкому» та «вузькому» інтервалах умов та можливостей П

Пошук альтернатив доцільно починати у «широкому» інтервалі. Він визначає загальні закономірності, особливості, стратегічну спрямованість державної політики національної безпеки, корелює її пріоритети із основними завданнями органів державної влади щодо реалізації національних інтересів.

На цьому етапі, як правило, використовують системний підхід, який передбачає систематизацію складових елементів об'єкту планування та вивчення їх взаємозв'язку, виявлення резервів за окремими і загальними показниками діяльності об'єкта тощо.

Серед варіантів альтернатив у «широкому» інтервалі, можуть бути, зокрема, такі:

- збереження незмінною державної політики національної безпеки та ресурсів на її забезпечення;
- збереження незмінною державної політики національної безпеки при зміні ресурсів;
- розробка принципово нової державної політики національної безпеки при збереженні базових принципів її формування та ресурсів щодо її забезпечення або ж розробка такої ж політики, коли зміна тих чи інших принципів і ресурсів є можливою.

Ці альтернативи будуть відрізнятися значним рівнем невизначеності. Але їх розробка та подальший *системний аналіз* дозволяє забезпечити відбір найбільш ймовірних та внутрішньо несуперечливих варіантів політичних та адміністративних рішень при стратегічному плануванні (наприклад, при підготовці проектів концепцій, доктрин, стратегій тощо).

У подальшому для відібраної альтернативи з урахуванням притаманних для неї цільової функції, набору змінних, критеріїв, обмежень та умов має бути здійснено пошук та вибір альтернатив у «вузькому» інтервалі.

Пошук альтернатив у цьому інтервалі спрямований на деталізацію альтернатив «широкого» набору та включає аналогічні операції. Але ці альтернативи відображають не стільки стратегічні, як оперативні й тактичні аспекти управлінських рішень, зокрема, щодо розробки планів, заходів, бюджетів тощо і, таким чином, деталізують попередньо обрані рішення.

Рішення щодо вказаних альтернатив на цьому етапі приймають, як правило, на основі *ситуаційного аналізу*, у якому використовуються як стратегічні, так і тактичні підходи.

Таким чином загальним для цих двох процедур є пошук та відбір таких проектів політичних та адміністративно-управлінських рішень щодо реалізації політики національної безпеки, що не суперечать обмеженням правового характеру та дозволяють наблизитися до прийнятого рівня забезпечення національної безпеки або взагалі його перевищувати при мінімальних витратах та змінах параметрів. Це визначає як зміст альтернатив, що мають розглядатись, так і послідовність їх розгляду: з менш складних і витратних до більш складних.

В цілому ж в інформаційному аспекті пошук (розробка) альтернатив у процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки у «широкому» та «вузькому» інтервалі ідентичні й фактично є певною схемою опрацювання інформації.

У даному випадку має місце такий процес прийняття рішень особами, які приймають участь у стратегічному плануванні, за якого здійснюються взаємообумовлені управлінські дії, об'єднані в єдиній системі.

Зокрема, серед вказаних дій: вивчення стану об'єкту планування та його складових, формування множини альтернатив, їх взаємне порівняння та погодження з цілями державної політики національної безпеки, оцінка ефективності досягнення цілей, вибір однієї із альтернатив.

Тому має місце й певна послідовність етапів обробки інформації, яка використовується при плануванні і які можна інтерпретувати як певні блоки: блок вхідних даних – блок ситуації – блок цілі – блок вибору.

Водночас ці блоки можна розглядати як взаємопов'язані елементи інформаційної моделі стратегічного планування.

Призначенням першого блоку є збір та аналіз достовірної й вагомої в інтересах стратегічного планування інформації.

У блоці ситуації відбувається оцінка достатності й придатності вказаної інформації для цілей планування з огляду на необхідність всебічного опису середовища, умов формування та реалізації національних інтересів, а також тенденцій їх розвитку.

Особливістю вказаних блоків є те, що вони об'єднують інформаційні входи, пов'язані із зовнішнім середовищем, тобто містить в собі інформацію, яка описує ситуацію, яка склалася на певний момент часу. Результатом їх функціонування є інформація, яка визначає доцільність її подальшого використання як вхідної інформації в роботі блоку цілі та блоку вибору.

Призначенням блоку цілі є формування множини альтернативних рішень, як реакції на умови формування та реалізації національних інтересів.

Завданням четвертого блоку є опис процедури вибору найкращої альтернативи з можливих варіантів (виходячи із того чи іншого критерію оптимальності дій).

У кінцевому підсумку у процесі стратегічного планування кожний наступний блок зазнає впливу попереднього, а виходячи із призначення блоків, можна визначити їх основні функції, задачі та кінцевий результат функціонування кожного блоку на кожному етапі планування (див. таблицю).

Функції, операції та результати функціонування блоків інформаційної моделі стратегічного планування забезпечення національної безпеки

Блоки	Функції	Операції	Результат роботи (вихід)
Блок даних	Пошук необхідної інформації, перевірка її на достовірність та агрегування	Ретроспективний аналіз джерел, статистичний та експертний аналіз інформації	Упорядкування, класифікація, факторизація інформації
Блок ситуації	Аналіз ступеня ризику, ступеня невизначеності та ступеня конфліктності інформації	Імовірнісна оцінка, рандомізація, рефлексивний аналіз інформації	Уточнення упущень, суперечностей, непевності інформації

Блок цілі	Аналіз ціннісних орієнтацій (інтересів, цілей), визначення (уточнення) пріоритетів, напрацювання альтернатив стратегічних рішень	Легітимізація альтернатив, їх ранжирування	Порівняння мотивів і погодження альтернатив
Блок вибору	Вибір міри ефективності, визначення корисності, пошук сфери компромісів, для вибору альтернатив	Політична оцінка, прагматична оцінка, альтернатив щодо репрезентації національних інтересів (цілей)	Максимізація еквівалентів результатів рішення щодо тієї чи іншої альтернативи

Для вибору альтернативи, яка зводить до мінімуму можливі втрати в ситуації, яка склалася (або може наступити), визначаються граничні умови допустимих альтернатив, які є результатом взаємодії блоку цілі і блоку вибору.

Варто зазначити, що можливі втрати при виборі альтернативи значною мірою залежать від реакції середовища на обраний варіант. Тому будь-яка запропонована у процесі стратегічного планування стратегія дій має передбачати оцінку наслідків у разі її реалізації.

Іншими словами, у процесі стратегічного планування окрім інформації, яка дозволяє змодельовати можливі ситуації у контексті формування і реалізації національних інтересів, завжди є настанови (вимоги), які значною мірою визначають можливі засоби та способи досягнення певних цілей. Саме вони визначають критерій вибору оптимального рішення, а відтак зумовлюють і вибір відповідної стратегії (альтернативи).

У цьому проявляється специфіка формування альтернативних рішень та вибору найбільш прийняттого у процесі стратегічного планування реалізації політики національної безпеки. Так, ієрархія національних інтересів та прийняті політичні рішення накладають суттєві обмеження при формуванні та виборі альтернатив у контексті їх значущості для забезпечення національної безпеки.

Головна особливість державного управління проявляється в державно-владному характері управлінських рішень. Вона проявляються у блоках цілі та вибору інформаційної моделі стратегічного планування й постає як система нормативно-владних вимог до планування. Вказана система є достатньо консервативна (статична).

Водночас в умовах кардинальних змін у різних сферах життєдіяльності суспільства та держави систему нормативно-владних вимог до планування не доцільно розглядати, як абсолютно закриту систему. За таких умов вона має досить оперативно відкликатися на потреби суспільства і зміни політичного та економічного простору.

В цілому ж ефективність використання тих чи інших методів (методик, моделей) при обґрунтування варіантів стратегічних рішень залежить не тільки від того, настільки вони враховують специфіку стратегічного планування забезпечення національної безпеки.

Дуже важливою є однозначність та чіткість інформації щодо:

- системи критеріїв відбору альтернативних стратегічних рішень;
- початкового, прийняттого та бажаного рівня національної безпеки, характеру динаміки його змін на деякому часовому інтервалі;
- обмежень, що зумовлені мінімально допустимим (критичним) рівнем національної безпеки, тобто таким, нижче якого втрачаються умови для усталеного розвитку суспільства і держави й настають незворотні деструктивні процеси, що порушують цілісність та ідентичність соціального організму і держави.

Необхідно зазначити, що окрім достовірної оцінки ймовірних джерел загроз, від якої залежить якість стратегічних альтернатив, важливою є й оцінка власних можливостей щодо забезпечення національної безпеки. При цьому отримати останню часто буває не легше, ніж оцінки джерел загроз.

Отриманню достовірних оцінок стосовно ймовірних джерел загроз та власних можливостей щодо забезпечення національної безпеки сприяє моделювання процесу стратегічного планування.

Описані вище методичний підхід до формалізації цього процесу та його інформаційна модель певною мірою дозволяють просунутися в організації вказаного моделювання.

Але при моделюванні процесів, в яких активну участь приймають люди, принципово неможливим є повний математичний опис поведінки окремо взятої людини. Її дії визначаються значною кількістю факторів як раціонального, так і ірраціонального характеру.

Поведінку значної групи людей можна спрогнозувати, тобто оцінити ймовірність поведінки групи (їх поведінка описується законом великих чисел). Але специфічною рисою державного управління є те, що управлінські рішення приймаються окремими людьми, де цей закон, не спрацьовує.

Окрім того управлінські ситуації, які виникають у процесі забезпечення національної безпеки, як правило, є нетривіальними. Вони часто потребують у системного аналізу значного масиву різноманітної інформації, яка

від ситуації до ситуації може дуже змінюватися як за обсягом, так і структурою.

Тому необхідно відноситись досить обережно до рекомендацій, які отримані в результаті математичного моделювання процесів стратегічного планування, в яких активну участь беруть державні службовці.

Але сказане не означає, що застосування математичних методів, як засобу підтримки розробки та прийняття рішень у процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки є недоцільним.

Зокрема, перспективною є розробка імітаційних інформаційно-аналітичних (математично-експертних) моделей процесу стратегічного планування, що об'єднали б в єдину систему сукупність математичних моделей вказаного процесу та групу висококваліфікованих фахівців і експертів зі знаннями щодо закономірностей та особливостей зазначеного планування.

У цьому разі, завдяки використанню логіки мислення людини, з'являється можливість моделювання процесу розробки та вибору альтернативних рішень (стратегій) без математичної формалізації всіх можливих впливів на вказаний процес з боку тих чи інших факторів.

Глава 12.

12.3. Принципові обмеження при стратегічному плануванні забезпечення національної безпеки

Успішне функціонування механізму прийняття рішень у процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки передбачає відповідне уявлення про сукупність взаємопов'язаних факторів, зокрема, таких як політичний режим, форма державного устрою, система національних інтересів. Має бути отримана та піддана критичному аналізу й аналогічна інформація стосовно інших країн, передусім суміжних.

Водночас у сучасних умовах обсяг та суперечливість різноманітної інформації, що надходить до учасників стратегічного планування зростає значно швидше, ніж вони встигають її ґрунтовно опрацювати. Тобто однією з властивостей інформації, що надходить, є її *надлишковість*.

З іншого боку, за різних причин детальне опрацювання вказаної інформації часто є невиправданим (вимоги щодо оперативності, економічності тощо). Тому необхідна *фільтрація* інформації та оцінка її *достовірності*.

Особливістю рішень, які приймають учасники стратегічного плануван-

ня забезпечення національної безпеки є й те, що ці рішення приймаються в умовах *ризиків, конфлікту і невизначеності*.

Іноколи ця «триада» доповнюється, так званою, політичною доцільністю. Їх джерела та причини різноманітні. Але з'ясування їх природи та причин виникнення є принципово важливим, особливо – невизначеності.

Так, будь-яка суперечливість та нечіткість нормативно-правової бази породжує невизначеність, бо з'являються додаткові труднощі в оцінці ситуації, коли необхідно однозначно визначитися щодо наявності загроз національним інтересам та можливих засобів і способів їх нейтралізації.

Наприклад, оскільки на правоохоронні органи не покладаються функції по захисту територіальної цілісності, то вони не будуть оцінювати ситуацію в контексті загроз сепаратизму чи їм подібних явищ

Невизначеність може мати і "суб'єктивний" характер. Зокрема, вона може бути результатом недостатньої чіткості при постановці завдань стратегічного планування або ж мати місце у новій безпрецедентній ситуації, коли особи, які приймають рішення, не можуть опертися на вироблені роками стереотипи.

Для України такі ситуації є типовими, оскільки багато досить важливих рішень з питань забезпечення національної безпеки приходиться приймати «вперше», та ще й в умовах інтенсивної переоцінки суспільних цінностей, ціннісних орієнтацій та «циркуляції» політичних еліт, які приходять до владного олімпу.

Досить впливовим є також зовнішній чинник (як зі Сходу, так і Заходу), оскільки стосовно України власний інтерес мають чимало країн.

Звичайно, за цих умов, так звані вольові політичні рішення часто є об'єктивною необхідністю. Ситуація, так би мовити, спонукає до цього. Є підстави стверджувати, що впродовж років незалежності України майже всі принципові рішення з питань забезпечення національної безпеки приймалися саме таким чином. Тобто політичні пропозиції та рекомендації часто були більш визначальними (вагомими), ніж результати наукового стратегічного аналізу комплексної проблеми забезпечення національної безпеки в різних її вимірах (економічних, культурологічних, воєнно-політичних тощо).

Невизначеність може бути пов'язана і з оцінкою інформації, коли мова йде не про нестачу інформації, а про її розпорошення (розширення).

Це ситуація, коли всі стани об'єкта управління, перебігу якогось процесу та його кінцеві результати однаково ймовірні, що фактично рівнозначне повній відсутності інформації про об'єкт (процес).

Можна, звичайно, вважати, що припущення про рівноймовірність гіпотез, які висувуються в процесі прийняття рішень, дуже жорстке. Що на-

справді є деякий спектр ймовірностей стосовно доцільності прийняття того чи іншого рішення на основі результатів аналізу наявного масиву інформації: від близьких до нуля до одиниці.

Але й у цьому разі невизначеність зберігається. Тільки вона полягає в тому, що часто, всупереч здоровому глузду, гіпотеза, імовірність здійснення якої велика, несе в собі мало корисної інформації, а інформація, отримана від підтвердження малоімовірного припущення, є, навпаки, дуже цінною для забезпечення національної безпеки.

Наприклад, має місце деяка альтернатива (із наявних варіантів рішень), доцільність прийняття якої незначна із-за низької ймовірності настання небажаної події, яка визначена експертами.

Але насправді врахування саме цієї альтернативи (варіанту рішення) має найбільшу актуальність (доцільність) для забезпечення національної безпеки ніж інші. Так, ймовірність війни завжди незначна. Але всі країни вимушені постійно здійснювати стратегічний аналіз будь-якої інформації, яка підтверджує це малоімовірне припущення щодо можливої війни (воєнного конфлікту). Відповідно, мають завчасно прийматися й рішення, спрямовані на зміцнення обороноздатності держави.

Третій вид невизначеності, зумовлений тим, що в задачах пов'язаних із забезпеченням національної безпеки, ключове місце посідає прогноз, який пов'язаний з необхідністю будувати деяку прогностичну модель.

Майже до кінця ХХ століття переважна частина вчених була переконана, що завжди можна побудувати вказану модель і, володіючи сучасною обчислювальною технікою та знаючи попередній стан об'єкта (процесу, явища), як завгодно далеко заглянути у майбутнє. Але напрацювання, отримані в межах теорії нелінійних процесів та теорія хаосу показали, що для більшості процесів (а саме такі головним чином протікають у суспільстві) це далеко не так.

Перша проблема полягає в складності моделі, оскільки розмір фазового простору (кількість змінних параметрів, які мають бути піддані ґрунтовному аналізу та вивченню при моделюванні) не повинен перевищувати 5-10. Саме тому, як зазначалося вище, кількість стратегічних рішень (альтернатив) не повинна перевищувати числа дев'ять.

Суть другої проблеми в тому, що навіть незначні похибки в оцінці попереднього стану об'єкта та змінних, які його визначають (наприклад, оцінка наявного рівня національної безпеки або факторів, які визначають цей рівень), дають з часом значні *не пропорційні* відхилення від прогнозованої проекції його розвитку, а відтак і очікуваного стану в деякій перспективі. Очевидно, що вказані відхилення будуть зростати із зростанням глибини прогнозу.

Це означає, що майбутнє не може бути однозначно визначене ми- нулим.

Проекція руху соціальної системи (процесу) принципово не є гладкою, а причинно-наслідкові зв'язки не є стійкими.

Донедавна логічна конструкція типу «якщо...то», яка лежить в основі звичайних математичних моделей і дозволяла давати «науково» обґрун-товані прогнози – не спрацьовує.

Сказане підтверджує й концепція *випадкової події*, запропонована у 60-х роках минулого століття О.Курно. Її суть полягає в тому, що в реаль-ному світі має місце наявність рядів подій (процесів) двох типів:

- рядів, які пов'язані причинно-наслідковою залежністю;
- рядів, які є *наслідком* випадкового пересікання рядів першого типу.

Тому мають місце події (процеси), без будь-якого зв'язку або залеж-ності між собою. Тобто їхні причинно-наслідкові відносини мають випад-ковий, спонтанний характер (такі ряди називають стохастичними).

Може саме тому соціальні теорії найуспішніше пояснюють минуле. Дійсно, поки теорія створюється, ситуація встигає змінитися таким чи-ном, що екстраполяція проекції розвитку соціальної системи та наукові знання, накопичені в межах цієї теорії, не відображають *реальну* траек-торію розвитку системи, не дозволяють, спираючись на вказані знання, описати (спрогнозувати) майбутній стан системи.

Низка потужних економічних, фінансових, політичних, соціальних криз і потрясінь національного, регіонального і навіть глобального масш-табу, які мали місце в останнє десятиріччя і до настання яких, як правило, Уряди та світова спільнота виявилися не готові, є підтвердженням сказа-ного.

Тому ДУНБ, а відтак і прийняття рішень при стратегічному плануванні, принципово неможливо представити як *лінійний* ланцюг подій, бо кож-ний наступний у цьому ланцюгу стан (як суб'єкта, так і об'єкта управлін-ня) не є результатом пропорційно-лінійної зміни їх попереднього стану.

Причини та наслідки подій, які здійснюють вплив на національну без-пеку занадто розгалужені та суперечливі, щоб можна було говорити про якість «лінійні» ланцюги їх динаміки.

Окрім того вони часто переплітаються. Тому кожен наступний стан суб'єкта та об'єкта (явища, процесу) національної безпеки може залежа-ти не тільки від свого попереднього стану. В кінці-кінців змінюються на-ціональні інтереси, які є основою формування та функціонування СЗНБ, цілі та наміри політичного керівництва щодо реалізації вказаних інтер-есів. Це породжує значні труднощі прогнозування (моделювання) цього типу невизначеності.

Невизначеність може бути також наслідком відсутності достовірних даних, необхідних для прийняття рішення, що в сфері забезпечення національної безпеки є досить типовим явищем.

Це «об'єктивна» невизначеність. Для її подолання необхідно здійснити пошук додаткової інформації, визначивши попередньо до неї вимоги (з урахуванням фінансових, часових та інших витрат, необхідних на добування й обробку інформації). При цьому важливо мати попередній «інформаційний опис» низки ймовірних критичних ситуацій, що дозволить:

- апріорі звузити межі «об'єктивної» невизначеності;
- в разі виникнення вказаних ситуацій, зосередити увагу на аналізі їх впливу на національну безпеку;
- в умовах гострого дефіциту часу, оперативно прийняти відносно обгрунтоване управлінське рішення.

Ключова роль у «знятті» невизначеності належить розвідці, яка має забезпечити необхідною інформацією вище керівництво держави для прийняття рішень у сфері зовнішньої політики, оборони і внутрішньої безпеки.

Проте варто зазначити, що навіть *унікальна* інформація, тільки тоді є важливою, коли використовується при прийнятті стратегічно важливих рішень керівництвом держави. На жаль, історія містить приклади, коли дуже важливі рішення щодо забезпечення національної безпеки приймалися без врахування отриманої розвідувальної інформації (навіть особливої важливості).

Не рідко вище керівництво держави складає уявлення про загрози національним інтересам і приймає відповідне рішення не на основі комплексного аналізу результатів розвідданих, історичних, соціологічних, економічних, політичних та інших досліджень.

Це уявлення, зокрема, ґрунтується більшою мірою на оцінках тієї чи іншої держави, її керівників, армії, населення тощо, які часто є наслідком особистих контактів (не випадково, зараз стали досить популярними бесіди керівників держав «без галстуків», «за закритими дверима» тощо), впливу найближчого оточення (керівника канцелярії, секретаріату, адміністрації тощо) і, особливо, діяльності ЗМІ.

Тобто оцінки, рекомендації, пропозиції розвідок, дипломатичних відомств, науковців переважаються особистою думкою керівника держави про керівника іншої держави або про тенденції розвитку політичних, економічних чи інших процесів в країні та світі, яка формується його найближчим оточенням та у контексті подання (висвітлення) тих чи інших фактів у ЗМІ.

На цікаві парадокси «нестиковки» результатів діяльності розвідки та експертно-аналітичного середовища з іншими елементами стратегічної ланки управління вказує чимало фахівців. Зокрема, чим більш цінна і не-

стандартна інформація доповідається вищому політичному керівництву, тим менше їй вірять, тим складніше вона сприймається.

Чи можна вище вказані невизначеності спрогнозувати та змодельовати? З огляду на вищесказане – тільки певною мірою. У всякому випадку, на загальнодержавному рівні управління, зокрема, у процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки це зробити досить важко.

Окрім того, необхідно зважати на інформаційну протидію з боку ймовірного противника, яка може набувати масштабів інформаційно-психологічної війни.

Варто мати на увазі й детально відпрацьовані та апробовані в останні десятиріччя спеціальні операції по широкомасштабній дезінформації вищого політичного керівництва та населення держави.

З початком XXI століття чинником впливу на прийняття стратегічних рішень керівництвом держави є комплексний психологічний тиск на нього.

Як правило, для організації вказаного тиску активно залучаються:

- «незалежні» експерти громадських організацій, які щедро підтримують закордонними грантами;
- представники вітчизняних «незалежних» ЗМІ;
- керівники та експерти різноманітних неурядових міжнародних організацій (починаючи від тих, хто заклопотаний розвитком демократії й закінчуючи тими, на знаменах яких написані екологічні гасла);
- як правило, молоді, а відтак амбіційні та «розкручені» за рахунок зовнішньої фінансової та інформаційної підтримки, керівники політичних партій, рухів тощо, які заявляють про себе як опозиціонери до влади та існуючого порядку речей (у широкому діапазоні, починаючи від переоцінки національної історичної спадщини і закінчуючи проблемою двостатевих шлюбів);
- вітчизняні науковці, які, через відпрацьовані іншими країнами механізми та процедури, залучаються до участі у різноманітних дослідженнях, конференціях, програмах обміну досвідом тощо для розробки та пропагування «науково обґрунтованих» пропозицій щодо розв'язання накопичених проблем, які стосуються забезпечення національної безпеки¹;
- державні інституції інших країн (як правило, тоді, коли діяльність вище зазначених «суб'єктів стратегічного планування» не дала бажаного (очікуваного) результату для вказаних країн.

Таким чином, суперечливість та можлива недостовірність інформації, яка використовується при стратегічному плануванні забезпечення

¹ Часто вказане «наукове обґрунтування» виконане за принципом: «хто платить, той і замовляє музику».

національної безпеки не дозволяють повністю виключити елемент невідзначеності в опрацьованих вихідних даних вказаного планування.

Тому будь-яке державно-управлінське рішення щодо забезпечення національної безпеки у разі його практичної реалізації *об'єктивно* породжує певний ризик можливих збитків (втрат) у контексті реалізації національних інтересів, що має бути оцінено та враховано заздалегідь (до прийняття рішення).

Принципово важливо, що величина ризику залежить від ієрархічного рівня управління, на якому приймається рішення.

Більший ризик притаманний більш вищому рівню управління.

На вказаному рівні сукупність рядів першого типу, тобто тих, які є «ланцюгами» подій (процесів), що мають причинно-наслідкову природу значно більша. Тому випадковість їх «перетину» та утворення рядів другого типу, а саме рядів стохастичних подій (процесів) більша.

Звичайно, у загальному випадку, не варто пов'язувати ризик тільки з настанням якихось несприятливих подій. Можливі стохастичні за природою події, які є сприятливими, бажаними для сфери національної безпеки, але це не змінює суті сказаного.

Окрім того, оскільки величина ризику суттєво залежить від якості та повноти опрацьованої інформації, то природно, що він більшою мірою властивий при розв'язанні *довготривалих* проблем, на які передусім і, як правило, спрямовують зусилля на стратегічному рівні управління.

Звичайно, це також призводить до зростання величини ризику у разі реалізації (чи не реалізації) того чи іншого управлінського рішення (альтернативи), яке приймається на вказаному рівні.

У кінцевому підсумку помилки, які були допущені на загальнодержавному рівні стратегічного планування можуть мати дуже тяжкі та довготривалі наслідки для національної безпеки. Вони можуть призвести до кризових і навіть надзвичайних ситуацій у різних сферах життєдіяльності суспільства та держави.

Окремо варто зазначити, що чим вищий ієрархічний рівень управління, тим менше при підготовці управлінських рішень та оцінці ризиків їх реалізації можна розраховувати на ефективність застосування *тільки* формальних методів та математичне моделювання. Причина очевидна – чим вищий рівень управління, тим менше можливостей структурувати проблему, яка потребує розв'язання.

Для отримання в процесі моделювання оцінки ризику у разі реалізації того чи іншого рішення (альтернативи) потрібно мати *постійний* набір умов прийняття вказаного рішення та можливість повторити певну кількість експериментів (за тих же умов). При дослідженні соціальних систем це є значною проблемою.

По-перше, вказані умови не можуть бути постійними в сучасному динамічному світі.

По-друге, завжди існує небезпека, яка зростає по мірі просування на вищий ієрархічний рівень управління, що будуть не враховані ті чи інші чинники, які описують вказані умови.

Не варто також сліпо копіювати досвід інших країн щодо забезпечення національної безпеки. Це та специфічна сфера, де кожна країна, якщо її розглядати крізь призму національних проблем забезпечення безпеки, зокрема, проблем стратегічного планування, є по своєму унікальною.

Описані чинники, які характеризують складнощі та негативні впливи на стратегічне планування забезпечення національної безпеки, свідчать про зростання важливості експертно-аналітичної та консультативно-дорадчої підтримки особи, яка здійснює вибір остаточного рішення в інтересах національної безпеки, з боку висококваліфікованих фахівців.

Мова йде про фахівців, які повинні мати *комплексні* знання та вміння для *системного* дослідження і підготовки відповідних пропозицій та рекомендацій керівництву держави щодо державно-управлінських аспектів забезпечення національної безпеки.

Це зумовлює необхідність їх спеціальної професійної підготовки. На жаль, в Україні підготовка таких фахівців розпочалася в Національній академії державного управління при Президенті України тільки у 2008 році з відкриттям спеціальності «Державне управління у сфері національної безпеки».

Значний вплив на прийняття рішень у процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки також здійснює конфліктність.

Сьогодні загальна теорія конфлікту розглядає:

- конфлікти між індивідами і групами;
- конфлікти в організації й між організаціями;
- економічні, політичні, соціальні ідеологічні, міжнаціональні конфлікти;
- міжнародні конфлікти у різних їх вимірах, у тому числі воєнні та інші.

Варто зазначити, що ситуація усвідомлення несумісності позицій, суперечливості інтересів двох сторін ще не стає конфліктом. Він настає тоді, коли відбувається зіткнення інтересів, поглядів, позицій сторін. Одним із чинників конфліктних ситуацій при прийнятті державно-управлінських рішень має місце тоді, коли відбувається тотальна переоцінка цінностей в суспільстві.

В літературі виокремлюють такі типи конфліктів між:

- органами державної влади і суспільством (проблема легітимності);
- різними гілками влади;

- органами державної влади і окремими інститутами політичної системи (партіями);
- представниками владних структур, яких влаштовує чинна політична система та опозицією, яка намагається змінити вказану систему;
- органами державної влади і місцевого самоврядування та індивідом.

Джерела вказаних конфліктів та чинники, які призводять до їх заострення не можуть не здійснювати впливу на учасників стратегічного планування забезпечення національної безпеки.

Таким чином, невизначеність, ризик та конфліктність значною мірою визначають реальну ситуацію, в якій приймається рішення при стратегічному плануванні забезпечення національної безпеки та можливі наслідки його реалізації. Між ними існує певний зв'язок, інформація про який є важливою. Наприклад, кількість альтернатив і ступінь ризику їх реалізації взаємопов'язані.

Тому кожна альтернатива (рішення) при стратегічному плануванні може і має бути оцінена в категоріях ризику, конфлікту та невизначеності.

При цьому доцільним є послідовний перебір тими, хто готує стратегічні рішення, різних комбінацій ризику, конфліктності та невизначеності, які характерні для цих рішень.

Аналіз можливих управлінських ситуацій, дозволяє встановити, що окрім очевидно складної ситуації, коли одночасно мають місце максимальні ризик, невизначеність та конфліктність такими є й випадки, коли має місце:

- максимальні конфліктність та невизначеність;
- максимальні конфліктність та ризик;
- максимальні невизначеність та ризик.

Але, оскільки, ризик, конфліктність та невизначеність є змінними величинами, множина управлінських ситуацій при підготовці та виборі альтернативних рішень у процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки, у контексті вказаних величин, може бути досить значною.

Для визначення ієрархії управлінських ситуацій доцільно розглянути їх в контексті такого важливого критерію для забезпечення національної безпеки, як оперативність реагування на зміну ситуації, в якій відбувається реалізація національних інтересів.

З огляду на цей критерій часто, більш доцільніше прийняти рішення в умовах максимальної невизначеності (наприклад, якщо є впевненість що потенційна загроза вже переросла у реальну загрозу), ніж втрачати час на зниження рівня невизначеності та пошуки більш опти-

мального рішення. Може так статися, що більш оптимальне рішення взагалі буде непотрібне, а сама СЗНБ або зіткнеться зі ще більшими загрозами для національних інтересів, або може втратити частину потенціалу, що значно ускладнить виконання завдань щодо нейтралізації вказаних загроз.

При цьому для зменшення вказаної невизначеності доцільним є використання комплексних адаптивних систем, побудованих на основі планування використання різних можливостей для нейтралізації конкретної загрози національним інтересам.

Це зумовлює необхідність визначення та аналізу факторів, що здійснюють вплив на розвиток СЗНБ, їх класифікації, а також визначення ієрархії та причинно-наслідкових зв'язків між ними, тенденції змін у середньостроковій та довгостроковій перспективі, закономірностей щодо їх впливу на вказану систему, сукупності методів дослідження цих факторів.

При цьому при визначенні факторів, що здійснюють вплив на розвиток СЗНБ України необхідно, зокрема враховувати:

- недосконалість інформаційно-аналітичного забезпечення вказаної системи, визначеного регламенту взаємодії її елементів, а також недостатність відповідних аналітиків та відсутність необхідної мережі інформаційно-аналітичних центрів, сучасних засобів і технологій обробки інформації;
- низька якість вхідних даних системи, насамперед, їх достовірності, точності, своєчасності та повноти, що зумовлена значною динамікою змін тенденцій процесів, які відбуваються у сфері національної безпеки, їх суттєвою невизначеністю і непередбаченістю, а також значною мірою суб'єктивним характером знань щодо закономірностей, причинно-наслідкових залежностей та зв'язків між цими процесами;
- недосконалість науково-методичного апарату виявлення, аналізу й оцінки деструктивних та стабілізуючих факторів, їх характеру і причин виникнення, прогнозування динаміки їх змін;
- обмежені можливості безпосереднього використання досвіду з інших сфер життєдіяльності суспільства, держави, бізнесу, інших країн, зокрема, щодо створення та впровадження паспортів загроз національним інтересам, систем критеріїв, індикаторів (показників) оцінки ефективності формування та реалізації державної політики національної безпеки й, відповідно, стратегічного планування у цій сфері;
- швидке старіння інформації, зумовлене високою динамікою процесів у сфері забезпечення національної безпеки, що значно обмежує можливості застосування попереднього досвіду і визначає потребу постійного уточнення складу, ієрархії, зв'язків основних факторів впливу на реалізацію національних інтересів.

Таким чином принциповою особливістю рішень, які приймаються учасниками стратегічного планування забезпечення національної безпеки і які накладають суттєві обмеження на вказане планування, є те, що вони приймаються в умовах ризику, конфлікту і невизначеності, а інколи вони доповнюються й так званою політичною доцільністю.

Зростання масштабів економічної глобалізації та геополітичні трансформації значно актуалізують необхідність врахування вказаних факторів.

Так, фактор невизначеності об'єктивно розширює сферу застосування збройної сили як ефективного засобу нейтралізації нових загроз, зокрема таких як міжнародний тероризмом, незаконна торгівля зброєю і наркотиками, організована злочинність, піратство, торгівля людьми.

Глава 12.

12.4. Планування оборонної політики України

12.4.1. Основні поняття, складові, принципи та суб'єкти оборонного планування

Оборонна політика держави – складова політики національної безпеки та чинник, який здійснює суттєвий вплив на результати стратегічного планування її забезпечення. Більш ємним є поняття *воєнна політика*, яка є частиною *загальної* політики держав та їх об'єднань (блоків, коаліцій, союзів), які здійснюють підготовку та використання засобів збройного насильства для ведення війни чи протидії її розв'язанню, досягненню інших значущих для них політичних цілей.

Тому можна вважати, що оборонна політика є базовою складовою воєнної політики держави. Остання ж фахівцями розглядається як комплекс взаємопов'язаних і взаємозумовлених заходів, що визначають сутність спрямованість та пріоритети військово-політичних приготувань та військово-силових акцій.

Суб'єктами воєнної політики є вище політичне керівництво держави, органи військового управління й (певною мірою) політичні партії та інститути громадянського суспільства, у програмних документах яких відображені питання забезпечення воєнної безпеки.

Таким чином об'єктивна необхідність силового забезпечення реалізації життєво важливих національних інтересів передбачає розробку та реалізацію воєнної (оборонної) політики як важливе завдання органів державної влади.

При цьому реальні загрози военній безпеці або безпосередня участь держави у воєнному конфлікті (вимушена чи спланована) невідкладно трансформують вказану політику у визначальний чинник виживання держави.

Оборонна політика держави (як в і цілому воєнна) покликана виконувати низку важливих суспільно-політичних, соціально значущих функцій, серед яких, зокрема:

- формування у населення стійкої переконаності в необхідності силового захисту життєво важливих національних інтересів за допомогою збройної сили, а у свідомості військовослужбовців – відданості національним ідеалам, цінностям, високих морально-бойових якостей, високої активності та жертвовності при виконанні ними службових обов'язків по обороні держави;
- обґрунтування оборонних завдань держави та їх доведення до виконавців (передусім до військовослужбовців, представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування);
- забезпечення узгодженості в діяльності органів державної влади та військового управління при виконанні завдань, пов'язаних з обороною країни;
- створення належних умов для ефективного управління обороноздатністю держави (передусім, збройними силами при виконанні ними завдань оперативного та мобілізаційного розгортання і бойового застосування);
- спонукання до прогнозування розвитку військово-політичних процесів (обстановки), а також розвитку військової науки та шляхів втілення її напрацювань у реалії військового будівництва.

Зміст, структура та спрямованість оборонної політики визначаються:

- засадами державної політики з питань національної безпеки;
- підходами та принципами розвитку військової сфери, які викладені у нормативно-правових актах (зокрема, у Воєнній доктрині);
- рішеннями органів військово-політичного управління;
- практичною діяльністю органів державної влади та військовослужбовців щодо втілення в життя рішень військово-політичного керівництва держави.

Якість оборонної політики держави визначає загальний стан справ щодо реалізації її життєво важливих національних інтересів з питань оборони.

При цьому якість вказаної політики значною мірою залежить від однозначного розуміння фахівцями цілей та завдань суб'єктів оборонної полі-

тики, а також від чіткості визначень основних понять (термінів), які використовуються у процесі її розробки.

Варто зазначити, що використання понятійно-категоріального апарату стратегічного планування забезпечення національної безпеки, методичних підходів щодо формалізації цього процесу, врахування принципових обмежень та інших чинників, які мають місце при вказаному плануванні, є характерним і при розробці оборонної політики (оборонному плануванні).

Водночас, як уже зазначалось, в Україні при стратегічному плануванні має місце недооцінка важливості методологічних аспектів формування керівних документів з питань забезпечення національної безпеки.

Це здійснює негативний вплив на процес підготовки, ухвалення та реалізації стратегічних рішень з питань безпеки, у тому числі тих, які стосуються оборони держави.

Навіть нормативно-правові документи, не відрізняються чіткістю визначень основних понять. Часто вони обмежуються декларативними та загальними положеннями, констатацією наявних подій, явищ, процесів тощо.

Тому дуже важливим є однозначне трактування серед фахівців основних понять, які використовуються при розробці оборонної політики та у процесі її практичної реалізації.

Серед вказаних понять, зокрема:

- оборона держави;
- оборонне планування;
- рівень обороноздатності держави;
- оцінка оборонної достатності держави;
- розумна достатність оборони;
- оптимальна чисельність збройних сил;
- припустимий ступінь воєнно-економічного напруження;
- рівень воєнної безпеки;
- оцінка воєнно-політичної обстановки;
- органи військового управління;
- оборонно-промисловий комплекс.

Оборона держави – це система політичних, економічних, воєнних, соціальних, правових, морально-психологічних та інших заходів щодо підготовки держави до відбиття можливої військової агресії, запобігання і припинення воєнних конфліктів.

Оборона країни забезпечується, зокрема, такими чинниками :

- належним оборонним плануванням;
- підтримкою прийнятого (бажаного, гарантованого тощо) рівня обороноздатності держави;

- створенням достатніх для оборони країни збройних сил, їх всебічною бойовою, оперативною та мобілізаційною підготовкою;
- якісним станом оборонно-промислового комплексу;
- мобілізаційними можливостями держави;
- мобілізаційною та морально-психологічною підготовкою населення.

Оборонне планування є частиною стратегічного планування забезпечення національної безпеки. Воно здійснюється визначеними чинним законодавством суб'єктами оборонного планування та у строго визначені терміни.

Його головною метою є пошук варіанту розподілу державних ресурсів, які можуть бути виділені на оборонні цілі, а також оперативно-поточне управління ними у такий спосіб, який би забезпечив необхідний (бажаний, гарантований, прийнятний тощо) рівень обороноздатності держави.

Згідно законодавства України оборонне планування поділяється на довгострокове (до 12 років), середньострокове (до 6 років) і короткострокове (щорічне).

Воно передбачає обґрунтування перспектив розвитку збройних сил та інших військових формувань, на які покладаються завдання щодо оборони держави, з урахуванням характеру загроз воєнній безпеці та економічних можливостей держави та зазначенням конкретних заходів, виконавців, термінів їх виконання тощо.

Окрім того оборонне планування має забезпечити відповідність перспективних і поточних планів, державних програм, практичних заходів органів державної влади основним засадам державної політики національної безпеки.

Основні показники оборонного планування визначаються відповідними нормативно-правовими актами (директивами). Ці показники ґрунтуються на вихідних даних, які, зокрема, включають:

- завдання мирного та воєнного часу для військових формувань на плановий період та пріоритетні цілі їх розвитку;
- перелік основних оборонних програм;
- оцінку стану та тенденцій розвитку військових формувань;
- орієнтовні показники забезпечення потреб оборони основними матеріальними, фінансовими, людськими та іншими ресурсами;
- мету, завдання, строки, порядок розробки, узгодження та затвердження основних документів планування.

Головною метою оборонного планування є створення такої системи оборони держави, у якій завдання, структура, склад, чисельність, забезпеченість ресурсами військових формувань, на які покладаються завдання щодо оборони держави, гарантують запобігання (попередження) та нейтралізації (зниження до прийнятного рівня) загроз воєнній безпеці України.

В кінцевому ж підсумку результатом оборонного планування є забезпечення необхідного *рівня обороноздатності держави*, під якою розуміється здатність держави до захисту у разі збройної агресії (збройного конфлікту).

Рівень обороноздатності держави визначається сукупністю та взаємодією елементів вітчизняного воєнного, економічного, соціального та морально-політичного потенціалу у сфері оборони та створенням належних умов для його реалізації, які фактично визначають військову могутність держави.

Останнім часом на рівень обороноздатності держави все більший вплив здійснюють й інші чинники, серед яких, зокрема:

- адекватність політики держави зовнішньополітичним реаліям;
- наявність можливих союзників;
- фактичне та прогнозоване співвідношення сил військово-політичних угруповань, що протистоять одне одному;
- співвідношення величини потенціалів держави (у різних його вимірах) до потенціалів, які може використати суб'єкт воєнної небезпеки для здійснення агресії (інша держава або група держав);
- допустимі рівні збитків (втрат) для держав-учасників воєнного конфлікту.

Тому сьогодні рівень обороноздатності держави пов'язується зі здатністю воєнно-політичного керівництва держави не тільки відбити агресію, захистити населення, територію, економіку й відстояти суверенітет держави у випадку розв'язання війни, а й зі здатністю запобігти збройному нападу за рахунок комплексного використання усіх перерахованих чинників.

Серед основних заходів, виконання яких спрямоване на забезпечення належного рівня обороноздатності держави, визначальними є:

- прогнозування воєнно-політичної ситуації і комплексна оцінка воєнних загроз;
- розробка ефективної воєнної політики, науково обґрунтованої Концепції будівництва й розвитку збройних сил, Воєнної доктрини, Стратегії воєнної безпеки;
- організація всебічної підготовки й підтримки у стані необхідній готовності збройних сил та інших військових формувань, на які покладаються завдання щодо оборони держави;
- завчасне планування застосування збройних сил, з урахуванням різних варіантів (сценаріїв) початку й ведення війни;
- розвиток військової науки й прискорене впровадження її досягнень;
- належне матеріально-технічне оснащення збройних сил, насамперед, зброєю й військовою технікою, створення для цього необхідної науково-технічної й технологічної бази;

- мобілізаційна підготовка посадових осіб органів державного управління та органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ і організацій, населення країни, а також оперативне облаштування території держави;
- створення запасів матеріальних цінностей у державних і мобілізаційних резервах;
- планування й здійснення заходів цивільної й територіальної оборони;
- правове регулювання питань, пов'язаних із забезпеченням оборони.

Таким чином підтримка обороноздатності держави на належному рівні одна з найважливіших функцій керівників органів державного управління та органів місцевого самоврядування. Для реалізації свого права на оборону, в державі завчасно створюються відповідні сили, засоби та органи управління ними (міністерство оборони, збройні сили, мобілізаційні резерви тощо). Їх головна мета – стримування потенційних агресорів загрозою нанесення невідвратної відплати, а у випадку розв'язання війни – ведення повномасштабних воєнних дій.

Досягнення мети значної мірою залежить від адекватної реалізації оцінки оборонної достатності держави, під якою розуміють оцінку збалансованості між рівнем гарантованого забезпечення воєнної безпеки держави та її економічними можливостями.

Як правило, оцінка оборонної достатності держави здійснюється за такими показниками:

- розумна достатність оборони;
- оптимальна чисельність збройних сил;
- допустимий ступінь (міра) воєнно-економічної напруги держави, у тому числі мобілізаційної за мирного та воєнного часу.

Розумна достатність оборони – це мінімальний та якісний рівень військового потенціалу держави, за якого забезпечується надійність оборони держави і водночас не створюється реальної військової загрози іншим державам.

Принциповою умовою втілення в життя цього принципу є створення ефективної системи міжнародного аудиту за дотриманням прийнятих угод у галузі озброєнь, за якої узгоджені засоби і форми контролю виключають виникнення незрозумілих або підозрілих дій з боку будь-якої держави-учасниці угоди.

Розумна достатність оборони забезпечується дотриманням у процесі оборонного планування низки принципів, зокрема:

- підтримання воєнно-стратегічної рівноваги між державами;
- забезпечення прозорості та прогнозованості воєнної політики;

- створення угруповання збройних сил на загрозливих напрямках, якого буде достатньо для досягнення мети стратегічної оборонної операції.
Критеріями оборонної достатності, зокрема, є:
- порівняння кількості та якості озброєння суміжних країн;
- рівень бойового вишколу особового складу;
- порівняння тенденцій розвитку озброєнь і бойової техніки збройних сил та мобілізаційних можливостей;
- можливості збройних сил щодо виконання завдань, які на них покладаються (наприклад, завдання щодо зриву можливої агресії).

Оптимальна чисельність збройних сил, зокрема, визначається:

- характером ймовірних воєнних конфліктів;
- стратегічними завданнями збройних сил відповідно до воєнно-політичного курсу держави;
- станом економіки і мобілізаційних ресурсів держави;
- геополітичними факторами (розмір території, довжина сухопутних та морських кордонів, рельєф поверхні тощо);
- тенденціями розвитку міжнародної воєнно-політичної обстановки.

Варто зазначити, що збройні сили спроможні виконувати стратегічні задачі оборони при відповідному балансі сил з державами, з боку яких очікуються імовірні воєнні загрози.

Співвідношення воєнних потенціалів головним чином обраховують за чисельністю збройних сил та їх видів, а також їхніми основними видами озброєння. Як правило, для відбиття агресії вказане співвідношення не повинно перевищувати 1:2, тобто перевага агресора не повинна бути подвійною.

Останнім часом домінує думка, що вихідним пунктом для вирішення питань, пов'язаних з обороною достатністю, є оцінка та врахування *рівня воєнної безпеки держави*.

Цей рівень відображає результат інтегральних зусиль держави, спрямованих на створення достатнього рівня воєнної могутності та зусиль держави у невоєнних сферах. Тобто мова має йти про досягнення раціонального співвідношення зусиль і ресурсів у воєнній та невоєнній сферах для забезпечення належного рівня обороноздатності держави.

Пошук цього співвідношення значною мірою залежить від оцінки воєнно-політичної обстановки. Вказана оцінка є результатом системного дослідження чинників, які призводять до небезпеки розв'язання війни проти тієї чи іншої держави з боку іншої держави та ступеня (міри) вказаної небезпеки. Їх дослідження, як правило, розпочинають з виявлення тенденцій розвитку геополітичних і гео економічних процесів та воєнної політики вказаних держав.

Визначальне місце при плануванні та реалізації оборонної політики, у тому числі при оцінці оборонної достатності держави належить *органам військового управління*.

Органи військового управління є суб'єктами СЗНБ. Їх управлінська діяльність охоплює всі сфери життєдіяльності збройних сил та інших утворених відповідно до чинного законодавства військових формувань і проявляється у процесі розробки та реалізації організуючих, регулюючих, координуючих, контролюючих управлінських впливів на об'єкти національної безпеки з метою прогнозування, виявлення, запобігання та нейтралізації загроз военній безпеці держави.

Результати діяльності органів військового управління здійснюють значний вплив на ефективність політики національної безпеки внаслідок їх стратегічного значення для нейтралізації воєнних небезпек життєво важливим національним інтересам.

Як правило, об'єктами, на які спрямовуються управлінські впливи суб'єктів органів військового управління є: конституційний лад, державний суверенітет, територіальна цілісність і недоторканість, а вибір конкретних методів впливу на вказані об'єкти обумовлюється необхідністю своєчасного та адекватного реагування на характер і масштаби небезпек воєнного характеру.

Зміст функцій та завдань органів військового управління залежить від форми державного устрою, політичного режиму, характеру та цілей воєнної політики держави. Вони також нерозривно пов'язані з іншими завданнями щодо забезпечення національної безпеки.

При цьому головною метою повсякденної діяльності вказаних органів є підготовка і підтримка на належному рівні бойової та мобілізаційної готовності спеціально створюваних сил і засобів сектору безпеки (передусім збройних сил та інших військових формувань).

Це має гарантувати необхідний рівень захищеності життєво важливих національних інтересів від воєнних небезпек, а також нейтралізацію воєнної загрози послаблення ролі держави як суб'єкта міжнародних відносин й її спроможності реалізувати національні інтереси на міжнародній арені.

Функції та завдання органів військового управління знаходять правове закріплення в законах, концепціях, воєнних доктринах, стратегіях, військових статутах, наказах, директивах та розпорядженнях військового командування. Вони спрямовані передусім на:

- підготовку обґрунтованих пропозицій щодо оборонного планування;
- стратегічне планування застосування збройних сил та інших утворених відповідно до чинного законодавства військових формувань;
- оперативну, мобілізаційну та бойову підготовку командування, штабів, підпорядкованих їм сил (військ), їх всебічне забезпечення.

Їх належне виконання має забезпечити ефективне застосування військ (сил) за їх штатним призначенням для стримування зростання або для зниження рівня воєнної загрози, відбиття можливої воєнної агресії та сприяння створенню передумов для уникнення застосування збройної сили у внутрішньополітичних конфліктах.

Ключовим завданням органів військового управління є також створення та вдосконалення організаційно-правових та управлінських механізмів для забезпечення досягнення визначених Воєнною доктриною та Стратегією воєнної безпеки воєнно-політичних цілей.

Виконання цього завдання, зокрема, передбачає:

- прогнозування тенденцій розвитку та оцінку воєнно-політичної обстановки;
- моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що породжують воєнні небезпеки;
- оцінку характеру можливих воєнних конфліктів, причин їх виникнення, форм воєнних дій та засобів збройної боротьби і на цій основі підготовку пропозицій вищому політичному керівництву щодо доктринальних цілей воєнної політики держави;
- удосконалення нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування збройних сил та інших військових формувань;
- удосконалення організаційної структури збройних сил та інших військових формувань, їх кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення.

Суб'єктами, які виконують функції органів військового управління в Україні є:

- Президент України (Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України);
- Генеральний штаб Збройних Сил України;
- командування видів Збройних Сил України;
- оперативні командування;
- командування військових об'єднань, з'єднань, військових частин;
- інші штаби, командування, управління у Збройних Силах України та інших утворених відповідно до законів України військових формуваннях.

Головний орган військового управління – Генеральний штаб Збройних Сил України, який під час війни є робочим органом Ставки Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України.

Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство оборони України, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, інші державні органи та органи управління, у функціях і задачах яких українським законодавством перед-

бачена відповідальність за вирішення питань національної безпеки, шляхом виконання політичних та адміністративних функцій державного управління національною безпекою, сприяють виконанню функцій та завдань органів військового управління.

Надання діяльності органам військового управління наукового характеру передбачає комплексне використання результатів досліджень різних галузей науки (філософії, політології, права, соціології, технічних та військових наук, економіки та інших), а також подальший розвиток наукових досліджень з актуальних проблем будівництва Збройних Сил.

Зокрема, актуальними є дослідження щодо вдосконалення методології оборонного та стратегічного планування, підходів щодо обґрунтування раціональної структури Збройних Сил, оптимізації процедур прийняття управлінських рішень з питань забезпечення обороноздатності та оборони держави.

Чільне місце у процесі оборонного планування належить *оборонно-промисловому комплексу* (далі – ОПК).

Як правило, під цим поняттям розуміється неформальне об'єднання виробників військової продукції, представників збройних сил та органів державного управління, яке утворюється з метою координації зусиль у сфері науково-технічного та матеріально-технічного забезпечення потреб національної оборони та постачання озброєння і військової техніки іноземним державам в рамках військово-технічної співпраці.

ОПК об'єднує великі державні і приватні підприємства з іншими виробниками військової продукції, науково-дослідними і випробувальними організаціями, установами збройних сил і органами державного управління, які замовляють військову продукцію.

Таким чином основними складовими ОПК є:

- державні установи і організації-замовники, від яких залежить ухвалення рішень про переозброєння або створення окремих зразків озброєння та військової та спеціальної техніки, постановка технічного завдання, проведення конкурсу серед підрядників і затвердження готових проектів (перелік установ, уповноважених здійснювати державне замовлення на розробку і виробництво озброєнь та військової техніки, а також процедура його формування, у різних країнах різна);
- спеціалізовані науково-дослідні та дослідно-конструкторські організації (інститути, конструкторські бюро, лабораторії тощо), які здійснюють науково-пошукові та дослідно-конструкторські роботи по розробці озброєнь та військової техніки і які, як правило, зобов'язані забезпечити відповідний режим таємності вказаних робіт, щоб не допустити розголошення відомостей, які становлять державну таємницю;

- оборонне виробництво (заводи, верфі, інші виробничі потужності, що безпосередньо займаються виготовленням зброї, бойової техніки, літальних апаратів, військових кораблів, боєприпасів, тощо);
- структурні підрозділи збройних сил та інших військових формувань, що займаються проведенням військових випробувань зразків зброї, бойової техніки, літального апарату тощо, а також постановкою на озброєння нових і зняття з озброєння застарілих зразків, організацією їх складського зберігання;
- міжнародна торгівля і постачання зброї за кордон, яка здійснюється уповноваженими на те державними підприємствами (в Україні це – державне підприємство «Укрспецекспорт»).

Окрім того у деяких країнах, наприклад в США, існує так зване військово-промислове лобі (неформальне об'єднання представників законодавчої та виконавчої гілок влади, промисловців і підприємців, які проводять узгоджену політику підтримки військових кампаній з метою отримання нових державних замовлень), яке умовно можна розглядати як специфічну галузь ОПК.

Ефективна оборонна політика забезпечується дотриманням певних принципів її розробки, зокрема:

- застосування програмно-цільового методу для забезпечення оптимального та ефективного використання державних ресурсів;
- забезпечення системності, безперервності та паралельності процесу планування із максимально можливим збереженням колегіальності у прийнятті остаточних управлінських рішень;
- гарантування з боку держави організаційно-технічного, науково-методичного, інформаційного, матеріального, фінансового забезпечення реалізації планів і державних програм у сфері оборони;
- забезпечення самостійності та відповідальності суб'єктів планування за визначення його основних показників у контексті гарантування своєчасності та адекватності першочергових заходів щодо захисту національних інтересів від загроз у воєнній сфері;
- застосування демократичного цивільного контролю за діяльністю Збройних Сил та інших військових формувань.

Суб'єктами оборонного планування в Україні є:

- Верховна Рада України;
- Президент України; Кабінет Міністрів України;
- РНБО України;
- центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями;
- Генеральний штаб ЗС України;

- місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування;
- урядові комісії, міжгалузеві та відомчі робочі групи.

Так, координація заходів і загальний контроль у сфері оборонного планування покладається на РНБО України, а Кабінет Міністрів України організовує розробку, виконання і здійснює контроль за виконанням державних програм розвитку ЗС України та інших військових формувань.

Тому центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво військовими формуваннями, щороку подають до Кабінету Міністрів України звіт про стан оборонного планування, виконання оборонного бюджету та державних програм розвитку відповідних військових формувань.

Керівними документами оборонного планування є нормативно-правові акти з питань забезпечення національної безпеки та з питань соціально-економічного розвитку.

В Україні серед них, зокрема: Закони України «Про оборонне планування» та «Про державне оборонне замовлення», Стратегія національної безпеки, Стратегія воєнної безпеки, Воєнна доктрина, Стратегічний оборонний бюлетень, Державна програма розвитку озброєння та військової техніки.

Перелік та зміст завдань забезпечення обороноздатності держави постійно розширюється від суто військових до участі в миротворчих та антитерористичних операціях, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій тощо.

Це потребує відповідної реакції органів державної влади та військового управління, які приймають участь у розробці та реалізації оборонної політики. Зокрема, це стосується вдосконалення організаційно-правових засад системи формування оптимального оборонного бюджету.

12.4.2. Система формування оптимального оборонного бюджету

Постійна зміна характеру та спрямованості загроз національним інтересам України зумовлює необхідність вирішення низки принципів питань щодо підвищення ефективності СЗНБ. Серед них чільне місце посідають дві взаємопов'язані проблеми:

- реформування Збройних Сил України;
- оптимізація планування витрат на оборону держави.

При їх розв'язанні найскладнішим є пошук збалансованості між обсягом завдань, які мають вирішуватись щодо реагування на загрози воєнній безпеці та структурою, чисельністю й ресурсним забезпеченням (озброєнням, матеріальними засобами тощо) військових формувань. Цей пошук має обмеження – можливості держави, які знаходять своє відображення в оборонному бюджеті держави.

Система планування та реалізації оборонного бюджету, яку Україна успадкувала від колишнього СРСР, була складна, громіздка та інерційна. Значною мірою із-за цього раніше розроблені та затверджені програми (плани) з питань будівництва, реформування та розвитку Збройних Сил України, а також щодо розвитку озброєнь і військової техніки, мали переважно внутрішньовідомчий характер та були мало адаптовані до динамічної зміни зовнішніх та внутрішніх умов.

Окрім того, як правило, ці програми та плани були мало узгоджені між собою. Досить формально здійснювався й контроль за їх виконанням, а відсутність належного зв'язку між їх виконанням і складанням оборонного бюджету часто призводило до нерационального використання коштів, які виділялись на оборону.

Останнім часом в Україні здійснюються кроки у напрямі запровадження позитивного досвіду інших країн щодо формування оптимального оборонного бюджету.

Одним із них було прийняття в експлуатацію в Збройних Силах інформаційно-аналітичної системи «Ресурс» (далі – система «Ресурс»). Вона створена для обліку та аналізу всіх видів ресурсів, необхідних для побудови ефективної системи оборони, визначення їх оптимальної кількості з урахуванням якісного стану.

Базовими елементами системи „Ресурс” є програмні комплекси автоматизованого обміну інформацією. Серед них: «Норматив», «Штати», «Звіт», «Моніторинг», «Централізовані видатки», „Стан Збройних Сил” та інші

Комплекси пов'язані між собою та забезпечують формування єдиної бази даних, необхідної для оборонного планування.

Окрім того у системі „Ресурс” використані сітьові технології, які забезпечують високу ступінь участі керівного складу, який відповідає за прийняття рішень, а визначення оптимальної кількості ресурсів, необхідних для оборони, може бути здійснено за допомогою математичних моделей та алгоритмів (процедур), які, разом із вищезазначеними комплексами утворюють структурно-логічну схему вказаної системи.

Відтак система „Ресурс” дозволяє здійснювати постійний моніторинг стану Збройних Сил, зокрема, оперативно отримувати достовірну інформацію про витрати на утримання (до окремої військової частини включно) та забезпеченість озброєнням, військовою технікою та матеріальними засобами².

² До запровадження системи „Ресурс” облік ресурсів здійснювався за встановленими формами і схемами кожним забезпечуючим управлінням, що не давало змогу реалізувати системний підхід щодо порівняння та прогнозування розвитку ресурсного забезпечення оборонної сфери держави в цілому.

В цілому ж комплексне використання у системі «Ресурс» вказаних та інших комплексів, сіткових технологій, відповідних математичних моделей та алгоритмів дозволяє, зокрема:

- об'єднувати в єдиному модулі дані щодо бойових можливостей військових організацій та дані щодо витрат на їх утримання;
- порівнювати в автоматизованому режимі альтернативні варіанти структури та чисельності національних Збройних Сил або порівнювати їх зі збройними силами ймовірного противника;
- вирішувати складні завдання оптимального розподілу ресурсів, у тому числі при прогнозуванні воєнного протистояння;
- приймати більш обґрунтовані управлінські рішення стосовно тих чи інших питань оборонного планування; визначати очікувані терміни виконання програм.

Система „Ресурс” є хорошим інструментом інформаційно-аналітичної підтримки завдань оборонного планування й може враховувати всі показники збройних сил будь-якої структури та чисельності. Вона надає можливість привести до єдиних показників наявні та прогнозовані ресурси, проводити порівняння ефективності існуючих та перспективних структур військових організацій, які входять до складу Збройних Сил.

Окрім того система пов'язує можливість обліку та контролю за використанням всіх видів ресурсів, оцінки ефективності їх використання, забезпечує можливість моделювання та прогнозування потреби в них, залежно від витрат, обмежень та часу використання.

Ведення єдиної бази даних в системі „Ресурс” дає змогу отримувати відповіді на низку принципових питань, які виникають у процесі оборонного планування, зокрема, стосовно:

- вартості утримання того чи іншого військового організму та вартості його реформування (проведення оргштатних заходів);
- кількісно-якісного стану ресурсів та вартості їх утримання;
- витрат на бойову підготовку та на утримання військових містечок;
- найефективнішої послідовності реформування військового організму.

Система „Ресурс” є певним аналогом моделі управління ресурсами, яка розроблена і впроваджена в США та використовується в більшості країн-членах НАТО.

Таким чином застосування системи „Ресурс” дає змогу здійснювати належний облік стану та використання ресурсів держави, а відтак і ефективно здійснювати оборонне планування. Використання інформаційно-аналітичної системи „Ресурс” дозволяє організувати автоматизацію процесу планування та контролю ресурсного забезпечення оборони держави.

Побудова ефективної системи оборони потребує активної участі бага-

тьох органів державної влади, при розробці та реалізації в межах визначених повноважень оборонних державних програм (планів). Тому дуже важливим є синхронна взаємодія вказаних органів, налагодженню якої слугує система «Ресурс». Вона дозволяє враховувати всі види ресурсного забезпечення, забезпечує оперативність отримання необхідної інформації і на цій основі дозволяє своєчасно коригувати виконання програм та здійснювати перспективне планування, що в кінцевому рахунку знаходять своє відображення в оборонному бюджеті держави.

12.4.3. Принципові питання формування програм розвитку озброєнь та військової техніки

При формуванні національних програм розвитку озброєнь та військової техніки сьогодні необхідно враховувати низку чинників серед яких, зокрема:

Окремої уваги заслуговує проблема забезпечення протиракетної оборони нашої держави.

За оцінками експертів сьогодні десятки країн мають у складі своїх збройних сил ракети з дальністю пострілу від десятків до кількох тисяч кілометрів та активно продовжують їх модернізацію. Тому провідні держави світу та країни-члени НАТО активно готуються до відбиття можливих ракетних ударів терористичних угруповань, держав з нестабільними політичними режимами, створюють або модернізують відповідні системи протиракетної оборони.

Окрім того, незважаючи на те, що від появи ракетно-ядерної зброї випадкових пусків ракет не відбувалося, це не означає, що їх ніколи не буде. Тобто ракетна зброя перетворюється на реальне джерело військової небезпеки в світі, особливо в умовах дедалі більшого розповсюдження ракетно-ядерної зброї. Це вимагає створення відповідного захисту від неї в глобальному й регіональному масштабах.

Але останнім часом із-за різних підходів країн-членів НАТО (головним чином США) та Росії має місце досить суперечлива ситуація щодо створення (модернізації) Європейської ПРО.

Україна має розвинуті ракетні технології, але не має власної системи протиракетної оборони. Відтак Україні також прийдеться визначитися в своїх пріоритетах стосовно її місця в майбутній європейській системі ПРО, що має відобразитися у її програмах розвитку озброєнь та військової техніки.

12.4.4. Тенденції та пріоритети розвитку безпекової та оборонної політики ЄС

Співробітництво європейських країн щодо формування спільної політики узгодження зовнішньополітичних позицій, дій, акцій, співробітництва у сфері безпеки і оборони розвиваються поетапно.

З 1970 по 1986 р. співробітництво проявлялось як результат прагматичного, міжурядового консультативного процесу та діалогу з політичних питань.

У 1986 році для забезпечення скоординованості дій країн-членів ЄС було утворено секретаріат Європейського політичного співробітництва.

Створений як економічне співтовариство та побудований на принципах і цінностях західної цивілізації, сьогодні ЄС поступово оформлюється в спільноту з ознаками державності. Мова йде про відповідні атрибути: власну валюту, узгоджену зовнішню політику, спільну політику в сфері оборони і безпеки, а в найближчій перспективі й про власні збройні сили тощо.

На думку багатьох фахівців ЄС має значний потенціал стати політичним гравцем глобального масштабу. Звичайно, що для цього необхідно активізувати проведення спільної зовнішньої політики, співробітництво у сфері безпеки і оборони. Тому сьогодні проведення загальної політики узгодження зовнішньополітичних позицій і дій та співробітництва у сфері безпеки і оборони членами ЄС є ключовим завданням європейського співтовариства.

Ця політика ґрунтується на загальних цінностях, важливих спільних інтересах та захисті незалежності Союзу, необхідності зміцнення міжнародної безпеки і збереження миру всіма засобами.

Виклики й загрози регіональній та міжнародній безпеці, динамічний розвиток євроінтеграційних процесів, зумовили нові вимоги та підходи щодо формування та здійснення спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС, у тому числі з урахуванням її оборонних аспектів.

Трансформаційні процеси, які відбуваються у Європі та навколо неї зумовили одностайне розуміння серед країн-членів ЄС необхідності інституційного оформлення системи та її елементів, в межах якої НАТО, ЄС, ОБСЄ та Рада Європи мають тісно взаємодіяти та забезпечувати належну ефективність колективних зусиль щодо попередження та врегулювання кризових ситуацій, які загрожують стабільності та безпеці у Європі.

У Договорі ЄС, який було підписано у грудні 1991 р. в Маастрихті, керівники країн-членів ЄС погодились розвивати спільну зовнішню політику та політику безпеки, що включає формування й спільної оборонної політики.

Згідно з договором Рада ЄС розробляє спільні позиції й визначає сферу

застосування спільних дій, їх основні цілі і завдання, тривалість, засоби й умови реалізації.

Вперше офіційно було задекларовано про проведення ЄС спільної зовнішньої політики й політики безпеки, складовою частиною якої стала спільна європейська політика безпеки й оборони. Були сформульовані основні цілі вказаної політики:

- захист спільних цінностей держав-членів, основних інтересів, цілісності та незалежності ЄС;
- зміцнення безпеки Союзу та його членів усіма можливими засобами;
- збереження миру та зміцнення міжнародної безпеки відповідно до принципів Статуту ООН, Гельсінського Заключного Акту та цілей Паризької хартії;
- сприяння міжнародному співробітництву.

Досягнення вказаних цілей передбачає використання різноманітних засобів, способів та інструментів політики. Серед них, зокрема: визначення принципів і основних напрямів спільної зовнішньої політики та політики безпеки та спільних стратегій, узгодження спільних дій та позицій.

Особливий акцент було зроблено на необхідності спільних дій ЄС з питань:

- безпеки європейського континенту;
- роззброєння та контролю за озброєнням у Європі;
- нерозповсюдження ядерної зброї;
- експорту озброєння, контролю за наданням військових технологій третім країнам.

Важливим стало також те, що вказаний договір запровадив практичні інструменти здійснення спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС.

Перший стосується принципів підходів щодо формування та реалізації спільної позиції, а другий – спільних дій, їх основних цілей і завдань, тривалості, засобів та умов реалізації.

При цьому сформулювавши принципи і методи вироблення спільної позиції, держави-члени ЄС зобов'язалися гарантувати відповідність їхньої національної політики з питань безпеки і оборони спільній позиції Союзу. Країни-члени ЄС також мають дотримуватися спільних дій доки не спливе термін або не будуть досягнуті поставлені цілі.

Значно доповнив засади формування спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС та механізми її реалізації Амстердамський договір, який вступив у силу 1999 році.

Зокрема, новим елементом вказаної політики стало розроблення та ухвалення Європейською Радою спільних стратегій у сферах, які мають важливе значення для ЄС.

Країни-члени ЄС домовилися також включити Європейську політику в галузі безпеки і оборони як складову частину спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС.

Мова йде про співпрацю країн-членів ЄС щодо забезпечення його ролі у світовій оборонній і зовнішній політиці, створення більш ефективного механізму ухвалення рішень, зміцнення європейського оборонного потенціалу за рахунок сучасних технологій.

Наголошувалося, що ЄС має бути здатним здійснювати аналіз ситуації та приймати необхідні стратегічні рішення з урахуванням можливостей ЄС, але без зайвого дублювання з НАТО, яке залишається відповідальним за територіальну оборону Європи, а ЄС зобов'язався виконувати такі завдання, як «підтримання миру», після кризове врегулювання тощо.

Амстердамський договір також більш чітко визначив зобов'язання країн-членів ЄС стосовно активної і беззастережної підтримки загальних зусиль у руслі сформованої спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС та механізмів її формування і реалізації.

Так, була впроваджена нова посада – Високий представник Євросоюзу з питань спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС, який водночас за посадою є Генеральним секретарем Ради ЄС. Було визначено детальні механізми й ефективну процедуру ухвалення рішень з питань вказаної політики.

Організаційний механізм формування та впровадження спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС відповідно до Амстердамських угод полягає у наступному:

- двічі на рік, Європейська рада на своїх самітах на основі консенсусу визначає пріоритети й встановлює загальні напрямки політики, тобто ухвалює «спільні стратегії», які реалізують спільними діями та позиціями, які ухвалює Рада міністрів, діючи кваліфікованою більшістю.;
- щомісяця Рада ЄС проводить зустрічі, на яких ухвалюються конкретні рішення;
- двічі на місяць проходять засідання Політичного комітету (у складі політичних директорів від країн-членів і представників Єврокомісії), на яких здійснюється моніторинг політики;
- щотижня функціонує Комітет постійних представників, до складу якого входять послы держав-членів при ЄС і представник Єврокомісії, яка розглядає поточні питання політики;
- щоденна робота покладається на мережу так званих європейських координаторів від країн-членів.

Варто зазначити, що положення про «конструктивне утримання» дозволяє країнам-членам не брати участі в спільних діях, у такий спосіб по-

легшуючи процес ухвалення ініціатив, що мають переважну підтримку (дві третини зваженої більшості).

При цьому залишається можливість для застосування права вето, й країна може заблокувати рішення з огляду на «важливі причини національної політики».

Спільна зовнішня та безпекова політика сприяє формуванню так званої «європейської ідентичності» у сфері безпеки й оборони.

Під вказаною ідентичністю розуміють максимально можливу тотожність позицій європейських країн стосовно:

- підходів та принципів застосування сили під час проведення військових та поліцейських операцій;
- використання інститутів ЄС як основи співробітництва в сфері безпеки;
- процесів інституціонального становлення зовнішнього, безпекового та оборонного компонентів ЄС та посилення власного військового потенціалу.

Вважається що перший практичний крок щодо формування «європейської ідентичності» у сфері безпеки й оборони було здійснено на засіданні Ради НАТО в червні 1996 р. в Берліні.

З того часу почали створюватися власні політичні і військові структури для забезпечення політичного контролю і стратегічного управління у випадку настання кризи. Відповідно до цього на саміті ЄС у Гельсінкі (грудень 1999 р.) була прийнята так звана «Стратегічна мета – 2003».

Її досягнення надавало змогу ЄС самостійно проводити цивільні поліцейські та військові операції з урегулювання криз. Тобто було прийнято рішення, що ЄС повинен мати можливість самостійно приймати рішення і там, де НАТО не задіяне цілком, санкціонувати, а потім і вести воєнні операції під своєю егідою, реагуючи на кризи. Було погоджено, що будуть розроблені й прийняті загальноєвропейські завдання стосовно створення готових до розгортання військових сил.

Держави-члени ЄС зобов'язувались надавати у розпорядження Союзу необхідні сили й засоби для того, щоб охопити весь обсяг завдань. Тобто було започатковано розвиток європейських військових можливостей на базі національних та багатонаціональних сил і засобів, що мають бути готовими до участі в операціях ЄС з урегулювання криз. Ці операції можуть проводитися як з використанням комунікацій, сил і засобів НАТО, так і без них.

Держави-члени ЄС поставили за мету забезпечити розгортання та утримання збройних сил кількістю 50-60 тис. осіб, які б були здатні до оперативного використання протягом 60 днів для виконання завдань. На саміті

ЄС у м. Фейра (2000 р.) було вирішено доповнити майбутні європейські збройні сили цивільною поліцією чисельністю до 5 тис. осіб. Ці формування повинні мати необхідні сили та засоби командування, управління й розвідки, служби забезпечення.

Забезпечення спроможності ЄС розгорнути необхідне угруповання військ з високим рівнем готовності у відповідь на кризову ситуацію стало ключовим елементом Стратегічної мети – 2010. Зазначалось, що вказане угруповання має бути ефективним у військовому відношенні, надійним і базуватися на реалізації концепції «бойових груп». Ці групи повинні мати форму та функціональні спроможності сил швидкого реагування й складатись з комбінованого механізованого батальйону з підрозділами бойової підтримки та забезпечення.

Країни-члени взяли на себе зобов'язання створити 15 бойових груп швидкого реагування. Ці групи будуть використовуватися у військових операціях, які проводять на підставі мандату ООН, як передові підрозділи, що забезпечують розгортання довготривалої та широкомасштабної місії ООН. Розгортання сил та їх спроможність до виконання завдань у кризовому районі має бути не пізніше, ніж через 10 днів після прийняття рішення про початок операції.

Було визначено перелік основних завдань, серед яких, зокрема:

- створити у Військовому штабі ЄС Цивільно-військову групу, яка буде спроможна в обмежені терміни розгорнути оперативний центр на випадок проведення операції з урегулювання кризи (виконано);
- створити Європейське оборонне агентство, що допоможе зменшити визначені дефіцити можливостей ЄС у галузі військового забезпечення (розпочало свою роботу з 2005 року);
- завершити створення бойових груп швидкого реагування (на сьогодні продовжується робота щодо створення концепції бойових груп);
- удосконалити проведення операцій ЄС усіх рівнів шляхом досягнення взаємосумісності засобів зв'язку як наземного, так і космічного базування.

Було створено низку інституцій та установ, таких як Європейське оборонне агентство, Супутниковий центр Європейського Союзу, Європейський коледж безпеки і оборони, Інститут дослідження проблем безпеки ЄС, Центр інформування та моніторингу виникнення надзвичайних ситуацій Європейської комісії.

Відповідно до рішень Європейської Ради в Гельсінкі, всі держави Союзу мають право повною мірою й на рівних засадах брати участь у всіх рішеннях та обговореннях Ради й відповідних органів Ради щодо операцій під егідою ЄС, однак рішення держави надавати національні військові угруповання для таких операцій має ґрунтуватися на її суверенному праві.

Варто зазначити, що відповідно до досягнутих домовленостей рішення щодо застосування військової сили прийматимуться в рамках ЄС на основі консенсусу, а участь у військових операціях чотирьох його нейтральних членів (Австрія, Ірландія, Фінляндія та Швеція) здійснюватиметься на добровільній основі. У разі прийняття Радою рішення стосовно участі ЄС у військових операціях до участі в таких операціях запрошують також держави, що претендують на вступ до Союзу.

Сьогодні відповідні структури ЄС продовжують опрацювання цих завдань та інших завдань щодо формування європейської системи безпеки і оборони. В основу цієї роботи покладено поглиблення практичної співпраці між НАТО і ЄС, яка базується на так званих домовленостях «Берлін-плюс».

Ці домовленості ґрунтуються на розумінні того, що розвиток військових можливостей є загальними для обох організацій та будуватиметься на принципах партнерства, ефективного діалогу, співробітництва й прозорості.

Водночас НАТО погодилось надавати ЄС можливість користуватися штабними структурами альянсу, включаючи доступ до процесу військового планування, інформаційних, розвідувальних ресурсів, сфери тилового забезпечення під час проведення Євросоюзом військових і миротворчих операцій.

Командні ж структури ЄС будуть координувати свої дії з командними структурами НАТО. Також, передбачається можливість залучення до операцій у рамках Європейської політики у сфері безпеки й оборони країн-членів НАТО, що не є членами ЄС.

США розглядають формування «європейської ідентичності» у сфері зовнішньої політики, безпеки й оборони, як своєрідну «європейську опору» у Північноатлантичному Альянсі, яка має відігравати вирішальну роль у разі врегулювання кризових ситуацій в Європі, в які США нецільно втручатися.

В останні роки спостерігається збільшення ваги ЄС як самостійного гравця в сучасній загальноєвропейській архітектурі безпеки. Цьому значною мірою сприяли положення Лісабонського договору, який було підписано на саміті ЄС 13 грудня 2007 р. Договір став значним кроком до набуття Євросоюзом юридичного статусу суб'єкта міжнародних відносин.

Він передбачає, що країни-члени мають активно демонструвати у зовнішній політиці солідарність, а ЄС може представляти їхні інтереси на світовій арені. До набуття чинності Лісабонського договору (1 грудня 2009 р.), країни-члени ЄС брали участь у двох паралельних процесах: Спільної Зовнішньої Політики і Політики Безпеки (Common Foreign Security Policy) та Спільної європейської політики в галузі безпеки і оборони (European Security and Defense Policy).

Імплементація Лісабонської угоди суттєво сприяє наповненню реальним змістом спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС та її складової – Європейської політики безпеки та оборони.

Головним завданням вказаної політики сьогодні є створення сил та засобів для подальшого розширення можливостей ЄС щодо участі у врегулюванні регіональних та локальних конфліктів, включно й за межами Європи.

Ключовими положеннями договору є пункти про зобов'язання взаємного захисту країн – членів ЄС у разі терористичної атаки, стихійних або техногенних катастроф та про взаємну оборону. Останній зобов'язує надати допомогу і підтримку у разі, коли територія країни-члена ЄС стане жертвою військової агресії. При цьому рішення з питань оборони потребують одностайного схвалення всіма 27 державами-членами ЄС.

Лісабонський договір розширює повноваження ЄС з питань безпекової та оборонної політики. Зокрема, до них входять операції з роззброєння, консультації та допомога з військових питань, а також допомога у відновленні стабільності після конфліктів. Він також передбачає надання державами-членами цивільних та військових сил, потрібних для імплементації спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС та визначає роль Європейської оборонної агенції.

Варто зазначити, що процес практичного зближення атлантичного і європейського напрямів у сфері зовнішньої політики й політики безпеки ЄС є дуже динамічним. Про це свідчать конкретні дії країн, спрямовані на зростання оборонного виміру ЄС.

Але серйозною проблемою інтеграції у сфері військової безпеки залишаються принципові розходження серед країн-членів ЄС стосовно проблемних питань співвідношення, взаємодії, пріоритетів розвитку НАТО та оборонної складової політики Євросоюзу.

Це породжує дві європейські політики безпеки: «атлантичну» та «європейську». В «атлантичній» політиці роль лідера в Європі належить Великобританії, а в «європейській» – Франції та Німеччині.

Великобританія виходить з того, що Євросоюз має взяти на себе деякі завдання в галузі безпеки, але неприйнятним на її думку є дублювання військових структур НАТО.

Франція та Німеччина розглядають вирішення питань у сфері безпеки та оборони як одне із пріоритетних завдань Євросоюзу. При цьому найбільшу активність проявляє Німеччина, що намагається концептуально обґрунтувати нову європейську динаміку у військовій сфері.

Щодо України, то вона залучена до політичного діалогу з ЄС й може запрошуватися до участі в операціях під егідою ЄС.

Проте для України можливості брати участь у формуванні європейської системи безпеки і оборони є обмеженими. За її бажанням та за умови підписання відповідних угод вона може брати участь у певних спільних діях та операціях з ЄС. Проте з боку Євросоюзу не існує жодних зобов'язань з питань безпеки щодо України.

На жаль, у контексті пріоритетних напрямків своєї спільної зовнішньої та безпекової політики він розглядає Україну лише як частину своєї найближчої периферії. Але життєво важливим національним інтересам України відповідає інший варіант взаємин з ЄС, при якому вона виступала б як його рівноправний міжнародний партнер.

Очевидно, що Україна не може залишатися поза межами загальноєвропейських процесів, а відтак прагне включитися в розбудову системи європейської безпеки та поділити з іншими країнами Європи турботу про захист спільних цінностей та цілей. Саме тому її зовнішньополітичним пріоритетом є стратегічний курс на європейську інтеграцію. Завдяки своєму геополітичному розташуванню, Україна може стати корисним партнером ЄС у сфері забезпечення безпеки. Поглиблення досвіду цього співробітництва надалі може тільки прискорити процес її інтеграції в ЄС.

Процес військово-політичного співробітництва України з ЄС може бути здійснений через безпосередню співпрацю з ЄС у сфері безпеки та через можливість взаємодії української держави з НАТО в рамках її особливих відносин з Альянсом.

Таким чином, останні досягнення в процесі розвитку спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС зміцнили й посилили її цивільний та військовий потенціал, сприяли формуванню в рамках Союзу структур і процедур, необхідних для успішної участі в урегулюванні криз. Це створило підстави для аналізу, планування, прийняття рішень і проведення операцій з урегулювання криз, до яких безпосередньо не залучається НАТО.

Водночас сьогодні керівники НАТО та ЄС проводять регулярні засідання й консультації для обговорення питань безпеки.

Становлення та подальший розвиток спільної зовнішньої політики та політики безпеки ЄС зумовлене об'єктивними тенденціями інтернаціоналізації господарського життя, внаслідок яких на європейському континенті сформувалося могутнє та динамічне інтеграційне об'єднання, а також сучасними викликами і загрозами регіональній та міжнародній безпеці. При цьому з розвитком інтеграції вказана політика набуває особливого значення, а її формування набуває ознак власної динаміки й логіки.

Водночас у зовнішньополітичній діяльності Союзу й досі чимало проблем, бо держави-члени Союзу поки-що не діють у світовій політиці єдиним фронтом. Зовнішня діяльність Союзу втілюється у двох паралельних формах:

- у спільній активності ЄС у галузі зовнішньої торгівлі та сприяння розвитку;
- у слабких і нестійких механізмах спільної зовнішньої політики й політики безпеки.

Цей дуалізм не дозволяє ЄС повноцінно впливати на міжнародні справи, незважаючи на те, що повільний розвиток спільної зовнішньої політики ЄС мало відповідає сподіванням громадськості більш ефективно залучитися до врегулювання міжнародних конфліктів.

Розробка ефективної зовнішньої політики та політики безпеки потребує часу, бо вона передбачає узгоджену діяльність, можливість спільного аналізу ситуації, постійний пошук спільних інтересів. Вказані чинники традиційно належали до сфери національного суверенітету набагато більше, ніж економічна діяльність.

Втрати національної ідентичності та політичного впливу держави на міжнародній арені значно болючіші, а вартість позитивних очікувань громадськості дуже висока. Крім того, для третіх країн важко розрізнити чітку відмінність індивідуальної відповідальності окремих країн-членів ЄС та колективної Союзу, їх правового статусу і повноважень у сфері зовнішньої політики та політики безпеки.

Глава 13. Організаційно-правові засади стратегічного планування забезпечення національної безпеки

13.1. Правові основи, суб'єкти та об'єкти стратегічного планування забезпечення національної безпеки

Правовими основами стратегічного планування забезпечення національної безпеки України є:

- Конституція України;
- Закони та Укази Президента України з питань забезпечення національної безпеки;
- інші керівні документи, зокрема: Стратегія національної безпеки та Воєнна доктрина України, Стратегія воєнної безпеки, Стратегічний оборонний бюлетень, Державна програма розвитку озброєння та військової техніки, Державна програма реформування та розвитку

оборонно-промислового комплексу, які з іншого боку – є результатом вказаного планування.

Суб'єктами стратегічного планування у сфері національної безпеки в межах наданих повноважень є:

- Верховна Рада України;
- Президент України;
- Кабінет Міністрів України;
- РНБО України;
- центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями;
- Генеральний штаб Збройних Сил України;
- місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування;
- комісії, комітети, міжгалузеві та відомчі робочі групи тощо.

Об'єктами планування є складові СЗНБ, зокрема: Збройні Сили України, інші військові формування, а також органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації, діяльність яких може здійснювати вплив на національну безпеку держави.

Чинне законодавство України не передбачає чіткого визначення періодів, механізмів та строків стратегічного планування у сфері національної безпеки. Водночас у сфері оборони передбачає, що вказане планування поділяється на довгострокове, середньострокове і короткострокове.

Довгострокове оборонне планування здійснюється з метою визначення (уточнення) засад державної політики національної безпеки, створення відповідної нормативно-правової бази для середньострокового і короткострокового планування. При цьому довгострокові плани (державні програми) складаються строком на 12 років.

Під час здійснення довгострокового планування Президент України, звертаючись до Верховної Ради України з посланням про внутрішнє і зовнішнє становище України, визначає стратегічні напрямки та цілі щодо забезпечення національної безпеки й подає, за необхідності, пропозиції про зміни до чинних законів з питань національної безпеки і оборони.

Кабінет Міністрів України, розробляючи макроекономічні показники розвитку національної економіки, у тому числі оборонно-промислового комплексу, визначає матеріальні, фінансові і людські ресурси для гарантованого забезпечення національної безпеки, визначає прогностичні показники видатків Державного бюджету України на оборону з урахуванням орієнтовних показників обсягів державного оборонного замовлення, узагальнює пропозиції щодо порядку стратегічного та оборонного планування, мобілізаційної підготовки, підготовки території держави до оборони на випадок воєнної загрози, організує розробку і попередньо схвалює проєкт-

ти концепцій і державних програм розвитку Збройних Сил України, готує інші пропозиції, які вносить на розгляд РНБО України.

РНБО України в межах своєї компетенції, на основі Стратегії національної безпеки України вносить Президенту України пропозиції щодо Стратегії воєнної безпеки, уточнення, в разі потреби, положень Воєнної доктрини України, завдань Збройних Сил України та інших військових формувань, проекти концепцій і програм їх розвитку та інших документів з питань національної безпеки і оборони.

Центральні органи виконавчої влади, розробляють відповідні проекти державних програм, які стосуються забезпечення національної безпеки та подають їх на затвердження в порядку, встановленому законом.

Середньострокове оборонне планування здійснюється з метою визначення комплексу заходів організаційно-технічного і соціально-економічного характеру, що забезпечують підтримання необхідного рівня національної безпеки на плановий період. Середньострокові плани (державні програми) складаються строком на шість років.

Під час здійснення середньострокового оборонного планування Кабінет Міністрів України затверджує основні завдання центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення національної безпеки, концепції та державні цільові програми, прогностичні показники витраток Державного бюджету України на оборону з урахуванням орієнтовних показників обсягів державного оборонного замовлення

Центральні органи виконавчої влади, передусім ті, які здійснюють керівництво Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями, на основі затверджених Президентом України концепцій їх розвитку розробляють проекти державних програм розвитку формувань та подають їх на затвердження в порядку, встановленому законом.

Міністерство оборони України разом з іншими центральними органами виконавчої влади, що здійснюють керівництво відповідними військовими формуваннями, видає директиву або інший нормативний документ з організації оборонного планування.

У разі потреби зазначеними центральними органами виконавчої влади розробляються і вносяться на затвердження Кабінету Міністрів України плани-графіки виконання державних програм розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань, а також забезпечення їх відповідними ресурсами.

Короткострокове оборонне планування передбачає щорічну розробку планів утримання та розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань на два роки, в яких деталізуються та конкретизуються і, за необхідності, коригуються у встановленому порядку державні програми розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань.

Під час здійснення короткострокового оборонного планування РНБО України бере участь у розгляді проекту Закону України про Державний бюджет України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України, та вносить Президенту України пропозиції щодо матеріального, фінансового, кадрового, організаційного та іншого забезпечення виконання заходів у сфері національної безпеки і оборони.

Кабінет Міністрів України уточнює на наступні два роки прогнозні показники видатків Державного бюджету України на оборону з урахуванням обсягів державного оборонного замовлення, передбачає у проекті Закону України про Державний бюджет України, який подається Верховній Раді України, показники видатків на національну оборону та обсягів державного оборонного замовлення на наступний бюджетний рік з урахуванням відповідного рішення РНБО України, здійснює контроль за виконанням державних програм розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань.

Центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями, розробляють плани утримання та розвитку відповідних військових формувань, бюджетні запити та сукупність документів державного оборонного замовлення на наступний бюджетний рік, а також пропозиції до проекту Державного бюджету України та проекту основних показників державного оборонного замовлення на другий наступний рік.

Загальну координацію заходів і контроль у сфері стратегічного планування у сфері національної безпеки здійснюються РНБО України.

Контроль за використанням коштів Державного бюджету України, що виділяються на вирішення питань пов'язаних із забезпеченням національної безпеки, від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата.

Кабінет Міністрів України організовує розробку планів щодо виконання Стратегії національної безпеки, здійснює контроль за виконанням інших керівних документів, зокрема, державних програм розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань.

Відповідно центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями, щороку подають до Кабінету Міністрів України у встановлені терміни звіт про стан планування, виконання оборонного бюджету та державних програм розвитку відповідних військових формувань.

Для забезпечення формування і розробки спільних засад виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки, здійснення ефективної координації та взаємодії між центральними та місцевими органами виконавчої влади під час виконання цих завдань Кабінетом Міні-

ствів України можуть утворюватися відповідні урядові комісії, міжгалузеві та відомчі робочі групи.

Варто зазначити, що в сучасних умовах має місце тісний взаємозв'язок стратегічного планування соціально-економічного розвитку держави та забезпечення національної безпеки. З огляду на вказаний зв'язок Закон України «Про основи національної безпеки України», визначає національну безпеку як захищеність життєво важливих інтересів людини й громадянина, суспільства й держави, при якій забезпечуються стійкий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання й нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам.

Таким чином за відсутності захищеності життєво важливих національних інтересів не може відбуватися розвиток суспільства і, навпаки, за відсутності останнього виникають проблеми із захищеністю вказаних інтересів.

Це вказує на тісний зв'язок стратегічного планування соціально-економічного розвитку та забезпечення національної безпеки

Тому при розробці та реалізації державної політики національної безпеки забезпечення необхідних умов щодо стійкого розвитку суспільства має бути наріжним каменем та головною метою стратегічного планування у вказаній сфері.

Планування соціально-економічного розвитку здійснюється із дотриманням принципів, які визначають форму, сутність і зміст стратегії соціального та економічного розвитку. Серед вказаних принципів, зокрема:

- наукова обґрунтованість вибору альтернативи розвитку соціального суб'єкта, що відповідає прогресивним тенденціям розвитку світової спільноти та базується на реалістичних оцінках наявного соціально-економічного потенціалу;
- забезпечення балансу соціально-політичних і соціально-економічних інтересів різних груп населення та збалансованість процесів політичного, соціального, економічного реформування суспільства, галузевого та регіонального розвитку;
- впровадження стабільних і рівних для всіх правил політичної, соціальної і економічної діяльності, перетворення завдяки цьому українських суб'єктів діяльності на привабливих партнерів на внутрішньому та міжнародному рівнях;
- всебічне, своєчасне та адекватне врахування внутрішніх і зовнішніх чинників, що можуть впливати на соціально-економічний розвиток суспільства та реалістичне визначення етапів реалізації стратегії розвитку, що базується на об'єктивній оцінці ресурсних можливостей та орі-

ентується, передусім, не на часові рамки, а на досягнення запланованих результатів.

Дотримання цих принципів при плануванні соціально-економічного розвитку та вищевикладених концептуальних засад стратегічного планування забезпечення національної безпеки дозволяє розробити низку керівних документів, зокрема, Стратегії соціально-економічного розвитку та Стратегії національної безпеки, реалізація яких дозволяє забезпечити захищеність національних інтересів.

При цьому бажано, щоб вказані Стратегії розроблялися одночасно. У крайньому випадку спочатку має бути розроблена Стратегія соціально-економічного розвитку, бо саме за умови національного розвитку (у різних його вимірах: соціальному, політичному, економічному тощо) можна отримати необхідні ресурси для забезпечення національної безпеки.

Глава 13.

13.2. Воєнно-політичні аспекти стратегічного планування національної безпеки

13.2.1. Характеристика впливу глобалізації на воєнну сферу

В сучасних умовах глобалізації стрімке розширення фінансових, торговельних, інформаційних, економічних та інших зв'язків між державами значно підвищили їх потенційну вразливість та нестійкість у разі виникнення кризових явищ (криз), політичного, фінансово-економічного та іншого характеру, що періодично виникають у різних куточках земної кулі. Тому має місце намагання уникнути міждержавних конфліктів і, таким чином, значних витрат на оборону.

Це в цілому сприяє зміцненню багатосторонніх та колективних заходів оборонного характеру, розвитку міжнародного військово-політичного та військово-технічного співробітництва.

Таким чином у воєнній сфері має місце тенденція створення належних умов щодо забезпечення ефективної спільної оборони та здійснення багатосторонніх заходів безпеки.

На ці процеси значний вплив здійснює зміна парадигми міжнародних відносин.

Фактично впродовж всього ХХ століття це була геополітична парадигма. Її суть зводилася до захисту національних інтересів передусім воєнними засобами.

Ці інтереси певною мірою віддзеркалювали місце країни у світі та геополітичну само ідентифікацію нації. Тому захист національних інтересів розглядався як недопущення іноземного втручання у внутрішні справи, забезпечення непорушності національних політичних та економічних кордонів, а також як захист певних ідеологічних конструкцій та поглядів.

Відповідно, національні цілі та шляхи їх досягнення визначалися геостратегією держави, що передбачала безумовний військовий контроль над «життєво важливою» територією та ведення «гарячих» і «холодних» війн проти держав-агресорів.

В кінці ХХ століття геополітична парадигми міжнародних відносин почала доповнюватися гео економічною парадигмою розвитку.

Згідно останньої, належний захист національних інтересів передбачає також забезпечення високих темпів економічного росту через інтернаціоналізацію господарських зв'язків і поступове розширення впливу держави за межі національних кордонів заради забезпечення вільного руху товарів, капіталів, робочої сили, технологій тощо.

У такому випадку геостратегія держави при захисті національних інтересів вже не передбачає обов'язкового завоювання територій. Вона значною мірою націлена на *нав'язування* оточенню свого бачення майбутнього й, відповідно, на досягнення стратегічних цілей, які визначаються гео економічною конкуренцією.

Звичайно, врахування геополітичної парадигми при формуванні державної політики національної безпеки не втратило свого принципового значення. Але гео економіка владно диктує державам нові правила поведінки. Внаслідок цього змінюється роль та головні завдання зовнішньої політики держави, у тому числі й воєнної, а також місце останньої в забезпеченні стратегічного світового балансу сил та інтересів, основу якого все більше складають економічні інтереси.

Сказане підтверджує тенденція застосування у процесі силового протистояння держав новітніх *гео економічних технологій* з метою повного або часткового паралічу національної економіки супротивника, які, як правило, доповнюються потужним інформаційно-психологічним тиском.

Водночас, варто зазначити, що межа між гео економічними і геополітичними впливами та прямим силовим втручанням у різних його вимірах усе більше «розмивається». Це породжує проблему пошуку належної узгодженості геополітичної та гео економічної парадигм при визначенні національних інтересів та шляхів їх реалізації.

Вказана проблема має розв'язуватися крізь призму забезпечення необхідного та достатнього обсягу силового компонента геостратегії держави для реалізації національних інтересів.

При цьому необхідно враховувати все більш очевидну та набираючу сили тенденцію перерозподілу економічних і політичних функцій між державою, транснаціональними компаніями та міжнародними організаціями.

Відповідальність за ухвалення рішення про використання військової сили і наслідки такого рішення як і раніше несуть політики та військові. Тобто власне військові функції залишаються в руках держави. Але роль транснаціональних компаній та міжнародних організацій у прийнятті вказаних рішень безперервно зростає³.

Таким чином глобалізація започаткувала низку процесів і в військовій сфері. Тому можна говорити про військову глобалізацію, яка у кінцевому підсумку є процесом територіального розширення військових зв'язків і відносин, зростання конкуренції ключових технологічних новацій в галузі озброєння, інтенсифікації військових зіткнень між політичними суб'єктами міжнародних відносин у глобальному масштабі.

Головними наслідками військової глобалізації є:

- глобальна еволюція міжнародної системи договорів та структур безпеки;
- інституалізація міжнародних правових систем з питань війни (визначальною, зокрема, є система міжнародних угод щодо нерозповсюдження ядерної зброї);
- виникнення глобальної мережі торгівлі зброєю.
- формальне та неформальне міжнародне управління з питань комплектації, розгортання та застосування збройних сил;
- глобальне розповсюдження військового потенціалу і технологій виробництва озброєнь.

Тому є всі підстави стверджувати, що фактично утворюється глобальний військово-стратегічний простір, в межах якого:

- великі відстані втрачають своє значення;
- має місце більш тісний контакт між центрами військової сили та зростає можливість демонстрації їх колосальної руйнівної могутності;
- час прийняття рішень щодо застосування військової сили і час на надання відсічі безперервно скорочується, а відтак об'єктивно зростає ймовірність можливого глобального конфлікту між вказаними центрами;

³ Сьогодні в руках ТНК зосереджена фінансово-промислова могутність світу. Маючи потужні важелі впливу на ситуацію у світі, вони не несуть глобальної відповідальності, але часто саме вони провокують військові конфлікти. При цьому у багатьох країнах на посади керівного складу силових структур призначають топ-менеджерів впливових ТНК (зокрема, у США). Це наближає їх до виконання військових функцій держави та свідчить про те, що ТНК не можуть успішно розвиватися без підтримки військовою силою.

- створюються нові та вдосконалюються існуючі постійно діючі структури, які готуються до ведення війни;
- відбувається інституалізація регулюючих режимів у військовій сфері.

У кінцевому підсумку, воєнно-політична діяльність та стан міждержавних воєнно-політичних відносин у межах воєнно-стратегічного простору значною мірою визначаються взаємодією трьох взаємопов'язаних систем:

- глобальної воєнної системи (відображає співвідношення воєнно-політичних сил та зв'язки суб'єктів міжнародних систем безпеки);
- системи розповсюдження зброї (визначає стан та спрямованість розвитку засобів збройного насильства);
- системи глобального управління організованим насильством (визначає механізм здійснення політичного насильства детермінованого метою війни та міжнародно-правовими режимами безпеки).

При цьому для воєнної системи характерними тенденціями розвитку

є:

- глобальне суперництво та пошук базових принципів забезпечення спільної оборони і колективної безпеки;
- суперництво в інституалізованих кооперативних утвореннях;
- взаємодоповнення регіональних та глобальних комплексів безпеки.

Для системи розповсюдження зброї характерними ознаками розвитку є:

- глобальна інтенсифікація динаміки озброєння;
- збільшення масштабів та обсягів торгівлі зброєю;
- транс націоналізація виробництва озброєння та комерціалізація торгівлі на регульованому глобальному ринку.

Вищезазначені процеси визначають воєнно-політичний, воєнно-економічний та воєнно-технічний зміст стратегічного планування забезпечення національної безпеки.

13.2.2. Принципові особливості сучасних воєнних конфліктів

Воєнні конфлікти у XXI столітті починаються, як правило, за іншими сценаріями, ніж у минулому, а основними дестабілізуючими чинниками, які призводять до їх виникнення, зокрема, можуть бути:

- кризові явища суспільно-політичного життя в державі;
- масові порушення прав людини;
- порушення міжнародних режимів, що регулюють воєнно-політичні питання міжнародної безпеки;
- звинувачення у підтримці терористичних організацій чи у виготовленні та розповсюдженні зброї масового ураження.

Кардинально змінило воєнну стратегію та тактику домінування інформаційної складової. Характерним є створення єдиного інформаційного простору для збройних сил та політичного керівництва, до якого залучається командний склад, починаючи від командирів військових підрозділів.

Це дозволяє значною мірою розширити простір військового впливу, а дії в інформаційному просторі випереджають фізичні дії.

Визначальними тенденціями є також ставка на, так зване, безконтактне ведення бою та зростання мобільності військ, які залучаються до ведення бойових дій.

Перша тенденція обумовлена можливостями, які надає використання високоточної зброї, застосування космічної розвідки, безпілотних апаратів тощо, а друга – можливостями сучасного транспорту, який забезпечує передислокацію значних контингентів військ в інший регіон на протязі кількох днів, а то й годин.

Як відомо, у попередніх війнах перемога однієї держави (коаліції) над іншою, юридично оформлялась актами про беззаперечну капітуляцію. Сьогодні ж така форма перемоги стає неможливою із-за транснаціонального характеру воєнних дій.

Окрім того швидкоплинні воєнні конфлікти показали, що регулярні збройні сили, які сформовані на професійній основі, є більш ефективними ніж сформовані на основі загального військового обов'язку.

В умовах глобалізації економічні інтереси розвинених країн виходять далеко за межі національної території. Це обумовлює завдання щодо захисту вказаних інтересів за кордоном.

Не рідко вказані завдання набувають статусу життєво важливих для національної безпеки, а відтак передбачають можливість використання збройних сил. Відповідно розширилися функції армії. Серед них, зокрема:

- проведення операцій миротворчого характеру;
- виконання адміністративно-господарської функції в умовах післявоєнного відновлення системи забезпечення життєдіяльності місцевого населення;
- нанесення превентивних ударів по базах терористів, тощо.

Справедливість вищевикладеного підтверджують, зокрема, особливості ведення війни проти Іраку у 2003 році коаліційними силами під керівництвом США (операція «Лис пустині») та бойові дії країн-членів НАТО у Лівії (2011 рік), на яких акцентувало увагу багато військових фахівців. Серед них, зокрема такі:

- частини та підрозділи сил спеціального призначення приступали до виконання завдань задовго до активної фази повітряно-наземної операції;

- психологічні операції проводилися з високою інтенсивністю й починалися задовго до наземних дій;
- використання засобів розвідки забезпечувало ефективне виявлення противника на великих відстанях, а для забезпечення їх взаємодії широко використовувалися найновіші засоби зв'язку та навігації;
- широко використовувалися десятки військових космічних апаратів різного призначення, у тому числі для широкомасштабного застосування систем управління зброєю;
- сили протиповітряної оборони та протиракетної оборони коаліційних військ та країн-членів НАТО внаслідок повної їх переваги у повітрі активних бойових дій не вели, а виявлені засоби протиповітряної оборони Іраку та Лівії знищувалися в першу чергу;
- з боку коаліційних сил та країн-членів НАТО мало місце головним чином використання високоточної зброї, що дозволило уникнути масових жертв серед населення, а також знищувати заглиблені об'єкти та тактичні цілі на великих відстанях (наприклад, в ході операції «Лис пустині» шляхом завдання послідовних ракетно-авіаційних ударів високоточною зброєю було знищено понад 100 таких об'єктів);
- одночасно із нанесенням ракетно-авіаційних ударів на територію Іраку були введені сухопутні війська, які практично оминали зону безпосереднього вогневого ураження зброєю військ Іраку, а ближній вогневий бій починався тільки у виняткових випадках;
- широко застосовувалася концепція «динамічного планування», яка передбачає перенацілення ударних засобів і крилатих ракет у їх польоті;
- стратегія інформаційної війни допускала використання провокацій та підтасовування фактів, а телебачення стало головною атакуючою силою інформаційної війни;
- були певні проблеми з розпізнаванням своїх військ при наведенні авіації та вертольотів на цілі, із-за чого були досить відчутні втрати серед союзників;
- є інформація, що до початку війни американські спецслужби вели таємні переговори з політичними та військовими діячами Іраку, тобто мова йде про підкуп і зраду найближчого оточення іракського правителя;
- в Лівії все більш очевиднішою стала тенденція уникання участі зовнішніх сил (країн-членів НАТО) у сухопутній фазі операції, а відповідні функції та завдання покладалися на лівійських повстанців-опозиціонерів.

Варто також підкреслити, що останнім часом широкого розповсюдження (особливо серед цивільних фахівців) набули такі поняття як «холодна», «дипломатична», «економічна», «інформаційна», «психологічна», «торговельна» війни тощо.

Аналіз свідчить, що як правило, за своїм змістом ці форми протиборства між державами, є всебічно підготовлені, здійснюються за взаємно узгодженими планами, при комплексному застосуванні дипломатичних, економічних, інформаційних та інших засобів.

Але вказані війни, не можна ототожнювати з війною в класичному її розумінні, коли мова йде про збройну боротьбу, яка надає «справжній» війні специфічну властивість.

Війни ведуть збройні сили та народи в цілому, в той час, як в інших формах боротьби беруть участь головним чином державні інститути, у тому числі й в мирний час.

М.А.Гареев також зауважує з цього приводу: «Некоторые теоретики полагают, что если что-то рушится, то это уже обязательно война. Но не все, что рушится, – это результат войны. Хотя иногда и говорят об экономической, информационной, финансовой, торговой войне, но как свидетельствует исторический опыт, без применения военной силы войн никогда не было и не может быть»⁴.

Таким чином, незважаючи на те, що значення та питома вага невоєнних засобів, їх організаційно-технічні можливості різко зростають, саме застосування збройної сили, насильницькі дії (наприклад, не економічні санкції, а знищення економіки) складають головну специфіку війни.

Сутність війни не змінилася. Вона, як і раніше, залишається крайньою формою політичного насильства. Але в зв'язку з воєнно-технічним прогресом, вказана сутність збагатилася.

Набули розвитку способи та форми її прояву та ведення, а відтак, актуалізувалася необхідність застосування поглибленого системного підходу до її вивчення.

Більше того, є всі підстави погодитися і з тими дослідниками, які стверджують, що після закінчення «холодної війни» світ не став більш передбачуваним. Навпаки, він став більш конфліктним і агресивним, з вираженими тенденціями застосування переважно силових методів у врегулюванні конфліктних ситуацій.

При цьому силових методів дотримуються не тільки країни з тоталітарними режимами, а й демократичні, що підтвердили останні воєнні конфлікти в Європі, Азії, країнах Північної Африки.

Досить розповсюдженою серед неолібералів є також теза, суть якої в тому, що демократичні країни, як правило, не воюють одна з одною. Тому, на їх думку, розповсюдження у глобальному вимірі демократії є визначальний шлях до ліквідації війни як суспільно-політичного явища. На жаль,

⁴ Гареев М.А. О некоторых характерных чертах войн будущего // Военная мысль. – 2003. – № 6. – С. 53.

є підстави стверджувати, що ця теза не відображає тенденції реального життя.

Наприклад, після перемоги лібералізму у «холодній війні» над комунізмом і, як наслідок, кількох хвиль демократичних перемін, які розповсюдилися по всьому світу, має місце стійка тенденція до зростання середньостатистичної чисельності військових конфліктів на рік.

Так, з 1945 року по 1990 рік було зареєстровано – 300 війн (в середньому 7 на рік). А за останні 10 років ХХ століття відбулося близько 150 війн і серйозних збройних конфліктів, тобто у середньому 15 на рік.

Окрім того, аналіз головних тенденцій військово-політичного курсу більшості держав світу свідчить про те, що можуть бути переглянуті основні їх стратегічні концепції.

Передусім мова йде про нарощування озброєння за рахунок впровадження нових ефективних технологій та у використанні збройних сил під час проведення своєї зовнішньої політики.

За різними оцінками бойова міць збройних сил (без ядерної зброї) зросла, порівняно з періодом Другої світової війни у 25 разів, а військові витрати починаючи з початком ХХІ століття мають стійку тенденцію до зростання.

Водночас останні роки висвітлили загрозову тенденцію девальвації існуючої системи забезпечення міжнародної безпеки.

Часто Рада безпеки ООН не може досягти консенсусу з найбільш важливих питань забезпечення міжнародної безпеки. Існуюча міжнародно-правова система у сфері безпеки фактично не має реальних механізмів стримування односторонніх дій держав – постійних членів Ради Безпеки ООН, що пов'язано з наявністю у них права «вето». В умовах збройного протистояння між ними жодне принципове рішення міжнародною спільнотою не може бути прийнятим.

Ймовірність виникнення широкомасштабних війн незначна, але їх наслідки для міжнародної та національної безпеки можуть бути катастрофічними. Тому запобігання агресії залишається одним із найголовніших завдань міжнародної спільноти та національних систем безпеки. З огляду на це низка країн все більш наполегливо ставить питання про необхідність перегляду основоположних документів міжнародного права

В оприлюдненому США у листопаді 2008 року звіті Національної ради з розвідки стосовно прогнозу глобальних тенденцій та змін (до 2025 року) прогнозується поступове формування нової системи забезпечення безпеки в світі⁵. Зокрема, очікується, що Китай буде володіти значною військовою силою, Індія буде претендувати на роль мосту між Китаєм та США, а ЄС не доб'ється значних успіхів, як глобальний політичний гравець.

⁵ Global Trends Transformed World // www.nic/NIC_2025_projekt.html

Таким чином війни у ХХІ ст. будуть носити принципово інший характер й будуть вимагати якісно інших озброєнь і, відповідно, збройних сил.

Світ вступив у смугу війн шостого покоління, коли збройні сили будуть використовуватися не стільки для ведення військових дій, стільки для того, щоб унеможливити противника чинити активний опір.

Зокрема, це може досягатися «хірургічними» ударами високоточною зброєю й масованим застосуванням засобів радіоелектронної боротьби. Передбачається також використовувати інгібітори згорання, які будуть зупиняти роботу двигунів машин, а також хімікати, які будуть руйнувати шини автомашин та літаків тощо.

В кінцевому підсумку головною метою таких війн є не безпосереднє знищення противника, а досягнення поставлених політичних цілей війни без розгортання та застосування масових армій.

Тобто концепція ведення так званої тотальної війни, яка була покладена в основу стратегічних установок більшості країн світу й кінцевий результат якої визначався зіткненням масових армій в кровопролитних битвах, відходить у минуле.

Варварський характер зазначеної концепції проявлявся в тому, що зброя, яка використовувалася, наносила величезну шкоду мирному населенню та інфраструктурам, які забезпечують його життєдіяльність.

Якщо у Другу світову війну кількість жертв серед мирних громадян становила 50% від загального числа втрат, то у в'єтнамській – 90%, а у чеченській – 95%.

Досить часто тотальна війна свідомо велася виключно проти мирного населення. Так, на півдні В'єтнаму американські війська протягом кількох років застосовували хімічну та біологічну зброю, напалм, потужні бульдозери, здійснюючи широкомасштабне й цілеспрямоване знищення рослинного і тваринного світу. Проти країни в ході війни було використано *втричі* більше боеприпасів ніж усіма воюючими країнами за роки Другої світової війни.

Водночас за оцінкою фахівців, для різних учасників війна може бути або тотальною війною або обмеженою (не тотальною). Головний критерій, який при цьому використовується, рішучість політичних цілей, наприклад, ліквідація існуючої політичної системи, можлива фізична ліквідація політичного керівництва.

Таким же анахронізмом стає й ядерна зброю. Хоча з цього приводу є різні думки. Деякі фахівці намагаються виправдати її так зване обмежене застосування, не визначаючи війну, в якій вона буде застосована, як тотальну. Інші, вважають, що ядерну зброю не можна застосовувати навіть у мінімальній кількості.

Так, на думку В.І.Сліпченко: «переход к вынужденному применению ядерного оружия в такой войне с другим ядерным государством непременно станет самоубийством. После этого ни о каком суверенитете, территориальной целостности, национальных интересах и других проблемах уже не придется вести речь вообще»⁶.

Водночас варто зазначити, що за сучасного перенасичення територій багатьох країн різноманітними потенційно небезпечними об'єктами (атомні електростанції, об'єкти хімічної промисловості, нафтопроводи, газо- та водосховища тощо) та при наявній тенденції урбанізації, широкомасштабне використання високоточної зброї у сучасних воєнних конфліктах також може призвести до величезних людських і матеріальних втрат, спів розмірних із застосуванням ядерної зброї.

Великі надії у збройній боротьбі майбутнього покладаються на інформаційні та інші види «несмертельної зброї».

Вважається, що сучасні армії, а тим більше армії майбутнього, так сильно залежать від інформації, що їх цілком можливо привести у небоєздатний стан «оглушивши» та «осліпивши» засобами радіоелектронної боротьби. Робиться ставка на подальшу розробку та застосування електромагнітної зброї. Не вбиваючи людей така зброя порушує роботу телефонів, радіолокаторів, комп'ютерів, інших засобів зв'язку, навігації, управління тощо. Із-за великого ступеня автоматизації сучасного виробництва та інфраструктур, які забезпечують життєдіяльність населення застосування і цієї зброї може призвести до величезних людських і матеріальних втрат.

Загалом же сьогодні має місце інтенсифікація процесу розробки так званих «нетрадиційних» видів зброї, основна ідея застосування якої полягає в тому, що б паралізувати війська, не знищуючи їх фізично.

Серед фахівців є думка, що в сукупності вказані види зброї послугують основою засобів збройної боротьби війн сьомого покоління. Має місце також думка, що тенденції розвитку засобів збройної боротьби призведуть до того, що війни сьомого покоління взагалі виключать людину із зони протистояння. Але з цим важко погодитися.

Зокрема, підготувати зброю до застосування та контролювати отримані результати в разі її застосування все одно має людина.

Не обійтися й без сухопутних військ, бо на території держави, яка програла у війні має бути встановлено окупаційний режим, а його підтримка є справою досить не простою. Про це свідчать події в Іраку та Афганістані після завершення активної фази бойових дій.

⁶ Сліпченко В.И. Войны шестого поколения: оружие и военное искусство будущего. – М.: Вече, 2002. – С.43.

Окрім того далеко не всі держави зможуть одночасно переозброїти свої збройні сили такою зброєю. Тому її відсутність буде компенсуватися традиційними системами озброєнь та бойової техніки, що передбачає і залучення певної кількості людей. Все це означає, що людині все одно буде належати важлива роль у військових конфліктах у найближчі десятиліття.

Загалом, військові конфлікти найближчого майбутнього можна характеризувати більшою мірою як асиметричні⁷.

При цьому за умови значного опору більш слабшої у технологічному відношенні держави, вони можуть набувати характеру тотальної війни. Варто також зазначити, що досить часто у війні слабший перемагав сильнішого. Так, за останні 200 років більш слабкі перемогли майже в 30% конфліктів. Головною умовою такої перемоги була більша політична рішучість і цілеспрямованість на перемогу слабшої сторони.

Важливо, що до асиметричних дій часто вдається й більш сильна сторона, яка не може дозволити собі таких втрат, як слабша сторона. З огляду на сказане тотальність війни як і раніше зберігається по відношенню до більш слабого супротивника.

Це обумовлюється як рішучістю політичних цілей, які передбачається досягнути учасниками війни, так рішучістю більш слабого у технологічному відношенні противника чинити опір.

Це підтверджує характер збройного зіткнення Народної армії Югославії з військами НАТО в Косові, коли силами останніх практично була знищена основа економіки країни (так, були знищені майже всі штучні споруди на транспортних комунікаціях).

Таким чином, характер асиметричної війни буде залежати від рішучості політичних цілей, які ставлять і намагаються досягти учасники війни. Це означає, що військова могутність агресора *не обов'язково* буде спрямована на безумовне ураження об'єктів економіки.

Але за певних умов для супротивників ці об'єкти можуть стати бажаними цілями для ураження. Тобто необхідно завчасно організувати й безперервно здійснювати відповідні заходи щодо протиповітряної оборони та належного захисту кожного стратегічно важливого об'єкта як військового, так і цивільного.

Розглядаючи можливі риси ймовірних воєн майбутнього доцільно також відповісти на питання, а настільки є правомірним використання по-

⁷ Асиметрична війна – це загальна характеристика війни між країною, яка може вести війни нового покоління і країною, яка не здатна її вести із-за технологічної відсталості. Це може бути й війна, у якій її учасники при відносній близькості за характером і масштабами політичних цілей, можуть дотримуватися асиметричних стратегій.

няття «війна з тероризмом», введеного в політичний лексикон в останнє десятиріччя? Чи є це війна у класичному її розумінні?

Відповідь на ці питання важлива, бо масштаби загроз міжнародній і національній безпеці з боку радикально налаштованих терористів безперервно зростають. Зокрема, все важче стає протистояти виготовленню і можливому використанні так званих «брудних ядерних бомб», начинкою яких є вкрадені терористами радіоактивні матеріали. Зростає ймовірність використання ними хімічної та бактеріологічної зброї.

Загальновідомо, що війна – це продовження політики, але іншими засобами. Головною ж метою терористичних організацій є боротьба за політичний та економічний вплив у світі.

З огляду на сказане, проблемою є не тероризм, як явище досить відоме в історії людства. Головна проблема – це поява радикально налаштованих політичних організацій, які використовують терористичні методи з метою залякування політичної еліти та суспільства в цілому, а не просто фізичне знищення окремих лідерів.

Вказані організації використовують без обмежень будь-які засоби збройної боротьби або інші засоби, а це явище принципово нове в історії тероризму. Тому доцільніше вести мову не про «війну з тероризмом», а про війну з радикальними політичними організаціями, в якій необхідно ставити за мету *політичну* поразку вказаних організацій.

В кінцевому підсумку можна зробити такі висновки.

1. Матеріально-технічна база сучасної війни обумовлює різке збільшення різноманіття засобів і способів збройної боротьби. Принципово важливим є комплексне застосування невоєнних та воєнних засобів як для запобігання конфлікту, так і в ході його протікання. Особливо зростає роль непрямих дій на противника: політичних, економічних, інформаційно-психологічних операцій та інших.

2. Головною метою сучасних воєнних конфліктів, як і раніше, є роззброєння ворога, спонукання його до безумовного виконання волі переможця тощо. Її досягнення передбачається за рахунок фізичного насильства над збройними силами, руйнування систем державного і військового управління, економіки, транспорту, зв'язку і, таким чином, створення нестерпних умов життя для населення.

3. Стратегічні цілі часто досягаються за рахунок внутрішніх підричних дій, політичного, економічного та іншого тиску на ймовірного противника. Цьому сприяє залежність більшості країн від провідних держав, а також наявність в деяких із них осередків політичних організацій, які використовують терористичні методи.

При цьому окупація країни, як це було у попередніх війнах, часто не розглядається як одна із визначальних цілей. Все частіше функції окупа-

ційної влади покладаються передусім на «революційну», «демократичну» тощо владу. Ця влада формується за потужної зовнішньої політичної, фінансової та військової підтримки із місцевих дисидентів, опозиціонерів, націоналістів тощо.

4. Національні збройні сили мають бути готові до ведення бойових дій у воєнних конфліктах, для яких буде характерним широкомасштабне застосування високоточної зброї по всій території держави. Тобто основні завдання вирішуватимуться не в результаті прямого зіткнення учасників конфлікту, а завдяки застосуванню дальнього вогневого ураження, інтенсивність якого різко зросте.

При цьому ймовірні воєнні конфлікти будуть більшою мірою асиметричні, які, за умов стійкого спротиву слабшого у технологічному відношенні учасника, можуть набирати характеру тотальної війни. Тому система управління обороною держави має бути готовою до дії в умовах тотальної війни (її легше адаптувати до інших умов, ніж навпаки).

5. Чим більше країна розвинута в економічному відношенні, тим вразливішою вона є при масованому застосуванні проти неї високоточної зброї. Це може бути чинником стримування її від агресивних посягань і навіть вимушеної капітуляції.

6. Спостерігається стрімкий перехід від автономних одиниць озброєння до автоматизованих комплексів і систем: розвідувально-ударних, інформаційно-бойових тощо. Бойові системи зі штучним інтелектом стають головним засобом збройної боротьби.

Створення керованої, так званої «розумної» зброї веде до того, що і збройна боротьба стає «керованою». Застосування найбільш новітньої зброї, в тому числі з космосу, дає можливість проведення «хірургічно» точних ударів в операції будь-якого масштабу. За таких умов ураження найважливіших об'єктів і цілей досягається гарантовано, в лічені хвилини, незалежно від їх віддаленості від державного кордону і місця розташування.

Керованість збройної боротьби досягається комплексом заходів на її підготовчому і основному етапах. Зокрема, створюється вигідна і контрольована внутрішня та зовнішня обстановка, здійснюється рефлексивне керування супротивника. Війна коаліційних сил під керівництвом США проти Іраку у 2003 році, операція країн-членів НАТО проти Лівії (2011 р.) є провісниками таких війн.

При цьому продовжується збільшуватися розрив у можливостях засобів ураження та захисту. Тобто має місце випереджальний розвиток засобів і способів ураження порівняно із засобами захисту.

7. Визначальною особливістю воєнних конфліктів є те, що досягнення агресором головної мети передбачається не стільки за рахунок фізичного впливу на населення країни та її збройні сили.

На передній план виходить морально-психологічне придушення, створенням нестерпних умов для життя населення (руйнування електростанцій, зв'язку, систем водопостачання, комунального обслуговування, транспорту, медичної допомоги фінансової системи тощо).

Наслідками, як правило є: параліч економіки, голод, хвороби, пандемії, екологічні катастрофи, масовий страх. Вони можуть нищити людей, не поступаючись зброї, а в сукупності мають забезпечити створення стресового стану у широких верств населення, як головної передумови зміни матриці суспільної свідомості у бажаному для агресора напрямку.

13.2.3 Загрози національним інтересам у воєнній сфері та можливості України щодо забезпечення воєнної безпеки

Сьогодні серед фахівців в питанні щодо загроз у воєнній сфері існує досить багато суперечливих думок.

Деякі стверджують, що вказані загрози незначні, що війни, в якій може брати участь Україна, в найближче десятиліття не буде, а основні загрози національній безпеці мають внутрішнє походження.

Інші взагалі пропонують ігнорувати вказані загрози й радісно вітають повідомлення про оголошення майже кожної країни стратегічним партнером Україною.

Звичайно, якщо при розв'язанні тих чи інших проблем, які об'єктивно та постійно виникають у міждержавних стосунках, Україна буде без спротиву погоджуватися з позиціями та вимогами інших країн, спрямованими на реалізацію їх національних інтересів, то не виникатиме ніяких загроз національній безпеці України, у тому числі й у воєнно-політичній сфері.

Але, якщо Україна буде непохитно відстоювати власні національні інтереси, то суперечності, а отже й загрози виникнуть негайно і реагувати на них прийдеться відповідним чином.

Загрози воєнній безпеці – це наявні та потенційно можливі явища, події, процеси, інші чинники, що створюють небезпеку реалізації життєво важливим національним інтересам України у воєнній сфері.

Джерелами воєнних небезпек національним інтересам України, зокрема, можуть стати:

- прагнення деяких держав (коаліцій держав) до встановлення домінування в окремих регіонах за рахунок воєнно-політичного тиску та їх прихильність до розв'язання конфліктних ситуацій силовими методами;
- діяльність міжнародних терористичних організацій, зокрема, шантаж щодо використання ними зброї масового ураження;

- існуючі та потенційні вогнища локальних воєн і збройних конфліктів, перш за все в безпосередній близькості від кордонів України;
- можливість підриву стратегічної стабільності в результаті порушення режиму нерозповсюдження ядерної зброї, міжнародних домовленостей у сфері обмеження і скорочення озброєнь, якісного і кількісного нарощування озброєнь іншими державами;
- розширення кола країн, які володіють ядерною зброєю та іншими видами зброї масового ураження;
- створення в регіонах, прилеглих до України, угруповань збройних сил держав (коаліцій держав), що значно перевищують їх оборонні потреби;
- сепаратистські тенденції, що дестабілізують внутрішньополітичну ситуацію в багатонаціональних державах, у тому числі й в Україні;
- критичне зниження обороноздатності України, яке може бути використане для тиску на неї з метою нанесення збитку її життєво важливим інтересам;
- внутрішні чинники, що здійснюють негативний вплив на національну безпеку України, зокрема ті, які прямо або побічно пов'язані із загальною економічною ситуацією в країні (передусім це стосується потенціалу оборонно-промислового комплексу країни, погіршення демографічної ситуації тощо).

Варто зазначити, що сьогодні динамічне та суперечливе зовнішнє середовище характеризується посиленням дії чинників, які загрожують порушити стратегічну стабільність у світі.

Зокрема, загострюється проблема неконтрольованого розповсюдження зброї масового ураження та засобів її доставки. Україна з її науково-технологічним потенціалом, ядерними, хімічними, ракетно-космічними виробництвами може бути об'єктом зацікавленості міжнародних терористичних угруповань.

Тобто мова йде про загрозу використання з терористичною метою ядерних та інших об'єктів на території України.

Зростає також небезпека ескалації «заморожених» і виникнення нових регіональних конфліктів біля кордонів України. Серед них, насамперед, довготривале не вирішення конфліктів у Придністров'ї та на Кавказі, чому сприяє залучення до них «тіньового» бізнесу та міжнародних злочинних угруповань.

Водночас за оцінками фахівців за сумарним потенціалом внутрішні загрози військовій безпеці України сьогодні мають перевагу над зовнішніми й найбільш вірогідним є виникнення *комплексної* військової загрози, за якої внутрішня нестабільність буде підтримуватися зовнішніми силами.

Але за будь-яких умов Україна має розглядати наміри та дії держав (коаліцій держав) як такі, що збільшують загрозу застосування воєнної сили проти неї якщо, зокрема, мають місце:

- висування територіальних претензій;
- спроби або заклики переглянути існуючі кордони в регіоні;
- нарощування угруповань військ та озброєнь поблизу кордонів України, створення нових, розширення, модернізація існуючих військових баз і об'єктів;
- створення, закупівля нових або модернізація існуючих наступальних систем озброєння державами регіону;
- активізація розвідувально-підривної діяльності спеціальних служб іноземних держав проти України;
- збільшення тиску з боку інших держав на керівництво держави у сфері воєнної політики, стратегії та військового будівництва;
- введення політичних і економічних санкцій проти України;
- застосування воєнної сили в регіоні та виправдання її застосування, як засобу вирішення суперечностей;
- зовнішня підтримка сепаратизму;
- послаблення законодавчих обмежень щодо застосування воєнної сили за межами власної території;
- порушення державами або їх вихід з міжнародних угод, договорів в області обмеження і скорочення озброєнь;
- стимулювання ескалації збройних конфліктів у регіоні.

Таким чином спектр загроз національній безпеці України у воєнній сфері досить широкий. При цьому *першочергового* реагування з боку вищого політичного та воєнного керівництва держави потребують загрози, які пов'язані з:

- посяганням на державний суверенітет та територіальну цілісність;
- нарощуванням поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалося в регіоні;
- воєнно-політична нестабільність та конфлікти в сусідніх країнах;
- будь-яке зростання ймовірності застосування ядерної зброї та інших видів зброї масового ураження в регіоні й передусім проти України;
- недопустиме зниження рівня боездатності Збройних Сил України;
- створення незаконних збройних формувань в Україні.

Вказані загрози в сукупності генерують найбільшу небезпеку для реалізації життєво важливих національних інтересів України. За умови відсутності ефективних механізмів їх прогнозування, попередження, локалізації та нейтралізації вони можуть мати досить тривалий та комплексний характер.

Це зумовлено ускладненням процесу збройного протиборства та його залежністю від викликів та загроз національним інтересам в інших сферах життєдіяльності держави.

Зокрема, загрози національним інтересам у воєнній сфері можуть змінювати свій географічний напрямок та рівень об'єкти, на які вони направлені. Причинами ж можуть бути зниження рівня оборонного потенціалу, посилення активності сепаратизму, релігійного екстремізму, міжнародного тероризму порушення регіональної стабільності, тощо.

Найбільш ймовірними шляхами реалізації загрози застосування воєнної сили проти України може бути:

- втягнення її у воєнний конфлікт між іншими державами;
- збройна агресія;
- прикордонний збройний конфлікт;
- переростання внутрішньої нестабільності у внутрішній збройний конфлікт, у тому числі за рахунок зовнішнього стимулювання.

Україна має розглядати наміри та дії інших держав як такі, що створюють передумови виникнення воєнного конфлікту якщо мають місце:

- висування ультимативних вимог, виконання яких може призвести до порушення територіальної цілісності та суверенітету України;
- припинення дипломатичних відносин з Україною;
- дозвіл іншої держави на використання власної території третьою державою для підготовки та здійснення агресії проти України;
- економічна або інформаційна блокада України;
- дії, які призводять до неможливості виконання своїх функцій суб'єктами забезпечення національної безпеки;
- проведення акцій, які порушують безпеку функціонування об'єктів ядерної, хімічної промисловості, об'єктів збереження озброєння, військової техніки, боєприпасів та інших потенційно небезпечних об'єктів;
- демонстрація воєнної сили проти України;
- фінансування незаконних воєнізованих формувань на території України чи постачання їм зброї, боєприпасів, вибухових речовин або військової техніки;
- проведення загальної або часткової мобілізації, розгортання військових формувань поблизу кордонів України;
- залишення, без погодження з Україною, пунктів постійної дислокації підрозділами збройних сил іншої держави, які перебувають на території України згідно укладених з Україною міжнародних договорів та оголошення про наміри застосування цих підрозділів проти третьої держави (групи держав).

Варто зазначити, що у 1991 році Україні дісталася від Радянської армії значна спадщина. Більшість бойових військових частин і з'єднань були укомплектовані сучасним на той час озброєнням.

Очевидно, що для стримування потенційного агресора Україна повинна постійно демонструвати власну обороноздатність, готовність і рішучість до відбиття агресії, здатність заподіяння потенційному агресору неприйнятної для нього шкоди.

Проте впродовж практично всіх років незалежності боєздатність та бойовий потенціал Збройних Сил України знижується. Відбувається їх безперервне скорочення.

Соціальна захищеність, яка була одним з визначальних мотивів обрання професії військового, матеріально забезпечується не в повній мірі. Відтак служба в армії втрачає привабливість, зменшується престиж військової професії. Це відбивається на ставленні військовослужбовців до виконання своїх обов'язків. Десятки тисяч офіцерів звільнилися, а джерела їх поповнення майже вичерпані.

Критичним є стан вітчизняного оборонно-промислового комплексу. Він головним чином працює завдяки замовленням інших країн, а його взаємозв'язок з національним військом знаходиться на низькому рівні.

Неефективне використання резервів матеріально-технічних ресурсів призвело до різкого зменшення стратегічних запасів.

Вказані чинники головним чином обумовлені неналежним фінансуванням потреб оборони держави, передусім щодо оснащенням Збройних Сил України сучасним озброєнням і бойовою технікою.

Як зазначалося вище за показниками витрат на переозброєння національної армії Україна традиційно займає одне з останніх місць у Європі.

З урахуванням вищезазначеного можна дійти висновку, що боєготовність та боєздатність військових частин, зокрема, визначається незадовільним фінансуванням потреб оборони і, як наслідок – низьким матеріально-технічним оснащенням військ.

Це означає, що забезпечення належного фінансування потреб, пов'язаних із виконанням завдань щодо забезпечення обороноздатності України має бути визначальним пріоритетом державної політики забезпечення національної безпеки.

Окрім забезпечення належного фінансування оборонних потреб, шляхами підвищення можливостей щодо забезпечення воєнної безпеки України є:

- активна участь у розбудові сучасних систем колективної безпеки, передусім європейської;
- юридичне оформлення міжнародних гарантій, наданих Україні у зв'язку з її відмовою від статусу ядерної держави;

- активізація інформаційного обміну на міждержавному рівні щодо роз'яснення політики України у війсьній сфері;
- виконання міжнародних договорів і угод, передусім у сфері скорочення озброєнь;
- активна участь у міжнародних миротворчих операціях відповідно до норм міжнародного права та законодавства України;
- участь у міжнародних політичних, економічних та інших організаціях, діяльність яких не суперечить нормам міжнародного права та законодавству України й сприяє зростанню довіри між країнами;
- подолання надмірного майнового розшарування в суспільстві, а також дотримання прав етнічних та релігійних меншин.

Варто також зазначити, що у разі виникнення передумов застосування військової сили, для стримування потенційного агресора Україна може:

- активізувати дії в міжнародному інформаційному просторі;
- звернутись до Ради безпеки ООН, інших міжнародних організацій, впливових держав з проханням задіяти всі можливі невоєнні інструменти для припинення розвитку кризової ситуації та її деескалації;
- ввести правовий режим воєнного (надзвичайного) стану у відповідності до чинного законодавства.

Як відомо, Україна дотримується політики позаблоковості. Водночас вказана політика не виключає участі в удосконаленні та розвитку європейської системи колективної безпеки та активного воєнно-політичного, військового і військово-технічного співробітництва з іншими державами на взаємовигідних умовах. Тому вона розцінює таку політику як чинник зниження напруженості воєнно-політичної обстановки, а відтак і як додаткову можливість забезпечення воєнної безпеки.

В цілому ж у сучасних умовах воєнно-політичної обстановки при вирішенні міждержавних суперечностей Україна надає перевагу інструментам, непов'язаним із застосуванням військової сили (політичні, економічні, інформаційні тощо).

13.2.4. Пріоритети державної політики України щодо забезпечення воєнної безпеки

Воєнна безпека досягається шляхом проведення відповідної воєнної політики держави, яка опирається передусім на можливості національних збройних сил та військово-промислового комплексу. Стратегічна мета воєнної політики України – запобігання воєнним конфліктам або їх урегулювання на основі прийнятних компромісів.

Водночас воєнна сила продовжує залишатися одним із елементів могутності будь-якої країни, а воєнна безпека - результатом, який відображає розв'язання багатоаспектної проблеми забезпечення збройного захисту національних інтересів та їх просування за межами держави.

Воєнна сфера найбільше відчуває на собі сумарний вплив результатів економічної та зовнішньої політики держави. Процеси трансформації, якими охоплені всі сфери життєдіяльності українського суспільства та держави (у тому числі воєнної сфери), значною мірою визначає «тотальна» лібералізація.

В Україні стан лібералізації воєнної сфери пов'язаний перш за все з правами політичних партій (рухів, блоків тощо) брати участь у формуванні засад внутрішньої та зовнішньої політики держави.

Наприклад, створення Збройних Сил відповідно до правових засад громадянського суспільства та побудова нових цивільно-військових відносин відобразилися в програмах практично усіх політичних партій України.

Спостерігається єдність ліберальних підходів й стосовно розв'язання інших армійських проблем, починаючи від необхідності подальшого скорочення чисельності Збройних Сил та переходу на професійну армію й закінчуючи необхідністю посилення механізмів парламентською контролю над виконанням програм реформування (розвитку) Збройних Сил.

Таким чином лібералізація воєнної сфери та воєнної політики України набула стійкої тенденції і є головним лейтмотивом у діяльності держави й політичних партій щодо формування цивільно-військових відносин у країні.

При цьому вітчизняна політична система сьогодні характеризується конфліктною й складною взаємодією трьох типів ціннісних орієнтацій: радянської епохи, суто національних цінностей та цінностей, що імплементовані західною цивілізацією.

Наслідком є розрізненість, фрагментарність, різноспрямованість взаємодії політичних суб'єктів при розробці та реалізації національної воєнної політики. Вона належним чином не поляризується загальносуспільною позицією стосовно суті, ступеня важливості та можливих підходів щодо забезпечення воєнної безпеки.

Водночас, за роки незалежності в Україні прийнято низку керівних документів з питань забезпечення воєнної безпеки. Вони доповнюють та розвивають один одного, визначають основні напрями воєнної політика й на їх основі здійснюється воєнне будівництво.

Серед цих документів принципово важливе місце належить Воєнній доктрині, яка згідно законодавства затверджується Президентом України⁸.

⁸ Перша Воєнна доктрина України була затверджена Верховною Радою України 19 жовтня 1993 року, а чинна затверджена Президентом України у червні 2004 року.

Вона значною мірою формує основу для підготовки та прийняття воєнно-політичних і воєнно-стратегічних рішень, розробки стратегій і програм у воєнній сфері. Правовою основою доктрини є Конституція України, закони, інші нормативно-правові акти, зокрема, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Воєнна доктрина України має оборонний характер. Це означає, що Україна не вважає жодну державу своїм воєнним противником. Але вона вважатиме потенційним воєнним противником будь-яку державу або групу держав, практичні дії чи недружня політика яких буде мати чіткі ознаки загрози застосування воєнної сили проти України, а відтак загрожуватиме її воєнній безпеці.

Варто зазначити, що досить продуктивним у плані правового забезпечення військового будівництва в Україні стало також прийняття у 2003 році Закону України «Про основи національної безпеки України». Він значною мірою конкретизував загрози національній безпеці України у воєнній сфері. Не менш важливим стало й оприлюднення у 2004 році Стратегічного оборонного бюлетеня України на період до 2015 року та затвердження Президентом України у 2007 році Стратегії національної безпеки України.

Стратегічний оборонний бюлетень відобразив підсумки оборонного огляду, який було проведено відповідно до рекомендацій та методик країн Заходу.

На його основі передбачається здійснення низки важливих заходів, спрямованих на забезпечення обороноздатності держави, зокрема, подальше удосконалення законодавчих та інших нормативно-правових актів, розробка цільових програм реалізації державної політики з питань національної оборони, удосконалення структури, уточнення й розмежування функцій Міністерства оборони та Генерального штабу, удосконалення організаційно-штатної структури Збройних Сил та системи управління ними, системи їх всебічного забезпечення.

Передбачається також здійснення масштабної модернізації озброєнь і військової техніки та закупівля їх нових зразків.

В кінцевому підсумку було поставлене завдання здійснити комплексний перехід від кількісних до якісних показників в управлінні військами, їх оснащенні, підготовці та забезпеченні.

Очевидно, що виконання цих завдань є важливою передумовою успішної підготовки держави до збройного захисту національних інтересів.

Аналіз основних положень Воєнної доктрини, Стратегії національної безпеки, Стратегічного оборонного бюлетеня України на період до 2015 року, інших керівних документів з питань забезпечення воєнної безпеки дозволяють сформулювати головну мету підготовки держави до збройного захисту

національних інтересів та пріоритети державної політики щодо забезпечення воєнної безпеки.

Головною метою підготовки держави до збройного захисту національних інтересів є досягнення такого рівня обороноздатності, який буде достатнім для стримування інших держав від застосування воєнної сили проти України, а в разі виникнення воєнного конфлікту – достатнього для оперативного переходу держави з мирного на воєнний стан, відсічі збройної агресії, локалізації (нейтралізації) збройного конфлікту, належної організації територіальної оборони і цивільного захисту України.

Пріоритетами державної політики щодо забезпечення воєнної безпеки України на довгострокову перспективу є:

- постійне уточнення (обґрунтування) концептуальних та організаційно-правових засад воєнної політики, зокрема, Воєнної доктрини, інших керівних документів з питань забезпечення воєнної безпеки;
- активна участь у формуванні системи глобальних, регіональних та внутрішньодержавних військово-політичних стосунків, пов'язаних із забезпеченням воєнної безпеки України;
- своєчасне виявлення, попередження, оцінка та прогнозування розвитку загроз національним інтересам України у воєнній сфері в межах та у контексті створення ефективної системи стратегічного планування підготовки держави до відсічі збройної агресії, локалізації (нейтралізації) збройного конфлікту, територіальної оборони і цивільного захисту населення, як складової загальнодержавної системи стратегічного планування та прогнозування у сфері національної безпеки;
- структурно-функціональне удосконалення елементів системи політичного керівництва сектором безпеки, зокрема, тих, що відповідають за опрацювання пропозицій щодо уточнення ролі і функцій Збройних Сил України, інших військових структур, за приведення їхнього статусу, складу і структури у відповідність до штатного призначення, а також за координацію і контроль заходів щодо реформування у воєнній сфері;
- забезпечення відповідності завдань та кількісно-якісних параметрів Збройних Сил України, інших військових формувань, на які покладаються завдання щодо збройного захисту національних інтересів, напруженості та характеру розвитку воєнно-політичної обстановки у контексті загрози застосування воєнної сили;
- підтримання на належному рівні боєздатності, мобілізаційної, бойової готовності Збройних Сил України, інших військових формувань до оборони держави та підвищення якості забезпечення їх повсякденної життєдіяльності;
- формування, з урахуванням характерних рис сучасних воєнних кон-

фліктів, необхідних обсягів недоторканих та мобілізаційних запасів, які потрібні для забезпечення діяльності Збройних Сил України, інших військових формувань та функціонування економіки в особливий період;

- удосконалення системи комплектування Збройних Сил України та системи підготовки офіцерського й сержантського корпусу;
- підвищення ефективності системи військово-патріотичного виховання громадян України та підготовка молоді до служби в Збройних Силах України, забезпечення престижу військової служби;
- оснащення Збройних Сил України та інших військових формувань сучасними системами озброєння, військової та спеціальної техніки, вдосконалення систем їх експлуатації та ремонту завдяки відновлення на основі впровадження новітніх технологій потенціалу національного оборонно-промислового комплексу та належного фінансування вказаних заходів;
- удосконалення систем територіальної оборони, охорони державного кордону та цивільного захисту України;
- адаптація міжнародних договорів (угод), що були прийняті з питань обмеження чисельності збройних сил і звичайних озброєнь у Європі у контексті більш повного врахування сучасних реалій трансформації геополітичного простору та реалізації життєво важливих національних інтересів України.

Пріоритети державної політики щодо забезпечення воєнної безпеки України визначають мету та пріоритети складових вказаної політики, а саме: *воєнно-економічної, військово-промислової та військово-технічної* політики держави.

Метою воєнно-економічної політики є задоволення потреб Збройних Сил України та інших суб'єктів національної безпеки фінансовими і матеріальними ресурсами. Пріоритетами вказаної політики є:

- оптимізація витрат оборонних ресурсів, посилення контролю за їх використанням при одночасному належному ресурсному забезпеченні програм (планів) реформування та розвитку Збройних Сил України, інших військових формувань;
- вдосконалення мобілізаційної підготовки національної економіки, створення державного матеріального резерву та резервних фондів грошових коштів;
- забезпечення раціонального балансу в межах державного оборонного замовлення між модернізацією, ремонтом та закупівлею озброєння, військової і спеціальної техніки з урахуванням розширення взаємовигідного міжнародного співробітництва в воєнно-економічній сфері та наданням пріоритету вітчизняному виробнику;

- утилізація надлишкових та непридатних для використання за призначенням зразків озброєння, військової техніки та боєприпасів;
- забезпечення належного соціального та правового захисту військовослужбовців і членів їх сімей, працівників Збройних Сил України та інших військових формувань.
- оптимальне поєднання механізмів державного управління з ринковими механізмами у процесі стимулювання розвитку технологій подвійного використання та забезпечення раціонального балансу між кооперативними зв'язками підприємств оборонно-промислового комплексу та державним оборонним замовленням при одночасному збереженні державного контролю над виробництвами, які є критичними для підготовки держави до збройного захисту національних інтересів;
- розвиток наукового і виробничого потенціалу оборонно-промислового комплексу, удосконалення системи його мобілізаційного розгортання;
- просування на зовнішніх ринках з додержанням вимог міжнародного права вітчизняного озброєння, військової та спеціальної техніки та спрямування й ефективне використання частини отриманих коштів на розробку, закупівлю, модернізацію і ремонт озброєння, військової та спеціальної техніки Збройних Сил України, інших військових формувань.

Принципово важливе місце в підготовці держави до збройного захисту національних інтересів належить і *військово-технічній політиці*, яка одночасно є складовою національної промислової політики.

Головною метою військово-технічної політики є розробка та модернізація озброєння, військової та спеціальної техніки й оснащення ними збройних сил та інших військових формувань для виконання покладених на них завдань. Вказана політика безпосередньо пов'язана з формуванням і виконанням державного оборонного замовлення на озброєння і військовою техніку.

Сучасні зразки озброєння, військової, спеціальної техніки традиційно концентрують у собі здобутки наукоємних технологій та визначають попит на високі технології.

Зокрема, військово-технічна політика повинна бути максимально зорієнтована на ефективне використання досягнень у галузі інформатики. Україна маючи сучасні засоби вогневого ураження відстає у засобах їхнього інформаційного забезпечення. Це, зокрема, призводить до збільшення витрат боєприпасів, надмірно навантажує систему забезпечення.

Тому належне обґрунтуванням та виконанням державного оборонного замовлення на озброєння і військову техніку сьогодні набуває принципово важливого значення для подальшої долі країни.

Фактично це майже єдина можливість зберегти високі технології, які сконцентровані в оборонно-промисловому комплексі.

Пріоритетами військово-технічної політики в Україні, зокрема, є:

- стандартизація та уніфікація озброєння, військової та спеціальної техніки Збройних Сил України та інших військових формувань;
- забезпечення виконання державних цільових програм розвитку озброєння та військової техніки у визначених обсягах та в установлені терміни і на цій основі оснащення військ (сил) новим високотехнологічним озброєнням, військовою та спеціальною технікою, у першу чергу автоматизованими системами управління і цифрового зв'язку, високоточними боєприпасами, бойовими літаками та гелікоптерами, засобами протиповітряної оборони, бойовими кораблями та ракетними комплексами;
- підтримання технічної придатності наявних зразків (комплексів, систем) озброєння, військової, спеціальної техніки та їх модернізація.

Варто зазначити, що у процесі підготовки держави до збройного захисту національних інтересів та реалізації зазначених пріоритетів військово-промислової та військово-технічної складових державної політики щодо забезпечення воєнної безпеки, Україна дотримується таких основних принципів:

- *оборонної достатності* (передбачає всебічне задоволення потреб підготовки держави до оборони, що визначаються поточним і прогностичним характером воєнно-політичної обстановки, з урахуванням економічних можливостей держави і пріоритету прогресивного соціально-економічного розвитку України);
- *високої готовності* (передбачає у разі необхідності ефективне переведення держави з мирного на воєнний стан);
- *системності планування* (передбачає централізоване керівництво та наявність цілісної системи стратегій, доктрин, програм, планів, які забезпечують всебічну підготовку держави до збройного захисту національних інтересів).

Серед пріоритетів державної політики щодо забезпечення воєнної безпеки чільне місце посідає й планування та виконання комплексу заходів, спрямованих на створення сприятливих зовнішніх умов для розвитку та безпеки держави.

Актуальність їх виконання для України після проголошення нею позаблокового статусу значно зросла. Зазначені заходи передбачають, зокрема:

- активну участь України у зміцненні систем колективної безпеки, а саме її активну участь у безпекових програмах та всебічному розвитку вза-

емовігідних відносин з міжнародними структурами безпеки ООН, ЄС, ОБСЄ, НАТО;

- завершення правового оформлення (делімітації та демаркації) державного кордону України;
- розвиток відносин з Російською Федерацією на основі прагматизму та відкритості, взаємовігідної кооперації та співпраці як ключових умов забезпечення національної та регіональної безпеки, а також розвиток гармонійних, взаємовігідних, добросусідських відносин з іншими країнами;

Глава 13.

13.3. Досвід інших країн щодо стратегічного планування забезпечення національної безпеки

Прикладом системності в організації розробки системи керівних документів стратегічного рівня у сфері забезпечення національної безпеки та впровадження сучасних методів стратегічного планування є США.

Законодавчим документом, що визначає процедури стратегічного планування на загальнодержавному рівні, є закон „Про ефективність та результати діяльності уряду”. Він визначає ієрархію стратегічного планування виконавчої влади, перелік документів та конкретні часові рамки їх підготовки.

Сукупність керівних документів стратегічного планування забезпечення національної безпеки має чітку структуру та ієрархію з розподілом їх за функціональною та галузевою класифікацією. На кожному рівні ієрархії одночасно формуються та реалізуються загальні, галузеві та функціональні стратегії.

Найвищий рівень у цій ієрархії документів після Конституції США належить *Стратегії національної безпеки*.

На її основі розробляється *Національна стратегія оборони* та галузеві стратегії інших складових сфери національної безпеки, які в сукупності утворюють *другий рівень* системи керівних документів з питань забезпечення національної безпеки.

Національна воєнна стратегія США розробляється з урахуванням основних положень Національної стратегії оборони та є базовим керівним документом *третього рівня* ієрархії, в якому визначаються завдання збройних сил та концепції спільних дій складових сектору безпеки.

В цілому ж функціональні стратегії забезпечують протидію окремим загрозам національної безпеки.

Особливо варто акцентувати увагу на тому що новообраний президент передусім затверджує Стратегію національної безпеки США, яка є керівним документом для виконавчої гілки влади.

Головним документом стратегічного планування є „Чотирирічний оборонний огляд”. По суті це стратегічний план розвитку збройних сил США.

Вказаний Огляд на прохання Конгресу США, обов’язково оцінюється головним бюджетно-контрольним управлінням.

Національну воєнну стратегію розробляє об’єднаний штаб збройних сил США, а затверджує голова об’єднаного комітету начальників штабів збройних сил США.

Національна воєнна стратегія визначає низку взаємопов’язаних військових цілей. З огляду на вказані цілі, начальники штабів родів військ та командувачі територіальних командувань визначають необхідні можливості, а об’єднаний штаб оцінює відповідні ризики щодо їх досягнення.

Таким чином нормативно-правова база системи стратегічного планування США є зразком чіткого визначення ієрархії, вимог щодо розробки відповідних керівних документів стратегічного рівня управління та звітності щодо їх виконання.

Водночас аналіз стратегічного планування забезпечення національної безпеки у більшості провідних європейських країн дозволяє дійти висновку, що не всі країни-члени ЄС, мають окремий документ, який би регламентував вказаний процес.

Це обумовлено тим, що у цих країнах вказане планування здійснюється у контексті їх членства в ЄС та НАТО, тобто в межах спільної європейської зовнішньої та безпекової політики та з урахуванням основних положень відповідних документів, насамперед Європейської стратегії безпеки та Стратегічної концепції НАТО.

Окрім того, у більшості європейських країн розв’язання проблеми забезпечення національної безпеки передбачає як реалізацію національних інтересів, так і спільних інтересів ЄС. Тобто вказана проблема розглядається набагато ширше, ніж в Україні.

Звичайно, вказані обставини суттєво впливаю на зміст та організацію стратегічного планування забезпечення національної безпеки країн-членів ЄС.

Важливим є й те, що в останнє десятиріччя багато країн-членів ЄС оновлюють керівні документи з питань забезпечення національної безпеки, або ж прийняли рішення щодо їх розробки (в деяких країнах до недавнього часу чинне законодавство не передбачало розробки таких документів).

Стосовно ж конкретного досвіду європейських країн щодо стратегічного планування забезпечення національної безпеки доцільно акцентувати увагу на досвіді Франції, Великобританії, Німеччини та Італії (як найбільш впливових країн-членів ЄС), а також досвіді країн, суміжних з Україною.

У Франції основним стратегічним документом у сфері національної безпеки та оборони є «Біла книга з питань оборони». Вона, як правило, охоплює аналіз та прогноз розвитку зовнішнього середовища на 10-15 років.

Відповідно до цього документа французька політика забезпечення національної безпеки має на меті захист фундаментальних інтересів нації, які складаються з трьох складових: життєві інтереси, стратегічні інтереси та інтереси Франції як ключового актора в системі міжнародних відносин.

Життєві інтереси Франції полягають у збереженні її територіальної цілісності, захисті повітряного і морського простору, забезпеченні суверенітету та захисту населення країни.

Стратегічні інтереси Франції спрямовані на збереження миру на європейському континенті та в Середземномор'ї, певного контролю за зонами, які є важливими для економічної діяльності держави та здійснення торгівлі.

У «Білій книзі» наведені можливі загрози для цих інтересів та вказані можливості щодо їх нейтралізації з боку Франції.

Провідним державним органом, що забезпечує міжвідомчу координацію діяльності з питань національної безпеки і оборони є Генеральний секретаріат національної оборони Франції. Його очолює Генеральний секретар національної оборони.

Він є державним службовцем високого рангу, а для забезпечення рівноваги повноважень і впливу апарату глави держави та прем'єр-міністра, підпорядковується прем'єр-міністру Франції

Цей орган тісно співпрацює з секретаріатом Президента Франції, міністерствами закордонних справ та оборони. Його важливою функцією є організація роботи секретаріату Ради оборони (під головуванням президента) та секретаріату робочих комітетів, що створюються під головуванням прем'єр-міністра для вивчення окремих питань безпеки.

У випадку розбіжностей, які виникають між різними урядовими відомствами, Генеральний секретаріат національної оборони здійснює міжвідомче погодження та арбітраж усіх питань щодо безпеки та оборони.

У Великобританії наразі тільки започаткована практика розробки стратегії національної безпеки, як єдиного засадничого документа, бо досить довго у британського суспільства та у його політичного істеблшменту не виникало гострої потреби у всеохоплюючому документі, який регулював би всі складові національної безпеки.

Досить близьким британським відповідником стратегій національної безпеки, що їх мають інші держави, можуть розглядатися білі книги Форін Офісу щодо британських міжнародних пріоритетів.

Вони містять аналіз ситуації у світі та прогноз її розвитку на найближчі десять років, а також визначають (пропонують) на цей період стратегічні пріоритети зовнішньої політики Великобританії та шляхи досягнення відповідних цілей та завдань.

Незважаючи на формально відомчий характер білої книги Форін Офісу, в дійсності цей документ відображає підходи та стратегію Уряду. Згідно з існуючою практикою, цей документ, як і всі інші документи такого характеру, готується за участю всіх зацікавлених міністерств та погоджується членами Уряду і Прем'єр-міністром Великобританії.

В цілому ж біла книга Форін Офісу швидше призначена для ознайомлення широкої громадськості з основними напрямками діяльності Уряду, ніж для формування і реалізації політики національної безпеки Великобританії. Визначальна роль у цій сфері належить британським державним інституціям та сформованій впродовж століть культурі їх роботи. Особливе місце в ній посідає дух міжвідомчої взаємодії, діалогу та консультацій, що виключає загрозу збоїв у системі забезпечення національної безпеки країни.

У Німеччині відсутня Стратегія національної безпеки, як окремий документ, який би включав політичну, економічну, військову та інші складові її забезпечення.

Політичний вимір національної безпеки асоціюється з існуючими механізмами співробітництва в рамках ЄС та НАТО, зокрема й такими, що розроблені за активного сприяння Німеччини, наприклад, Європейська стратегія безпеки.

Визначальним документом в оборонній сфері є Оборонно-політичні директиви Федерального міністерства оборони, а останнім часом в Німеччині почали також здійснювати підготовку Білої книги національної безпеки.

До переліку зовнішніх загроз Німеччині включено: посягання на державний суверенітет, втручання у внутрішні справи країни з боку інших держав, політична нестабільність, регіональні та локальні конфлікти у всіх регіонах світу.

Серед переліку внутрішніх загроз Німеччині вказані посягання: на конституційний устрій, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал, права і свободи громадян, розвідувально-підривна діяльність іноземних спецслужб, злочинна діяльність проти миру і безпеки людства (серед яких, зокрема: міжнародний тероризм; незаконне

ввезення в країну зброї, боєприпасів, вибухових та радіоактивних речовин; діяльність лівоекстремістських та правоекстремістських угруповань).

Система органів національної безпеки Німеччини включає понад 35 підрозділів із чітко визначеними функціями та повноваженнями, що підпорядковуються певним міністерствам та відомствам.

До головних спецслужб, які займаються питаннями безпеки, належать:

- федеральна розвідувальна служба Німеччини, яка підпорядковується Відомству Федерального канцлера;
- федеральне відомство захисту конституції (контррозвідувальний орган Німеччини) при Міністерстві внутрішніх справ;
- військова служба контррозвідки та Центр розвідки Бундесверу при Міністерстві оборони;
- поліцейські органи земель і федерації (виконують функції по забезпеченню громадської безпеки і порядку).

В Італії поняттям «національна безпека» як таке не вживається. Натомість вживається термін «громадська безпека». З огляду на це, термін «планування» можна віднести саме до питань громадської безпеки, якими опікується Міністерство внутрішніх справ, а правові акти подібні Стратегії національної безпеки відсутні.

В Італії є Верховна Рада Оборони, яка не є конституційним органом та має лише дорадчі функції. До складу Ради входять прем'єр-міністр, міністр закордонних справ, міністр оборони, міністр внутрішніх справ, міністр виробничої діяльності, начальник штабу збройних сил. Її очолює Президент країни.

У складі Міністерства внутрішніх справ під керівництвом міністра діє Національний комітет з питань правопорядку і громадської безпеки. До його складу входять: призначений міністром його заступник в якості заступника голови Комітету; керівник поліції – генеральний директор Департаменту суспільної безпеки; головнокомандуючий військами карабінерів; головнокомандуючий Корпусом фінансової гвардії (воєнізованої податкової поліції); директор Департаменту адміністрації виправних закладів.

Комітет має консультативний статус. На місцевому рівні координація діяльності правоохоронних органів та організація роботи державних структур у випадку надзвичайних ситуацій відноситься до компетенції префектів, які в італійській системі державного устрою є представниками центрального уряду на місцях.

Спеціальні формування, що здійснюють найбільш відповідальні або чутливі поліцейські функції (охорона посадових осіб, найважливіших об'єктів тощо) підпорядковуються оборонному відомству. Особовий склад корпусу карабінерів перебуває на дійсній військовій службі.

Окремої уваги заслуговує досвід стратегічного планування забезпечення національної безпеки й інших європейських країн, зокрема: Польщі, Чехії, Хорватії, Болгарії, Румунії.

У Польщі розробляється Стратегія національної безпеки. Згідно керівних документів вважається, що гарантією забезпечення зовнішньої безпеки та стабільного розвитку Польщі є її членство в НАТО та ЄС, двостороння військово-політична співпраця з США. Польща бере активну участь у співробітництві країн-членів ЄС в сфері внутрішньої безпеки.

У Польщі постійно наголошується, що з метою належного виконання поставлених завдань її збройні сили повинні збільшити свої оперативні можливості. Зокрема, мова йде про забезпечення ефективності бойових дій та підтримання потенціалу експедиційних сил, що забезпечує їх активну участь у миротворчих операціях.

Стратегією національної безпеки Польщі передбачається, що її збройні сили можуть гарантувати національну безпеку країни поза межами її території, а у забезпеченні безпеки громадян головну роль має відігравати поліція. Окремо також визначені завдання спеціальних служб у сфері внутрішньої безпеки.

Стратегія звертає увагу на можливі загрози для урядових інформаційних мереж та передбачає функціонування спеціальних цивільних та військових підрозділів з метою протидії комп'ютерній злочинності. Акцентується увагу на тому, що важливу роль у забезпеченні безпеки держави відіграють такі відомства, як Пожежна охорона, служба медичної допомоги, а також морська рятувальна служба, Прикордонна варта.

Чехія також має Стратегію у сфері безпеки. Цей документ розглядається як основа для інших концепцій, зокрема, у галузі військової стратегії та зовнішньої політики.

Стратегія Чеської Республіки у сфері безпеки визначає, що головними ресурсами, на яких ґрунтується національна безпека, є конкурентоспроможність чеської економіки та розгалуженість структури міжнародного співробітництва і зв'язків держави. Вважається, що безпека Республіки є невід'ємна від безпеки євроатлантичного простору.

Стратегія національної безпеки Хорватії є концептуальним документом, в якому затверджені основи національної безпеки, визначено мету та засади функціонування органів національної безпеки в умовах існуючих та можливих загроз з урахуванням наявних ресурсів. Основним завданням органів державної влади визначено створення умов для вільного та стабільного політичного, економічного і соціального розвитку хорватського суспільства у співпраці та гармонізації з іншими демократичними державами.

При цьому поняття забезпечення національної безпеки Республіки Хорватія включає: наявний (існуючий чи бажаний) рівень безпеки; функціональну сферу інституцій безпеки; органи безпеки, інтегровані в загальну систему управління, а також найважливіші напрямки розвитку хорватської держави та її суспільства.

Робота по розробці Стратегії національної безпеки Хорватії регламентується Постановою Державних Зборів Угорщини. Уряд Угорської Республіки відповідає за розробку вказаної стратегії та національної воєнної стратегії, за їх перегляд, а також за реалізацію завдань, які передбачені цими документами. Кожний Уряд, незалежно від його партійного складу, має розробити свою Стратегію.

Проект стратегії та інші керівні документи розглядаються на засіданні Урядового кабінету з питань національної безпеки. Його очолює міністр оборони, а членами є керівники: МЗС, МВС, Мін'юсту, міністр Адміністрації Прем'єр-міністра. Зі статусом постійно запрошеного бере участь державний секретар Адміністрації Прем'єр-міністра, який водночас є куратором спецслужб. Заснування вказаного кабінету не передбачене Конституцією Угорської Республіки, він створюється і ліквідується рішенням Уряду.

Пріоритети безпеки Республіки Болгарія базуються на положеннях Концепції про національну безпеку Республіки Болгарія та ухвалених болгарським парламентом принципових положеннях Стратегії безпеки Республіки. Стратегічною ціллю держави є перетворення Республіки Болгарія в економічно розвинуту країну з передовою наукою та освітою, з високим життєвим рівнем, надійного партнера НАТО та ЄС, стабілізуючий фактор безпеки на Балканах

Стратегія безпеки співзвучна з більшістю документів НАТО та ЄС. На її базі планується нормативно-творчий процес, одним з головних напрямків якого є розробка Національної військової доктрини. Розробка Стратегії є кроком Болгарії у напрямку приведення її збройних сил до стандартів НАТО.

З огляду на членство Румунії в НАТО та ЄС керівництво країни вживає заходів з метою вдосконалення національної нормативно-правової бази з безпекових питань за європейським зразком. Зокрема, опрацьовуються проекти Стратегії національної безпеки країни, які охоплюватиме практично всі основні сфери політико-економічної діяльності країни.

Пріоритетними завданнями Румунії визначені: подальший розвиток співробітництва з НАТО; налагодження стратегічного партнерства з США; співробітництво з країнами Чорноморського регіону; активна участь у миротворчих операціях; налагодження тісної взаємодії з оборонними та правоохоронними структурами інших країн; зміцнення безпеки кордонів; по-

дальший розвиток демократії: підтримання демократичних перетворень у сусідніх країнах; всебічна допомога румунській діаспорі за кордоном.

Особливо варто акцентувати увагу на тому, що Чорноморський регіон визнано як зону підвищеної небезпеки для Румунії.

Особлива увага з боку Румунії приділяється врегулюванню Придністровського конфлікту. При цьому Бухарест підтримує прагнення Республіки Молдова інтегруватися до європейських та євроатлантичних структур.

Питання внутрішньої безпеки охоплюють: громадську безпеку, охорону кордонів, продовольчу систему, соціальну, інформаційно-комунікаційну сфери, фінансово-банківську й експортно-імпортну діяльності, боротьбу з організованою злочинністю та охорону навколишнього середовища.

Головні завдання щодо забезпечення внутрішньої безпеки покладено на Міністерство адміністрації та внутрішніх справ, спецслужби, Фінансову гвардію, Митну службу, Міністерство охорони здоров'я та, в окремих випадках, на Міністерство національної оборони Румунії.

Таким чином стратегічне планування забезпечення національної безпеки є елементом стратегічного управління в країнах-членах ЄС та НАТО. Це висуває відповідні вимоги щодо досягнення взаємосумісності процедур планування ресурсів країни у сфері оборони.

При цьому, незважаючи на різні підходи щодо вказаного планування та різницю у структурі керівних документів, логіка їх побудови та правового забезпечення є досить близькою.

Глава 14. Стратегія національної безпеки

14.1. Існуючі підходи до розробки стратегій з питань забезпечення національної безпеки

Головне завдання Стратегії національної безпеки деталізація концептуального рівня основ зовнішньої та внутрішньої політики держави, на якому визначаються національні інтереси, ймовірні загрози щодо їх реалізації, головна мета, цілі та завдання СЗНБ.

Стратегія є своєрідним інструментом державної влади, за допомогою якого політичні рішення, які знайшли своє відображення у законах, концепціях та інших керівних документах з питань забезпечення національної безпеки, трансформуються у відповідні програми, проекти, плани, бюджети

ти тощо. Тому законодавством багатьох країн передбачається обов'язкова розробка Стратегії національної безпеки або аналогічного за своїм змістом документа.

Традиційно на Заході розробка стратегій з питань забезпечення національної безпеки передбачає організацію процесу стратегічного мислення, орієнтованого на пошук оптимального варіанта плану дій у трикутнику «Ціль», «Засіб», «Спосіб», спрямованого на реалізацію національних інтересів.

Стратегії головним чином спрямовані на *протидію* реальним чи потенційним загрозам національним інтересам (цілям) й охоплюють *всі* питання *практичної* діяльності органів державної влади щодо забезпечення безпеки в політичній, економічній та інших сферах життєдіяльності суспільства та держави. Тому ці документи передбачають можливість за певних умов використання державою *сили* (політичної, економічної, військової тощо) для здійснення *впливу, підтримки, контролю чи прямого примусу* у контексті забезпечення реалізації національних інтересів (досягнення національних цілей)

З огляду на сказане, пошук оптимального варіанта Стратегії національної безпеки передбачає системний аналіз та обґрунтування умов, *за яких і яким чином* та чи інша комбінація інструментів державної влади, передусім, військових, економічних, політичних, інформаційних може бути використана, як вказана сила.

У кінцевому підсумку пошук можливих варіантів стратегії можна розглядати як мистецтво створення та використання політичних, економічних та інформаційних можливостей держави, а також її збройних сил в мирний і воєнний час для досягнення національних цілей. Відтак вона має відображати *концентрацію* зусиль держави, спрямованих на протидію реальним чи потенційним загрозам реалізації національних інтересів.

Варто зазначити, що в сучасних умовах пошук оптимального варіанта Стратегії національної безпеки значно ускладнився.

По-перше, руйнування біполярної системи, яка раніше формувала архітектуру та динаміку міжнародних відносин, трансформувало проблему прийняття *будь-яких* рішень з питань забезпечення національної безпеки із двовірної в багатомірну задачу.

Умовно кажучи, раніше пошук оптимальної стратегії можна було здійснювати у плоскій системі координат. Сьогодні ж розв'язання цієї проблеми пов'язане з вирішенням низки завдань у багатовимірному просторі, де активно діють багато відносно самостійних суб'єктів міжнародних відносин, які раніше були скоординовані біполярною системою.

Структурно-функціональна простота біполярної системи об'єктивно сприяла більшому ступеню надійності та прогнозованості результатів аналізу міжнародної та національної безпеки. За її відсутності, визначення на-

ціональних цілей та розробка ефективних стратегій, спрямованих на їх досягнення, перетворилося у більш складну проблему.

Це, зокрема, призводить до гострих дебатів про найбільш ефективну аналітичну основу розробки стратегії. При її розробці завжди необхідно мати чітку позицію щодо спрямування майбутньої стратегії, що передбачає визначеність стосовно підходу щодо забезпеченню національної безпеки (реалізм, конструктивізм, лібералізм тощо). Мова йде про те, якою має бути участь держави у міжнародних справах: активна, відносно активна чи держава має зосередитись виключно на внутрішніх проблемах.

По-друге, глобалізаційні процеси по новому висвітлили низку проблем стратегічного порядку, які зумовлені досить різним рівнем розвитку країн. У багатьох країнах відбуваються значні зміни у всіх сферах суспільного життя, які обумовлені переоцінкою ціннісних орієнтацій суспільства та держави.

Ці зміни породжують суперечності політичного і соціально-економічного розвитку, які генерують загрози стабільності в суспільстві.

З одного боку, має місце загострення несумісних між собою цінностей. Так, пара цінностей «свобода і рівність», трансформуються в дилему: «відкриті» чи «закриті» суспільство.

Остання, в свою чергу, може бути сформульована наступним чином: або за абсолютну цінність вважати пріоритет прав і свобод людини, як передумову прогресивного розвитку, а отже і безпеки, сприймаючи світ, де є *дуже* багаті і *дуже* бідні, як об'єктивну необхідність.

Або ж найвищою цінністю визнати «рівність» і, використовуючи державні механізми, «поділити все по справедливості». Але історичний досвід багатьох прикладами, що в такому разі неминучим є обмеження прав і свободи *будь-якого* індивіду у всіх сферах суспільного життя.

З іншого боку, має місце інша, не менш глобальна проблема – необхідність переоцінки ролі держави у сучасному світі крізь призму її можливостей і механізмів по забезпеченню стійкого і безпечного суспільного розвитку.

По-третє, у глобальному масштабі значно активізувалася низка не «традиційних» загроз міжнародній стабільності та національній безпеці.

Сьогодні не бракує підходів щодо визначення стратегічних цілей та пріоритетів з питань національної безпеки. Але більшість із них ґрунтуються на «інтуїції». Аналіз цих підходів показує, що вони описують такі «зміни», взаємодія яких визначає рівень національної безпеки:

- основні положення (принципи, цілі, пріоритети тощо), які відображені у керівних документах з питань забезпечення міжнародної та національної безпеки;
- можливості збройних сил та інших складових сектору безпеки;
- система загроз (ризиків) міжнародній та національній безпеці;

- сукупність національних інтересів (цілей, задач);
- ресурси, що можуть бути виділені для забезпечення національної безпеки та умови і можливі способи їх використання.

Зміна будь-якої із цих «змінних» майже стовідсотково призводить до порушення бажаного балансу між ними, який розглядається як оптимальний і, таким чином, буде вимагати уточнення (зміни) інших змінних.

Окрім того підходи, що ґрунтуються на «інтуїції», передбачають розподіл національних інтересів і цілей по пріоритетності без врахування впливу на неї наслідків реалізації стратегії, яка вбачається оптимальною.

Безумовно, комплексний аналіз зазначених змінних є необхідним. Але він більшою мірою передбачає опис проблеми забезпечення національної безпеки *у статичці*, ніж дослідження *прогнозу динаміки* розвитку та *взаємозв'язку* цих змінних у контексті визначення можливих шляхів реалізації національних інтересів. Тому вказані підходи є статично-описові та занадто спрощені.

Певною мірою вони можуть бути використанні при розробці документів концептуального рівня (в силу відносно довгострокового їх характеру). Але покладатися на них при розробці доктринальних документів, наприклад, Военної доктрини чи Стратегії національної безпеки не варто.

Все що можуть статично-описові підходи – вказати загальний напрямок аналізу проблеми забезпечення національної безпеки та розробки відповідних концепцій, доктрин та стратегій. Але чіткої відповіді на питання, як визначити цілі та як побудувати їх ієрархію, ці підходи не дають.

Тому при розробці Стратегії національної безпеки виникає нонсенс, коли саме стратегія визначає кінцеві цілі, а не навпаки, коли поставлені цілі, мають визначити ту чи іншу стратегію їх досягнення. Тобто виникає ситуація, зворотна процесу визначення цілі, засобів та способів щодо їхнього досягнення.

Модернізацією статично-описового підходу, заснованого на «інтуїції», є підхід, коли при розробці Стратегії головна увага приділяється одній із змінних (фактору), яка, з тих чи інших причин, розглядається у якості детермінанти.

Наприклад, при плануванні структури та чисельності збройних сил такою змінною (фактором) можуть бути загрози (не обов'язково у военній сфері!), технології або ресурси. Оптимальне рішення полягає в нейтралізації (зниження рівня) цих загроз, використанні переваг сучасних технологій або ж більш ефективного використанні наявних ресурсів.

Так, новітні розробки систем озброєнь, бойової і спеціальної техніки, економічні можливості щодо реалізації вказаних розробок, зумовлюють прихильників *технологічної* детермінанти розробляти стратегію націо-

нальної безпеки і, відповідно, структуру збройних сил таким чином, щоб скористатися перевагами, які надають ці системи над імовірними супротивниками.

Прихильники підходу, орієнтованого на використання *ресурсної* детермінанти, будуть при розробці Стратегії національної безпеки, відстоювати необхідність перегляду поглядів щодо застосування збройних сил. Це, як правило, передбачає розширення або уточненні задач, які на них покладаються і, відповідно, переорієнтацію спрямованості їх розвитку та структури.

Зокрема, це може бути прийняття політичного рішення щодо надання права збройним силам наносити превентивні удари, розширення (звуження) географічних масштабів їх застосування, перегляд їх головних завдань в контексті інтегрального вектора імовірних загроз у воєнній сфері тощо.

У кінцевому підсумку, прихильники орієнтації на ресурси будуть відстоювати заміну стратегії, яка передбачає розвиток збройних сил, здатних вести широкомасштабну війну, а отже і проводити стратегічні оборонні чи наступальні операції, на варіант стратегії, за якого мова буде йти про інші спроможності та завдання збройних сил.

Наприклад, на думку розробників стратегії, збройні сили мають бути готові брати участь лише в одному великомасштабному прикордонному конфлікті (оперативного масштабу) або одночасно в двох, але обмежених прикордонних конфліктах (оперативно-тактичного масштабу).

Тобто враховуючи аналіз можливого характеру можливих загроз та наявних ресурсів, розробники стратегії будуть виходити з побоювання, що наявні сили (ресурси) не зможуть забезпечити виконання варіанта стратегії, згідно якого збройні сили мають бути здатними вести широкомасштабну війну.

Є всі підстави стверджувати, що саме такий підхід до розробки стратегій став майже традиційним в Україні.

Так, при розробці державних програм реформування та розвитку ЗС України, спочатку було прийняте рішення щодо відмови від організації так би мовити «рівномірної кругової оборони» території держави і зосередження основних зусиль на відбитті можливої агресії лише на декількох оперативних напрямках.

Сьогодні ж із-за хронічного недофінансування та безперервного скорочення національних збройних сил мова вже йде про забезпечення їх спроможності до участі у воєнному конфлікті прикордонного характеру. Звичайно, під це підводиться відповідне обґрунтування та «наукова база» вітчизняних науковців та експертів.

Коли ж акцентується увага передусім на загрозах національній безпеці, може статися, що інтереси, пріоритетність яких визначена чисто інтуїтив-

но, стануть функцією тієї чи іншої загрози, що є недопустимим. За таким умов є ризик надмірної реакції на загрозу із залученням значних ресурсів, неадекватних ступені важливості реалізації того чи іншого національного інтересу для забезпечення національної безпеки.

Але, очевидно, що пошук оптимальних управлінських рішень, спрямованих на досягнення національних цілей та їх реалізація передбачають передусім організацію *процесу* забезпечення національної безпеки. Тому вищезазначені та інші зміни є лише вихідними передумовами цього процесу. В кінці-кінців, як уже зазначалося, загрози, наприклад, певною мірою є також функцією національних інтересів і цілей.

Окрім того акцентування уваги на одній із перемінних, тобто розгляд її як головного фактора-детермінанти стратегії, не дає можливості скласти з окремих деталей загальну картину вищевказаного *процесу*.

Очевидно також, що за *будь-яких* обставин, тільки відносно статичні національні інтереси і цілі є визначальними змінними при розробці керівних документів щодо забезпечення національної безпеки.

Наприклад, життєво важливий інтерес залишиться таким, незалежно від наших оцінок загроз щодо його реалізації та наших рішень стосовно заходів, спрямованих на його реалізацію.

Саме реалізація вказаного інтересу відображає бажаний рівень національної безпеки, тобто стан соціальної системи (суспільства, держави) після виконання обраних нами рішень, що спрямовані на забезпечення безпеки.

Саме національні інтереси спонукають розробників стратегії національної безпеки до пошуку варіантів досягнення вказаного стану, а не ті чи інші чинники процесу його досягнення.

Тому найбільш логічним в межах підходів, орієнтованих на «інтуїцію» є метод, основою якого є побудова ієрархії національних інтересів (цілей) й на цій основі пошук засобів та способів їх реалізації.

Позитивним у методі є й те, що він передбачає оцінку національних цінностей, які лежать в основі формування національних інтересів. Цей метод широко використовується в США, Російській Федерації, а останнім часом є спроби його використання і в Україні.

При використанні цього методу національні інтереси передусім класифікуються по *категоріям* та за *рівнями важливості*.

Категорії використовують для кращої структуризації національних інтересів, зокрема, в США вважають за доцільне розподіляти їх по чотирьох категоріях:

- захист батьківщини;
- економічне процвітання;

- пропаганда цінностей;
- сприятливий світовий порядок.

Звичайно, розподіл інтересів по категоріях має досить умовний характер. Один і той же інтерес одночасно може мати відношення до кількох категорій. Окрім того, серед фахівців є думка, що достатньо обмежитися й трьома категоріями: безпека; добробут; цінності.

Щодо рівня важливості інтересів, то серед дослідників немає єдиної думки. Але, як правило, розрізняють інтереси виживання, життєво важливі, важливі, головні, периферійні, другорядні.

Так, американські фахівці при розробці стратегій з питань забезпечення національної безпеки, як правило, розподіляють національні інтереси на інтереси виживання (життєво важливі), важливі та периферійні інтереси (по кожній із вищезазначених категорій). Тим самим передбачається, що рішення про те, чи буде держава докладати зусиль щодо реалізації того чи іншого інтересу, в основному залежить від того, до якої категорії він належить та який рівень його важливості йому надається.

Варто зазначити, що при цьому визначення рівня важливості інтересу, як і розподіл інтересів по категоріях також має досить умовний характер. Один і той же інтерес одночасно може мати не тільки відношення до кількох категорій, а й мати різну ступінь важливості у межах вказаних категорій.

Водночас, пошук оптимальної стратегії, який ґрунтується на врахуванні передусім ієрархії національних інтересів, теж не дозволяє уникнути суб'єктивізму розробників стратегій, бо значною мірою залежать від вибору ними тієї чи іншої вказаної ієрархії.

Дійсно, завжди можна висунути ті чи інші аргументи, як на підтримку запропонованої ієрархії, так і проти неї. Особливо це проявляється в кульмінаційні етапи національного розвитку та системи міжнародних відносин.

Наприклад, аналіз впливу подій *до, під час і після* закінчення бойових дій в Іраку у 2003 році на ієрархію національних інтересів низки країн (Росії, Німеччини, Франції, Великобританії, Польщі та інших), є хорошою ілюстрацією сказаного.

Серед головних недоліків цього підходу є й те, що держава, яка за тих чи інших причин відмовляється від досягнення тих чи інших інтересів, які, на думку розробників стратегії, перебувають на нижчих рівнях ієрархії, фактично обмежує потенційну свободу своїх дій, спрямованих на забезпечення національної безпеки.

Практика забезпечення національної безпеки містить чимало прикладів, коли «ціна» реалізації рішення про доцільність (необхідність, важливість тощо) реалізації інтересу, яке будуть *вимушені* прийняти «завтра»,

може бути набагато більшою, ніж якби таке рішення було прийнято «сьогодні». Мова йде про вартість необхідних для цього засобів і ризику, пов'язані з реалізацією інтересу «завтра».

Окрім того, навіть коли є суспільний і політичний консенсус щодо деякої сукупності національних інтересів, їх ієрархія є *не більше ніж передумова* забезпечення національної безпеки. З ієрархії національних інтересів аж ніяк не випливає, що значення тієї чи іншої цілі, досягнення якої передбачене стратегією і розглядається як умова реалізації національного інтересу, відповідає категорії та рівню важливості інтересу, з якою вказана ціль пов'язується.

З огляду на це прихильники підходу щодо пошуку оптимальної стратегії, який ґрунтується на ієрархії національних інтересів, часто пропонують звзити коло змінних.

Наприклад, пропонується розглядати тільки два фактори: потенційний збиток національним інтересам та актуальність (значущість) інтересу. Але, як справедливо зазначає американський дослідник Майкл Н.Шмітт, у такому випадку вдається лише визначити пріоритетність цілей на тому чи іншому ієрархічному рівні інтересів, а не між ними.

В цілому ж, описані підходи щодо розробки оптимальної стратегії об'єднує їх інтуїтивність. Вони пропонують висновки, не акцентуючи увагу на структурі та послідовності *процесу*, який до них привів.

Тобто спочатку пропонується довіритися інтуїції фахівців, щоб повірити передумовам, які вони висувають (починаючи від сукупності національних інтересів та закінчуючи загрозами щодо їх реалізації), а потім погодитися з висновками, як наслідком цих передумов.

У контексті зниження рівні невизначеності при розробці стратегії національної безпеки не варто очікувати від «інтуїтивних» підходів принципово більшого, ніж вони можуть дати.

Але заперечувати важливість інтуїції фахівців при її розробці, було б неправильно. Вона завжди буде відігравати значну роль.

Суперечливість та різноманітність чинників, які здійснюють вплив на національну безпеку, на формування та функціонування системи її забезпечення не дозволяє строго формалізувати процес визначення національних інтересів, побудови їх ієрархії та розробку стратегії, спрямованої на їх реалізацію. Із-за складності, суперечливості, недостатньої прогнозованості умов забезпечення національної та міжнародної безпеки, які практично не піддаються достовірному кількісному виміру, мабуть не варто сподіватися на це і у майбутньому,

Звичайно, якщо проблема, яка виникла у сфері національної безпеки, відносно проста, то суб'єкти, відповідальні за прийняття управлінських

рішень, можуть покладатися на досвід та інтуїцію. У такому випадку наявна інформація та більш-менш формалізовані процедури її опрацювання можуть дати бажаний рівень впевненості в оптимальності прийнятого рішення щодо забезпечення безпеки. Практичний досвід і професійна підготовка фахівців СЗНБ, дозволяє їм інтуїтивно розробити та запропонувати необхідну у даному випадку низку заходів, спрямованих на розв'язання проблеми.

Але більшість проблем, які постають сьогодні перед СЗНБ, стають все складнішими. Тому отримати за допомогою «інтуїції» оптимальне рішення, спрямоване на їх розв'язання, стає все важче. Тому актуальною є розробка підходів, які б дозволяли зменшити вплив невизначеності та суперечливості факторів, які негативно позначаються на адекватності управлінського рішення реаліям процесу забезпечення національної безпеки.

Цю проблему доцільно вирішувати шляхом системного аналізу самого процесу прийняття рішення. Його органічною складовою має бути також аналіз динаміки та параметрів розвитку ситуації, у тому числі з використанням «інформованої» інтуїції та вищеописаного інформаційного механізму прийняття управлінських рішень з питань забезпечення національної безпеки.

Глава 14.

14.2. Побудова ієрархії національних інтересів

Держава не в змозі одночасно охопити весь комплекс проблемних питань у сфері національної безпеки та приступити до їх вирішення. Тому принципово важливо визначити пріоритетні напрями забезпечення безпеки, на яких мають бути зосереджені основні зусилля в конкретний історичний період розвитку держави. Тобто практичні завдання щодо забезпечення національної безпеки зумовлюють необхідність визначення ієрархії національних інтересів.

Теоретично критерієм при визначенні вказаної ієрархії могла б бути ієрархія національних цінностей, побудована з огляду на величину втрат для держави (матеріальних, фінансових, людських тощо), які можуть виникнути при захисті цінностей. Але це можуть бути й втрати, зумовлені відсутністю захисту національних цінностей, тобто із-за втрати вказаних цінностей.

У даному випадку вказані втрати (збитки) для держави є показник, який дозволяє визначити межі необхідного та достатнього захисту національних

цінностей і певною мірою сил і засобів, які для нього необхідно залучити. Але побудувати ієрархію національних цінностей практично неможливо. Будь-яка національна цінність апіорі є безцінною.

Тому одним із підходів, який може бути використано для побудови ієрархії національних інтересів є підхід, в основу якого покладено *ступінь їх важливості* для забезпечення національної безпеки. У даному випадку вказана ступінь є критерієм для визначення пріоритетності тих чи інших інтересів стосовно інших із сукупності, яка розглядаються.

Наприклад, національні інтереси можуть бути класифіковані як такі, реалізація яких має *високу, середню та низьку* ступінь важливості для національної безпеки. Для визначення ступеня важливості необхідно відповісти на питання: «Які будуть наслідки, коли інтерес не буде реалізованим?»

Очевидно, високу, тобто найвищу ступінь важливості будуть мати національні інтереси, реалізація яких пов'язана зі збереженням (захистом) та розвитком національних цінностей, втрата яких породжує реальну загрозу фізичному та духовному існуванню народу або руйнації державного утворення.

Фактично це інтереси *виживання* народу, бо мова йде про збитки для національної безпеки, які є недопустимими.

Наприклад, територіальна цілісність, державний суверенітет, добробут населення саме ті інтереси, про які йде мова. Тому за будь-яких умов необхідно уникнути вказаних збитків (шкоди) використовуючи весь потенціал, який є у розпорядженні держави.

При цьому ймовірність загроз національним інтересам, які мають високу ступінь важливості може бути незначна. Але катастрофічні наслідки реалізації цих загроз зумовлюють необхідність створення та утримання в належному стані відповідних сил і засобів (зокрема, збройних сил, спецслужб тощо).

Очевидно, що пов'язані з цим витрати держави (матеріальні, фінансові, кадрові тощо) є цілком виправданими, бо дають змогу *не допустити* реалізацію ймовірної загрози нанесення збитків (шкоди), розмір яких є *недопустимий* для національної безпеки за *будь-яких* умов.

Варто зазначити, що у нестабільній державі реальна загроза фізичному чи духовному існуванню народу може виникнути не обов'язково внаслідок загроз зовнішнього характеру (зокрема, збройного нападу).

Так, інтереси забезпечення добробуту населення чи забезпечення прав і свобод людини можуть набути статусу високого ступеня важливості.

Водночас, якщо *не реалізація* національного інтересу, який розглядається, *негайно і безумовно* поставить під загрозу реалізацію інтереси, які *за даних умов* були визначені, які такі, що мають високу ступінь важливості – його необхідно також розглядати, як інтерес високого ступеня важливості.

Якщо відсутність прогресу у реалізації вказаного інтересу лише *певною мірою* зашкодить реалізації інтересів (мається на увазі *допустимий* для національної безпеки рівень втрат), які мають високу ступінь важливості, він має бути визначений, як інтерес *середнього ступеня важливості* (або «важливий»).

У разі, коли не реалізація національного інтересу нанесе шкоду (збиток) національній безпеці (мається на увазі рівень втрат для національної безпеки, який нижче *допустимого*), але *практично* не вплине на реалізацію інтересів, які мають високу ступінь важливості, то він має бути визначений, як інтерес низького ступеня важливості (або «другорядний»).

Зауважимо, що віднесення національних інтересів до тих, які мають низьку ступінь важливості, не означає, що не повинні передбачатися ті чи інші заходи, спрямовані на його реалізацію.

Таким чином найважливішим завданням у процесі стратегічного планування, зокрема, при розробці стратегії національної безпеки, є побудова ієрархії національних інтересів. Підхід, в основу якого покладено ступінь важливості національних інтересів для забезпечення національної безпеки, може бути одним із засобів, який дозволяє визначити вказану ієрархію.

Глава 14.

14.3. Концептуальні основи розробки та оцінка варіантів Стратегії у контексті ризиків їх реалізації

Планування забезпечення національної безпеки – це управлінський процес. Тому в межах цього процесу значну увагу необхідно приділяти різноманітним варіантам розвитку ситуацій, які можуть мати місце при реалізації національних інтересів.

При цьому особливої уваги заслуговують можливі кризові ситуації. Це обумовлено тим, що вказані ситуації (кризи) завжди відрізняються підвищеною напруженістю і небезпекою по причині високої імовірності насильства, цейтноту часу і значної невизначеності.

Окрім того їх урегулювання, як правило, пов'язано з найбільшими затратами в тих випадках, коли вони є наслідком втілення у життя на перший погляд найменш вірогідних сценаріїв розвитку ситуації.

З огляду на сказане при розробці Стратегії національної безпеки необхідно концентрувати увагу передусім на процесі їх розробки.



Рис.7. Структура процесу розробки стратегії національної безпеки

Чим складнішою є ситуація, тим більше будуть розрізнятися думки з принципових питань розробки стратегії. Акцентування ж уваги саме на вказаному процесі може слугувати їх зближенню й звести до мінімуму вплив невизначеності та ризику на результати планування.

Процес розробки Стратегії може бути представленим у вигляді блоків. Кожний блок є певним етапом процесу розробки стратегії (рис.7).

Завдання, які мають бути вирішені *на першому етапі* полягають у визначенні цілей стратегії.

Варто зазначити, що більшість того, що входить у поняття національних інтереси, за своєю суттю можна віднести в одну із трьох категорій:

- потреби безпеки;
- потреби добробуту;
- потреби розвитку міжнародного співробітництва (в економічній, політичній та інших сферах).

Серед інтересів першої категорії, зокрема, можна назвати забезпечення територіальної цілісності та суверенітету держави, прав і свобод людини, передбачених чинним законодавством.

До категорії «добробут» можна віднести широке коло інтересів, які спрямовані на підвищення якості життя суспільства: економіка, соціальний захист, охорона здоров'я, система освіти, тощо.

Серед інтересів категорії «міжнародне співробітництво» можна назвати: потреби в розвитку добросусідських відносинах з іншими країнами; забезпечення доступу на зовнішні ринки та інші.

Більшість інтересів перших двох категорій є відображенням потреб життєдіяльності суспільства, спрямованих на збереження (захист) та прогресивний розвиток матеріальних (природні ресурси, генофонд нації, географічна територія, тощо) і духовних (культура, мова, наука, тощо) цінностей, в яких воно життєво зацікавлене.

Інтереси ж категорії «міжнародне співробітництво» надають вказаним потребам зовнішнє спрямування, оскільки вони відображають тенденції все більшої взаємозалежності світового співтовариства при вирішенні проблем забезпечення безпеки. Інтереси третьої категорії певною мірою «доповнюють» інтереси, першої і другої категорії.

Процес розробки Стратегії НБ базується на ієрархії ступеня важливості інтересів для забезпечення національної безпеки. Тому в межах кожної категорії, інтереси безпеки, добробуту та міжнародного співробітництва класифікуються як такі, що мають високу, середню і низьку ступінь важливості для забезпечення національної безпеки (див. підрозділ 14.2.).

Після цього по кожній категорії національних інтересів мають бути з'ясовані цілі, які фактично є відповіддю на питання *що* треба зробити для реалізації того чи іншого національного інтересу.

Оцінка цілей *в контексті умов*, які здійснюють вплив на формування національних інтересів, а також загроз і можливостей, які мають відношення до проблеми забезпечення реалізації інтересів, є суттю завдання на *другому етапі*.

На цьому етапі має бути отримана відповідь на питання, що ми можемо досягти, а чого ні. Тому для уточнення цілей їх передусім необхідно розглянути в контексті загроз і можливостей.

Внаслідок цього мають бути вже розроблені (визначені) відповідні критерії класифікації загроз.

Наприклад, їх оцінку можна здійснювати за схемою: потенційний виклик; реальний виклик; потенційна загроза; реальна загроза; реальна небезпека (див. підрозділ 6.1.1).

Очевидно, що будь-яка країна повинна скористатися наявними у її розпорядженні можливостями для реалізації своїх національних інтересів і одночасно забезпечити адекватність можливостей СЗНБ рівню загроз вказаним інтересам.

Так, намагання з боку України якомога швидше закінчити демаркацію кордону з Російською Федерацією, являє собою спробу забезпечити відповідність можливостей України рівню загрози порушення її територіальної цілісності.

Наприклад, після завершення демаркації в разі порушення державного кордону з боку Російської Федерації, Україна зможе апелювати до міжнародних структур безпеки щодо порушення норм міжнародного права.

Незважаючи на те, що за відсутності цілі важко ідентифікувати загрози, (бо треба відповісти на питання «загрози кому або чому?»), певною мірою цілі в сфері *інтересів безпеки* продиктовані потенційними чи реальними загрозами.

Цілі, спрямовані на задоволення *інтересів добробуту* – змішані за характером (тобто можуть бути наслідком наших намагань розширити наші можливості або захистити наявні можливості від потенційних чи реальних загроз).

Інтереси міжнародного співробітництва, як правило, зумовлюють цілі, досягнення яких передбачає забезпечення кращих можливостей досягнення перших двох категорій інтересів.

Тобто інтереси безпеки та частина інтересів забезпечення добробуту передбачають необхідність здійснення органами державної влади комплексу цілеспрямованих і взаємопов'язаних зусиль, які мають максимально можливою мірою забезпечити охорону (захист) держави від зовнішнього негативного впливу, тобто забезпечення її незалежності в свободі дій *від будь-кого* (забезпечення державного суверенітету є квінтесенцією цих зусиль).

Інша частина інтересів в сфері забезпечення добробуту та більшість інтересів міжнародного співробітництва, значною мірою пов'язані з набуттям, *додаткових можливостей* для досягнення бажаного кінцевого стану держави (наприклад, підвищення рівня доступу на зовнішні ринки збуту, можливості активної співпраці у міжнародних структурах безпеки).

Таким чином, передусім мають бути визначені *всі можливі* цілі, для чого по кожній із трьох категорій інтересів має бути прийняте рішення, *що саме* можна зробити для реалізації того чи іншого інтересу, та *що загрожує* вказаним інтересам.

Як і у випадку з національними інтересами, має бути визначена пріоритетність цілей, що і передбачає *третій* етап.

На цьому ж етапі необхідно оцінити ймовірність досягнення цілей. Цей етап розробки Стратегії є ключовим, бо існує багато чинників, які можуть суттєво вплинути на остаточне рішення щодо пріоритетності цілей, бажаної інтенсивності їх виконання і щодо необхідних для цього засобів.

Окрім того значення, яке надається тому чи іншому чиннику, може залежати від підготовки, досвіду, ціннісних орієнтацій, інтуїтивних здібностей експертів-аналітиків і політиків, які приймають участь у розробці стратегії.

Передусім необхідно виділити чинники, які найбільш адекватно впливають на наше рішення щодо пріоритетності тих чи інших цілей.

На наведеній схемі цілі, що були визначені на другому етапі з урахуванням оцінки можливостей і загроз, можна оцінити за допомогою аналізу змінних, запропонованих американським дослідником М. Шміттом, а саме: *інтенсивність, імовірність, актуальність, ступінь реалізації*.

Ці змінні є досить типовими при визначенні пріоритетності цілей в сфері забезпечення національної безпеки (хоча, звичайно, їх перелік може бути як розширеним, так і звуженим).

Три зі змінних є загальними для обох типів цілей, а саме: *інтенсивність, імовірність та актуальність*.

Четверта змінна, відноситься до цілей в області можливостей, і являє собою *оцінку ступеня реалізації* національного інтересу. Окрім того набір змінних для оцінки цілей із області загроз доповнюється *оцінкою ступеня збитку* (шкоди) для інтересів.

У сукупності змінних значення *кожної* для *кожної* цілі буде залежати від умов, у яких відбувається процес досягнення цілей.

Змінна – «*інтенсивність*» відображає енергійність та наполегливість з якою держава прагне відстоювати той чи інший інтерес. Вибір її в якості змінною є визнанням доцільності класифікації інтересів на категорії по їх важливості.

Так, на основі тих чи інших міркувань ми можемо замість спроб забезпечення інтересів міжнародного співробітництва віддати перевагу зусиллям щодо забезпечення інтересів безпеки чи добробуту.

В умовах складних міжнародних стосунків невизначеність в області безпеки, наприклад, веде до більш вагомого ризику, ніж невизначеність в області добробуту чи міжнародного співробітництва.

Іншими словами, хоча загальна ієрархія інтересів відіграє ключову роль, необхідно в обов'язковому порядку розставляти цілі по пріоритетах. В кінці-кінців вказана ієрархія інтересів усього лише *змінна* величина процесу розробки стратегії. При розробці Стратегії національної безпеки ми не повинні допустити повторення помилок, які могли бути допущені на попередніх етапах стратегічного планування.

Друга змінна – *«імовірність»*, є визнанням факту, що найбільш ефективна політика буде полягати в підготовці до найбільш ймовірного розвитку ситуації.

Експерти-аналітики завжди будуть розходитися в думках в оцінці ймовірності переростання потенційної загрози у реальну загрозу. Але акцентування уваги на процесі розробки стратегії дозволяє зменшити для її розробників ризик або втрату можливості із-за прорахунку.

Змінна ймовірності повинна враховувати зміни умов середовища формування та реалізації національних цілей і одночасно не бути обмежена часовими межами.

При цьому необхідно проаналізувати ймовірності безпосередніх і довгострокових можливостей і загроз. До того ж при їх оцінці варто враховувати і ймовірність створення в державі *додаткових* можливостей за допомогою уже наявних у розпорядженні СЗНБ можливостей.

Так, з погляду ймовірного збитку ЗМУ не стала більш небезпечною, ніж минулому. Але треба враховувати, що сьогодні інформація, як виготовити ті чи інші компоненти цієї зброї, стала порівняно доступна. Складніше стало забезпечити строгий контроль над ядерними матеріалами.

Окрім того деякі держави продемонстрували прагнення до розробки та застосування вказаної зброї, а терористи успішно здійснили акції з її використанням на території США, Японії та Великобританії. Ці фактори додають загрози застосування ЗМУ більш ймовірний характер і, таким чином, підвищують значення цієї загрози.

Змінна *«актуальність»* визначає, чи є можливості й загрози короткостроковими чи довгостроковими. Тобто вона пов'язує можливості та загрози з динамікою їх розвитку.

Її врахування ускладнює процес розробки стратегії, оскільки змушує жертвувати довгостроковими інтересами в інтересах одержання негайних результатів, або навпаки. Тобто вказана змінна – безальтернативна.

Окрім того, часто актуальність можливостей чи загроз мало впливає на пріоритетність цілі, бо відносне значення інших перемінних може бути істотно більшим. Можливості можуть бути безпосередніми, але мало впливати на забезпечення інтересів, а рівень загрози може бути високим, але водночас відноситися до віддаленого майбутнього (тобто ми можемо знехтувати загрозою, як не актуальною).

Очевидно завжди існують віддалені цілі, яким надається високий пріоритет, і короткострокові цілі, що володіють низькою пріоритетністю. Проте, чим більш віддалені за часом прогнози (плани) ми складаємо, тим більше невизначеними вони стають, а отже все менш успішними будуть спроби їх досягнення.

Іншими словами, можна відмовитися від досягнення короткострокових цілей, але згодом з'ясувати, що і реалізація довгострокових можливостей нездійсненна в силу причин, які неможливо було передбачити заздалегідь.

Аналогічна дилема виникає із загрозами. Можна не приймати рішення щодо усунення безпосередньої загрози, а віддати перевагу майбутній загрози, як більш пріоритетній. Але згодом з'ясується, що майбутні загрози виявилися ілюзорними, а от не усунення безпосередньої загрози, призвело до значних негативних наслідків.

Четверта змінна «*ступінь реалізації інтересу*» показує, в якій мірі досягнення цілей по забезпеченню можливостей може сприяти реалізації якого-небудь інтересу, а «*ступінь збитку для інтересу*», показує в якій мірі ігнорування цілей по попередженню загрози може перешкодити реалізації цього інтересу.

Ця змінна передбачає максимальне використання «інформованої» інтуїції, оскільки саме тут при оцінці цілей ми зіштовхуємося з найбільшою невизначеністю.

Наприклад, чи виходить для України від Росії економічна та інформаційна загроза, і якщо так, то в якій мірі й в чому це проявляється?

Що сьогодні завдає більшої шкоди національній безпеці: зниження рівня боєготовності Збройних Сил чи відмова від вступу до НАТО?

Чим більш надійним, вмотивованим, прозорим, обґрунтованим буде процес аналізу в цілому, тим краще експерти-аналітики зможуть справитися з такого роду невизначеністю, покладаючись не на розрахунки, а скоріше на мінімізацію впливу можливого прорахунку.

В остаточному підсумку цілі, яким було надане те чи інше значення, будуть згруповані і класифіковані, а наступним (четвертим) кроком має бути комплексна стратегічна оцінка цілей, можливостей і загроз.

Необхідно визначитися, *чи варто* домагатися виконання тієї чи іншої цілі, *яким чином* і *які шанси на успіх*. Для цього необхідно установити мінімально прийнятну ймовірність досягнення тієї чи іншої цілі, якими *мінімальними* можливостями ми для цього маємо володіти і який *є максимально* прийнятний (допустимий) рівень загрози щодо вказаної цілі.

Звичайно, що для забезпечення захисту національних інтересів політичне керівництво держави формулює ті чи інші підходи та принципи щодо забезпечення національної безпеки.

Зокрема, своє відображення вказана політика знаходить в промовах, виступах, політичних заявах Глави держави. Стратегія повинна формуватися в руслі цієї політики. Тому завжди є цілі, які визначаються політичними лідерами чи законодавчим органом держави, для яких має плануватися забезпечення імовірності успіху на рівні 100 відсотків. Тобто обрана стратегія безумовно має приводити до успіху в досягненні вказаних цілей.

Те ж саме вірно щодо цілей по забезпеченню можливостей і запобіганню загроз. Деякі цілі однозначно попадають у цю категорію. Наприклад, стратегія забезпечення доступу до зовнішніх ринків (ціль по створенню можливостей). Всі варіанти стратегії повинні забезпечити гарантований успіх.

Так, можна сперечатися про те, чи є інтенсифікація процесів вступу до ЄС правильним напрямом розвитку наших стратегічних зусиль, але небагато будуть стверджувати, що цілісна стратегія розширення співробітництва з ЄС, що має, скажімо, 70 відсотків шансів на успіх, є прийнятною.

Більш складно відповісти на запитання, якими мінімальними можливостями ми володіємо й щодо максимально прийнятного рівня загрози.

Вище ми зазначали, що основна частина засобів, які є у розпорядженні СЗНБ, є не що інше, як *елементи влади* держави (політичні, економічні, воєнні, інформаційні). Компонентами елементів влади є *інструменти влади*. Це фактично сукупність варіантів політики, які саме й забезпечують ті чи інші можливі *способи* використання засобів (ресурсів).

Так, демонстрація сили, загроза її застосування, блокада, комплексні навчання тощо є інструментами військового елемента влади. Для досягнення визначених цілей Стратегія може передбачати використання всіх елементів влади в комбінації з іншими засобами.

Загалом же, оцінка загроз і оцінка можливостей – це альфа і омега роботи при розробці Стратегії.

Зокрема, в області оборони оцінка можливостей передбачає виявлення бойового складу збройних сил, комплексну оцінку можливостей озброєння (у тому числі того, що перебуває в розробці), резервів, мобілізаційного потенціалу по матеріальних, людських та інших ресурсах, якості системи управління, бойової і оперативної підготовки, оцінку впливу морально-політичного фактору та цілеспрямованості вищого керівництва держави та інших факторів.

Принциповим є те, що оцінку власних можливостей та можливостей джерел загроз національним інтересам необхідно здійснити з урахуванням можливої протидії нашим можливостям (з боку джерела загроз) чи контр протидії з нашого боку по зменшенню можливостей джерела загроз, бо врахування можливої протидії у процесі стратегічного планування дає зовсім іншу оцінку вказаних можливостей.

В даному випадку не обійтися без інформації, яку надають розвідувальні органи. Проте варто підкреслити, що у розвідувальних органів при оцінці *наших* можливостей щодо реалізації національних цілей та *наших* можливостей щодо протидії джерелу загроз, можуть виникати значні труднощі.

Розвідка головним чином зорієнтована на виявлення джерел загроз і їх можливостей і, як правило, не володіє інформацією, яка стосується, так би мовити, «внутрішніх» наших можливостей. Такою інформацією володіють інші елементи системи державного управління, зокрема, органи воєнно-стратегічного планування, відповідні структурні підрозділи Міністерства економіки, інші органи державного управління. Іншими словами, виникає проблема належної організації роботи по *комплексному* аналізу, оцінці та моніторингу взаємовпливу можливостей держави та джерел загроз.

На жаль, сьогодні в Україні не існує органу, на який би покладалося розв'язання цієї проблеми. Тому заслуговує на увагу досвід діяльності органу, спеціально створеного в 1971 році в США, а саме Управління комплексних оцінок, підпорядкованого міністру оборони. Це управління накопичує, оцінює і володіє інформацією як за власті збройні сили, так і інших держав. Його роль в системі стратегічного управління США надзвичайно велика. Тому створення аналогічного органу в Україні, з наданням йому повноважень щодо визначальної участі у розробці проектів керівних документів щодо забезпечення національної безпеки, у тому числі Стратегії є доцільною.

Таким чином, в остаточному підсумку питання, якими мінімальними можливостями ми володіємо для досягнення цілі та який максимальний рівень загрози щодо її досягнення може бути для нас прийнятний, є складним політичним питанням. Відповідь на нього його необхідно шукати в політичному процесі.

Політики регулярно приймають такі рішення, коли заявляють про те, що дана мета є «життєво важливою». Коли, наприклад, Президент України заявляє, що інтеграція України у європейські структури безпеки відповідає нашим життєво важливими інтересами, він тим самим визначає цей поріг. І в даному випадку питання полягає лише в тому, як розробити стратегію, яка гарантує стовідсоткове досягнення вказаної цілі. А передумовою розв'язання цієї проблеми є комплексна оцінка і моніторинг взаємовпливу можливостей держави та джерел загроз у контексті досягнення вказаної цілі.

Але у процесі розробки Стратегії, може виникнути проблема з тими цілями, по яких у її розробників немає сумніву щодо віднесенню їх до «життєво важливих» (без їх досягнення вони не уявляють реалізацією того чи іншого «життєво важливого» інтересу), але політиками такими вони не визнавалися. Тобто вказана ціль не одержала відповідної характеристики в

ході політичного процесу та не знайшла адекватного відображення в чинному законодавстві.

Це сигнал про те, що розробникам необхідно переглянути виконану оцінку вказаної цілі, або ж відповідальні за ухвалення рішення суб'єкти національної безпеки повинні запросити оцінку цілі іншими суб'єктами, бо рішення про необхідність забезпечити стовідсоткову ймовірність успіху виконання цілі, вплине на ймовірності виконання інших (із-за обмежень в ресурсах).

Визначення прийнятних рівнів можливостей і загроз дозволяє уточнити встановлені цілі, але при цьому необхідно мати на увазі наступне.

1. Цілі, які стоять вище умовних рівнів, повинні виконуватися зі стовідсотковою ймовірністю успіху. Це дозволяє забезпечити рівень можливостей не нижче мінімально прийнятного, або обов'язкову нейтралізацію (усунення) загрози. Ступінь бажаної ймовірності успіху при виконанні цілей, які стоять нижче умовних рівнів, як правило, буде відповідати їх положенню в ієрархії цілей.

Проте у деяких випадках досягнення цілі буде вважатися непрактичним, а в інших – низька ймовірність успіху буде прийнятною, із-за бажаних побічних ефектів від затрачених зусиль по виконанню таких цілей. Задача полягає в тому, щоб визначити таку комбінацію ймовірностей успіху, яка найбільш ефективно буде сприяти дотриманню національних інтересів у цілому, у відповідності з параметрами, встановленими політиками.

2. Класифікація цілей обумовлена їх різним значенням для забезпечення національних інтересів. Обмежені ресурси завжди нижчі оптимального бажаного рівня. Тому процес пошуку раціональної стратегії, передбачає можливість *свідомого* ігнорування деяких цілей, основою чого є їх пріоритетність.

3. Як уже зазначалося, існує суттєва різниця між динамікою процесів, які визначають можливості та динамікою процесів, які визначають наміри, у тому числі ті, які можуть бути розцінені як загрози національним інтересам або умови їх реалізації. Умови є своєрідним «фільтром», що переводить *формальні* потенційні можливості у *реальні*. Тобто, за відсутності певних умов можливості не будуть використані повнотою мірою.

Тому можливості є більш інерційним параметром. Вони головним чином пов'язані з матеріальними та іншими ресурсами, які держава може виділити для забезпечення національної безпеки. Зміни ж у намірах вищого керівництва держави можуть відбуватися значно і виявити їх розвідці буває не просто.

На *н'ятому* етапі має бути обрана та чи інша стратегія.

Очевидно, що обрана стратегія досягнення цілі у тій чи іншій сфері національної безпеки, як *система дій*, належить до сфери компромісу між втратами і вигрешем. Вона може вважатися раціональною, якщо більш ефективна і не може бути поліпшена.

При цьому її ефективність може оцінюватися по різному, наприклад, з огляду на мінімізацію можливих втрат, реалістичності здійснення, сприйняття міжнародним співтовариством, отримання довгострокової чи тимчасової переваги, тощо.

Український вчений В.Я.Матвієнко запропонував апіорну оцінку тієї чи іншої стратегії (альтернативного варіанта) називати *ціною рішення*, яку можна виміряти, коли припустити, що досягнення цілі залежить від якості та кількості взятої до уваги інформації.

У такому разі ціна рішення дійсно може бути об'єктивним виміром значущості всіх інформаційних потоків, оскільки кожен з них робить свій внесок у ціну рішення:

- ціна інформації;
- ціна достовірності;
- ціна ризику;
- ціна конфліктності;
- ціна переконань (ціннісних орієнтацій);
- ціна узгодженості;
- ціна компромісу;
- ціна переваг;
- ціна допустимості дії (ціна відповідальності).

В кінцевому рахунку ціна рішення дозволяє виміряти значущість зовнішніх і внутрішніх інформаційних впливів на вибір певної альтернативи.

Вказана ціна є своєрідна характеристика інформаційної насиченості рішення, яка дозволяє зробити раціональний вибір між *об'єктивною обмеженістю* даних і *суб'єктивним прагненням* до їх нагромадження. В тій чи іншій ситуації мінімально можлива ціна також дає рішення, яке, в залежності від пріоритетів, може виявитися прийнятним.

Але, очевидно, що ефективність стратегії необхідно оцінювати і за наслідками, до яких може привести її реалізація.

Тобто будь-яка стратегія досягнення цілі (а тим більше – комплексу цілей) має передбачати оцінку можливих наслідків для національної безпеки в контексті втрат (збитків), пов'язаних з вибором *саме цієї* стратегії.

Процес розробки та оцінки варіантів стратегії має передбачати розгляд сукупного ефекту п'яти змінних, а саме:

- ресурси;
- втрати (збитки), зумовлені вибором тієї чи іншої стратегії;

- побічний ефект реалізації стратегії;
- можливості підвищити ефективність стратегії;
- обмеження можливостей щодо здійснення стратегії.

Відносна значимість цих перемінних залежить від управлінської ситуації.

Для полегшення аналізу ресурси мають бути класифіковані по групах: політичні, військові, економічні та інші ресурси.

Правильна класифікація ресурсів складає суть мистецтва розробки стратегії. Класифікація є одночасно вертикальним і горизонтальним процесом.

Горизонтальний характер процесу полягає в тому, що більшість цілей можуть бути найбільш ефективно досягнуті при використанні комбінації різних типів ресурсів.

Так, для зниження напруженості навколо острова Тузла Україна одночасно використовувала економічні ресурси (зацікавленість Російської Федерації в приєднанні України до ЄСП), військові (демонстрація сили та рішучості в збройному захисті своєї території), політичні (привернення уваги міжнародної спільноти до проблеми, зокрема, США).

Але цей процес також є вертикальним, тому що існують ієрархічні пріоритети у використанні інструментів, відповідно, політичних і не примусових економічних, а також примусових, передусім економічних і військових інструментів.

Втрати (збитки), зумовлені вибором тієї чи іншої стратегії.

Із-за обмеженості ресурсів, будь-яка стратегія припускає втрати (збитки), які пов'язані з вибором. Тому треба оцінити, які інші цілі залишаться не досягнутими, якщо буде прийнято даний варіант стратегії. Для виправлення ситуації можуть бути такі варіанти дій:

- скоротити обсяг завдань, а отже і ресурсів щодо цілей, які підпадають під негативний вплив такого розвитку ситуації;
- намагатися уникнути витрат вибору шляхом прийняття рішення щодо зниження імовірності успіху виконання основної цілі;
- пом'якшити негативний вплив вибору шляхом перерозподілу наявних ресурсів між цілями, знижуючи в допустимих межах імовірність успіху цілей;
- здійснити пошук альтернативних варіантів стратегії, що припускають використання інших інструментів або ж іншу комбінацію колишніх;
- здійснити пошук додаткових ресурсів або можливостей.

Таким чином, розрахунки витрат (збитків) вибору засновані на компромісі в розподілі обмежених ресурсів між цілями та ймовірностей успіху їх виконання.

Побічний ефект є результатом вибору конкретного варіанта стратегії.

Так, якщо обрана Україною стратегія не призведе до відносно швидкого вирішення політичним шляхом розбіжностей між Україною та Російською Федерацією щодо лінії державного кордону в Азовському морі, то це потягне за собою ймовірне суттєве послаблення можливостей інтеграції України в ЄС, в чому Україна не зацікавлена.

Не зацікавлені в цьому і США, для національних інтересів яких європейська безпека є життєво важливим чинником і вони в цілому підтримують євроінтеграційні прагнення України. Тому США певною мірою могли б виконати роль посередника в досягненні взаємоприйнятого вирішення розбіжностей між Україною та Росією у вищевказаному питанні.

З іншого боку, можливості США серйозно обмежені прийнятою ними концепцією глобальної боротьби з міжнародним тероризмом і, з огляду на це, вони вимушені враховувати позицію постійних членів Ради Безпеки ООН, у тому числі Російської Федерації.

Важливо оцінити не прямі та довгострокові наслідки, що лежать за межами безпосереднього ефекту у разі досягнення заявлених цілей.

Наприклад, якою мірою нереалізована загроза застосування сили знижує ймовірність подібної загрози в майбутньому? Тому, незважаючи на те, що довгостроковий та непрямий побічний ефект найчастіше має мінімальну фактичну актуальність та очевидні труднощі його визначення і оцінки, з огляду на стратегію, як основу *формування ситуації в майбутньому*, необхідно здійснювати спроби їх розрахунку.

Можливості підвищення ефективності стратегії – це фактори, що знаходяться поза межами засобів (ресурсів) і способів (технологій) їх використання, які є у розпорядженні СЗНБ, але сприяють досягненню цілі в зв'язку з конкретними умовами її виконання.

Визначення таких факторів відбувається в процесі аналізу умов, у яких *буде* здійснюватися Стратегія.

Так, в області внутрішньої політики такими факторами можуть бути підтримка громадськості та політичних партій, щодо конкретного варіанта стратегії. У зовнішній політиці сприятливими факторами можуть бути підтримка не урядових організацій чи міжнародна політична підтримка.

Вказані фактори можуть бути статичними та динамічними.

У процесі розробки стратегії важливо прагнути зрозуміти, як наявні чи однозначно передбачувані умови вплинуть на конкретний варіант стратегії. Важливо з'ясувати, якими умови (фактори) можуть стати в майбутньому, бо якщо можна створити конкретні умови, які мають сприятливий ефект, то в якості одного з варіантів можна розглядати деяку стратегію, яка у протилежному випадку нездійсненна.

Тобто, при розробці стратегії необхідно не тільки визначити альтернативи, доцільні у світлі *поточної* ситуації, а й визначити можливості *формування умов* (зовнішніх і внутрішніх), що дозволили б розширити діапазон альтернатив, з огляду на появу додаткових можливостей.

Обмеження можливості здійснення стратегії, як і у випадку з факторами підвищення ефективності, можуть мати внутрішній і зовнішній характер. Необхідність врахування норм міжнародного права, суспільної думки усередині країни, тощо можуть призвести до відмови від того чи іншого варіанта стратегії.

Загалом оцінка можливих обмежень є важливою частиною процесу розробки стратегії й повинна базуватися на контексті. Сьогоднішні обмеження завтра можуть стати факторами підвищення ефективності і, навпаки. Деякі фактори не роблять ні позитивного, ні негативного впливу, за винятком окремих ситуацій. Але аналіз факторів і обмежень повинний привести до кращого *контекстуального* розуміння доцільності стратегії, яка пропонується.

Очевидно, жодна стратегія не може бути забезпечена ресурсами в тому обсязі, який би гарантував стовідсотковий успіх. Вже тільки з огляду на цю обставину необхідно здійснити оцінку ризику неповного виконання цілей (як тих, що базуються на можливостях, так і тих, що мають відношення до загроз) і відповідним чином уточнити стратегію. Це і є завданням *шостого* етапу.

Основне правило у даному випадку полягає в наступному: якщо ризик виявиться неприпустимим, а зменшити його негативні наслідки в межах обраної стратегії не вдається, стратегія має бути переглянута.

Тому після того, як по кожній з цілей розроблено варіант її досягнення, необхідно повернутися назад і провести комплексний аналіз Стратегії в цілому. Тобто варіанти досягнення цілей мають бути оцінені у *сукупності*, і в кінцевому рахунку має бути отримана відповідь на питання, чи вдалося забезпечити *системний цілісний* підхід щодо реалізації політики з питань забезпечення національної безпеки.

На цьому етапі доцільно також здійснити оцінку стратегії під кутом зору витрат вибору, оскільки в міру росту розмаїтості цілей, ростуть і витрати вибору.

Вона має бути оцінена і з огляду на межі дозволених дій. Показовими прикладами обмеження можливих варіантів стратегічних рішень є зростаючі екологічні проблеми, економічна взаємозалежність, тощо.

Таким чином, описаний вище підхід щодо розробки Стратегії національної безпеки та оцінки її варіантів забезпечує поетапну координацію дій експертів-аналітиків і політиків при прийнятті тих чи інших рішень у процесі стратегічного планування.

Очевидно, що якість її розробки буде значною мірою залежати й від вихідної інформації, як і при інших підходах.

Водночас цей підхід дозволяє з системних позицій визначити цілі та звузити діапазон невизначеності, а отже і знизити ризики не досягнення визначених проектом стратегії цілей.

Глава 14.

14.4. Особливості підготовки та впровадження стратегічних планів в Україні

Починаючи з другої половини 90-х років вище керівництво держави почало усвідомлювати важливість розробки та прийняття стратегій (стратегічних планів) з ключових питань розвитку суспільства та держави, у тому числі з питань забезпечення національної безпеки.

Так, у 1997 році Верховною Радою України була прийнята Концепція (основи державної політики) національної безпеки України (її у 2003 році замінив Закон України «Про основи національної безпеки України»).

З метою вироблення комплексної стратегії розвитку України, її інтеграції в міжнародне співтовариство, залучення інтелектуальних сил до досліджень пріоритетних напрямів суспільного прогресу Розпорядженням Президента України від 23 лютого 1998 року № 43/98 –рп «Про проект »Україна – 2010« було поставлено завдання розробити протягом 1998-1999 років науково-дослідницький проект »Україна – 2010«. Для чого було утворено відповідну Координаційну групу з розроблення проекту »Україна – 2010«.

Стратегічним планом, який було розраховано на довгострокову перспективу і який, зокрема, чітко сформулював позицію країни стосовно такого важливого питання як європейська інтеграція стало послання Президента України Л.Кучми Верховній Раді України «Європейський вибір. Концептуальні основи стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки»

Але сьогодні, на жаль, є всі підстави констатувати, що в Україні культура підготовки та впровадження стратегічних планів практично відсутня.

По-перше, всі живуть тільки потребами та проблемами поточного дня. Замість інноваційних підходів, про які неодноразово заявляють політичні лідери, зусилля центральних та місцевих органів влади, а також органів місцевого самоврядування, спрямовані передусім на розв'язання поточних

проблем. Сил і ресурсів на розвиток, на розв'язання навіть найважливіших проблем, які визначають ключові детермінанти розвитку суспільства та держави на найближче десятиріччя, катастрофічно не вистачає.

По-друге, в питаннях розробки і реалізації стратегічних планів (концепцій, стратегій тощо) політики не довіряють своїм попередникам і часто після приходу до влади призупиняють реалізацію вже розроблених та невідкладно в стислі терміни доручають підготувати нові.

По-третє, аналіз офіційних документів Кабінету міністрів України (склад якого, до речі, безперервно змінюється) дозволяє дійти висновку, що майже всі сфери, на його думку, є пріоритетними.

Як наслідок, було розпочато низку важливих реформ, переважна більшість з яких не доведена до завершення або взагалі залишилася паперовими проектами.

Так, не завершено формування інститутів відкритого ринку, не відбудована адекватна ринковим умовам система соціального захисту і гарантій, не створені надійні політичні умови для забезпечення сталого розвитку суспільства і економіки. З кожним роком Україна опускається сходами світових рейтингів конкурентоспроможності, відстаючи й від своїх найближчих сусідів.

Фактично вказані реформи були значною мірою популістськими проектами, які не могли призвести до формування принципово нових суспільно-політичних та економічних відносин, адекватних нагальним потребам України.

Зокрема, й досі Україна живе без прийнятої на рівні держави Стратегії розвитку. Попередні спроби здійснити розробку такого роду стратегії й навіть підготовка її декількох варіантів на державному рівні (у тому числі вищезгадану під назвою «Україна-2010»), по-справжньому не сприймалися ані політикумом, ані суспільством, а передвиборчі програми політичних лідерів не змогли замінити системний документ, в якому були б викладені стратегічні завдання розвитку країни.

Є й інші причини системного характеру, які визначили особливості підготовки та впровадження стратегічних планів в Україні, а саме:

- сліпе копіювання та запозиченість іноземних рецептів розвитку при фактичному ігноруванні культурно-цивілізаційних, соціально-економічних та геополітичних особливостей розвитку України (це утворило прірву між бажано-уявним майбутнім держави і національним минулим);
- непослідовність і хаотичність державної політики стосовно бажаних змін й, відповідно, щодо пріоритетів вказаної політики, внаслідок чого пересічні громадяни перестали розуміти та підтримувати суть та спрямованість не тільки довгострокових цілей, а навіть короткострокових,

що в цілому породило зневіру до перспективних проєктів та намагання негайно реалізувати свої поточні інтереси;

- поглиблення не тільки традиційних розколів у суспільстві (за регіональними, мовними, культурними, конфесійними та іншими ознаками), а й поява нових, так би мовити загальнонаціонального масштабу, передусім між багатими і бідними та між прихильниками тієї чи іншої політичної сили, що неминуче сприяє розпаду українського суспільства на автономні, замкнені і досить часто потенційно конфліктні та ворогуючі групи;
- політичні сили у своїй діяльності й досі залишаються вмотивованими виключно власними політичними і економічними інтересами й нездатними до консолідації та мобілізації зусиль навколо необхідності визначення та реалізації стратегічних інтересів держави, а, відтак, предметом консолідації політичних еліт постійно є паритет партійно-корпоративних та бізнес-інтересів, а не спільне бажання сформувати національні пріоритети й відповідне бачення національних перспектив.
- корупція і фактична недоступність інститутів влади для суспільного контролю;
- морально-правова криза українського суспільства, спричинена незрілою правовою свідомістю більшої частини правлячої еліти і, відповідно, кризою суспільної довіри до основних державних інституцій.

Сказане підтверджують оприлюднені у червні 2008 висновки Секретаріату Президента України щодо аналізу стану виконання бюджетного розпису за програмами державного бюджету на 2008 рік. Вказаний аналіз засвідчив, що повністю фінансувалося лише 50 бюджетних програм (5% від загальної кількості).

Видатки на 139 програм становили менше половини передбаченого обсягу на цей період, а на 182 програми, насамперед, соціального характеру, з держбюджету не було виділено ні копійки.

Зокрема, зовсім не було відкрито фінансування або ж воно було здійснено у жалюгідних відсотках від передбачених обсягів з таких програм охорони здоров'я, як заходи проти епідемій туберкульозу та СНІДу, розробки нових видів протезно-ортопедичних виробів та обслуговування інвалідів у стаціонарах при протезних підприємствах, радіологічний захист населення та екологічне оздоровлення забруднених радіацією територій.

Так, із 573,9 млн. грн., передбачених на боротьбу з туберкульозом, профілактику та лікування СНІДу, лікування онкологічних хворих, було виділено лише 200 тисяч.

Окрім того були повністю відсутні видатки на підтримку соціального захисту дітей, дотації роботодавцям для забезпечення молоді першим робочим місцем, заходи державної політики з питань молоді, жінок та сім'ї.

Не менш критичним був стан фінансування програм у вугільній галузі. Так, лише 0,5% від передбачених у бюджеті коштів пішло на охорону праці та підвищення рівня безпеки на копальнях і шахтобудівних підприємствах, зокрема, на дегазацію пластів й усього на 17% профінансовано програму державної підтримки підприємств із видобутку вугілля, технічного переоснащення шахт і капітального ремонту обладнання.

Взагалі було відсутнє фінансування випуску книжкової продукції за програмою «Українська книга» та заходи з охорони культурної спадщини.

Через 10 місяців (у березні 2009 року) на своєму засіданні РНБО України детально розглянула роботу центральних органів виконавчої влади з планування та виконання державних цільових програм. Ситуація залишилася такою ж.

Так, Рада констатувала про наявність значних системних недоліків у цій сфері й вирішила визнати стан розроблення та виконання державних цільових програм, а також контроль за реалізацією державної політики у зазначеній сфері такими, що не відповідають інтересам національної безпеки, а роботу Кабінету Міністрів України з цього питання було визнано незадовільною.

Зокрема, було вказано на такі недоліки:

- відсутність ефективних механізмів контролю за розробленням державних цільових програм, що призводить до того, що більшість затверджених програм не відповідає вимогам Закону України «Про державні цільові програми», а саме: не визначаються конкретні заходи, обсяги та джерела фінансування, державні замовники, відповідальні виконавці, очікувані результати тощо;
- наявне законодавче регулювання програмного і бюджетного планування зумовлює неузгодженість у підходах до проблем, розв'язання яких потребує державної підтримки, та виникнення невідповідностей між запланованими показниками програм і їх виконанням;
- недосконалим є механізм фінансування державних цільових програм, основний принцип якого – дотримання граничних обсягів фінансування розпорядника бюджетних коштів, який є державним замовником чи виконавцем відповідної програми, а не забезпечення обсягів фінансування, передбачених такою програмою;
- нерівномірність фінансування державних цільових програм протягом року й численні факти бюджетних правопорушень та зловживань, у тому числі таких, як нецільове використання коштів державного бюджету, виділених на виконання окремих програм;
- відсутність ефективних механізмів контролю за розробленням та виконанням державних цільових програм, що призвело до існування великої кількості програм, які не виконуються через недофінансування;

- незадовільне звітування державних замовників та виконавців про хід виконання державних цільових програм, що призвело до поширення практика ненадання заключних звітів про результати виконання державних цільових програм, строки виконання яких закінчилися;
- значна частина звітів про результати виконання державних цільових програм не містить даних щодо досягнення очікуваних результатів, а також належних пояснень про причини недофінансування заходів програми.
У зв'язку з цим Кабінету Міністрів України були поставлені відповідні завдання, зокрема, щодо:

- визначення в установленому порядку пріоритетних напрямів державної політики, за якими можуть розроблятися державні цільові програми;
- вдосконалення нормативно-правової бази у сфері розроблення та оцінки ефективності виконання державних цільових програм (у тому числі стосовно завершення підготовки та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроекту про державне прогнозування та стратегічне планування в Україні);
- оптимізації кількості державних цільових програм до рівня, який забезпечить ефективну реалізацію пріоритетних напрямів державної політики у кризовий та посткризовий період, у тому числі шляхом об'єднання державних цільових програм за тематикою, галузевою спрямованістю;
- запровадження починаючи з 2010 року, системи комплексного контролю за здійсненням бюджетного фінансування державних цільових програм та посилення контролю за виконанням заходів програм, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету.

На жаль, вказані завдання до цього часу залишаються не виконаними.

У контексті вищевикладеного особливо важливим є прийняття Закону України «Про засади державного стратегічного планування» Цей Закон міг би, зокрема, визначити:

- принципи та види державного стратегічного планування соціального та економічного розвитку України;
- систему документів стратегічного планування соціального та економічного розвитку України;
- сфери дії концептуальних і програмних документів соціального та економічного розвитку, у тому числі Стратегії національної безпеки, як складової Стратегії соціального та економічного розвитку України структуру останньої та державних програм;
- законодавчу та нормативну базу процесу державного стратегічного планування та організаційну систему вказаного планування, а також процес формування та реалізації концептуальних і програмних документів соціального та економічного розвитку;

- повноваження та відповідальність суб'єктів державного стратегічного планування соціального та економічного розвитку України у тому числі щодо організації контролю за формуванням та виконанням державних програм;
- фінансове забезпечення та принципи визначення пріоритетів розподілу асигнувань.

Враї важливим є також затвердження на законодавчому рівні (наприклад, як додатку до вищезазначеного Закону) Типового положення про порядок формування, реалізації і виконання державних програм.

Його головним завданням має стати визначення параметрів процесу стратегічного планування розвитку суспільства, функцій організаційної системи формування та реалізації концептуальних і програмних документів, особливості цих процесів у державному та недержавному секторах економіки тощо.

Таким чином, однією із передумов подолання негативних тенденцій у розвитку України є запровадження стратегічного планування розвитку суспільства та держави, у тому числі її найважливішої її складової – стратегічного планування забезпечення національної безпеки.

Основні поняття

Стратегічне планування, стратегічне планування забезпечення національної безпеки, Стратегія національної безпеки України, Военна доктрина, Стратегія воєнної безпеки, Комплексний огляд сектору безпеки, Оборонний огляд Стратегічний оборонний бюлетень (Біла книга), аналітична діяльність, системний аналіз, інформаційна модель стратегічного планування, невизначеності та конфліктність при стратегічному плануванні, інформаційна протидія ймовірного противника, оборонна політика держави, воєнна політика, функції оборонного планування, оборона держави, оборонне планування, рівень та оцінка обороноздатності держави, розумна достатність оборони, оптимальна чисельність збройних сил, припустимий ступінь воєнно-економічного напруження, рівень воєнної безпеки, оцінка воєнно-політичної обстановки, органи військового управління, оборонно-промисловий комплекс, правові основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки, об'єкти стратегічного планування забезпечення національної безпеки, глобальна воєнна система, парадигма війни, воєнно-стратегічний простір, геополітична парадигма розвитку міжнародних відносин, гео економічна парадигма розвитку міжнародних відносин, тотальна війна, асиметричні військові конфлікти, загрози воєнній безпеці, реформування Збройних Сил України, воєнно-економічна політика, військово-промислова політика, військово-технічна політика, національна стратегія.

Питання для самоконтролю

1. Основні етапи стратегічного планування забезпечення національної безпеки.
2. Які дані, необхідні для здійснення стратегічного планування забезпечення національної безпеки?
3. Які управлінські проблеми у сфері забезпечення національної безпеки дозволяє розв'язати стратегічного планування?
4. Взаємозв'язок та відмінності Стратегії національної безпеки та Національної стратегії держави.
5. Основні завдання щодо вдосконалення стратегічного планування забезпечення національної безпеки України?
6. Мета розробки Воєнної доктрини та її складові
7. Мета розробки Стратегії воєнної безпеки та визначальні принципи, якими керуються при її розробці.
8. Яка принципова різниця між Воєнною доктриною та Стратегією воєнної безпеки?
9. Мета підготовки Стратегічного оборонного бюлетеня та яка інформація, як правило, у ньому наведена?
10. Які процедури та оцінки передбачають Комплексний огляд сектору безпеки та Оборонний огляд?
11. Які чинники обумовлюють необхідність формування множини альтернативних рішень у процесі планування забезпечення національної безпеки?
12. Які основні елементи формалізації процесу стратегічного планування забезпечення національної безпеки?
13. Суть генерування альтернатив у «широкому» та «вузькому» інтервалах умов та можливостей держави щодо забезпечення національної безпеки.
14. Послідовність та зміст етапів обробки інформації, яка використовується при стратегічному плануванні.
15. Чому неможливо здійснити повний математичний опис процесу стратегічного планування національної безпеки?
16. Суть невизначеності, яка є наслідком похибки в оцінці попереднього стану об'єкта управління та змінних, які визначають вказаний стан.
17. Чому наступний стан як суб'єкта, так і об'єкта стратегічного планування, не є пропорційна (лінійна) зміна попереднього?
18. Які особливості зниження невизначеності, що є наслідком відсутності достовірних даних?
19. Чи можна невизначеності, які мають місце при стратегічному плануванні спрогнозувати та змоделювати?

20. Які суб'єкти сьогодні залучаються для здійснення психологічного тиску на керівництво держави при прийнятті стратегічних рішень?
21. Чому помилки, допущені на загальнодержавному рівні стратегічного планування, мають значні негативні наслідки для національної безпеки?
22. Як оцінюють альтернативні рішення у категоріях ризику, конфліктності, невизначеності при стратегічному плануванні забезпечення національної безпеки?
23. Які особливості розвитку СЗНБ України, мають бути враховані при стратегічному плануванні?
24. У чому проявляється взаємозв'язок оборонної та воєнної політики?
25. Які основні функції оборонного планування?
26. Суть понять «оборона держави» та «оборонне планування»;
27. Виконання яких заходів забезпечує належний рівень обороноздатності держави?
28. Поняття «оцінка оборонної достатності держави» та «розумна достатність оборони».
29. Які принципи забезпечення розумної достатності оборони та її критерії?
30. Які чинники здійснюють вплив на оптимальну чисельність збройних сил?
31. Поняття «припустимий ступінь воєнно-економічного напруження» та «рівень воєнної безпеки».
32. З якою метою здійснюється оцінка воєнно-політичної обстановки?
33. Які суб'єкти, які виконують функції військового управління в Україні?
34. Поняття та складові оборонно-промислового комплексу
35. Дотримання яких принципів забезпечує ефективну оборонну політику?
36. Хто є суб'єктами оборонного планування в Україні та які їх функції?
37. Виконання яких завдань покладається на інформаційно-аналітичні системи формування оптимального оборонного бюджету?
38. Які чинники здійснюють вплив на формування національних програм розвитку озброєнь та військової техніки?
39. На забезпечення виконання яких завдань передусім спрямоване переозброєння національних збройних сил суміжних країн?
40. Над якими завданнями щодо формування європейської системи безпеки і оборони працюють сьогодні в ЄС і якими чинниками вони обумовлені?
41. Які складові механізму формування та впровадження спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС відповідно до Амстердамських угод (1999 р.)

42. Чому Лісабонський договір (2007 р.) став значним кроком до набуття Євросоюзом юридичного статусу суб'єкта міжнародних відносин?
43. Які розбіжності існують серед країн-членів ЄС щодо взаємодії, пріоритетів розвитку НАТО та оборонної складової політики Євросоюзу?
44. Чому можливості України брати участь у формуванні європейської системи безпеки і оборони є обмеженими?
45. Хто є суб'єктами стратегічного планування забезпечення національної безпеки України та які їх завдання?
46. Чому має місце взаємозв'язок стратегічного планування соціально-економічного розвитку держави та забезпечення національної безпеки?
47. З дотриманням яких принципів має здійснюватись планування соціального та економічного розвитку?
48. Які процеси започаткувала глобалізація у воєнній сфері?
49. Якими є наслідки воєнної глобалізації?
50. Наявність яких чинників може призвести до воєнного конфлікту?
51. Які особливості операції "Лис пустині" (Ірак - 2003 р.) та бойових дій країн-членів НАТО проти Лівії (2011 р.)?
52. Чому великі надії у збройній боротьбі майбутнього покладають на інформаційну та інші види "несмертельної" зброї?
53. Чому концепція тотальної війни пережила себе історично, а військові конфлікти майбутнього можна характеризувати більшою мірою як асиметричні?
54. Які загрози воєнній безпеці України потребують першочергового реагування з боку вищого керівництва держави?
55. Які наміри та дії інших держав проти України створюють передумови виникнення воєнного конфлікту?
56. Актуальні шляхи підвищення можливостей щодо забезпечення воєнної безпеки України в сучасних умовах.
57. Яка головна мета підготовки держави до збройного захисту національних інтересів України?
58. Якими є державні пріоритети щодо підготовки до збройного захисту національних інтересів України на довгострокову перспективу?
59. Які заходи щодо реформування Збройних Сил України є першочерговими?
60. Мета та пріоритети воєнно-економічної політики держави щодо забезпечення воєнної безпеки України.
61. Мета та пріоритети військово-промислової політики держави щодо забезпечення воєнної безпеки України.
62. Мета та пріоритети військово-технічної політики держави щодо забезпечення воєнної безпеки України.

63. Яких принципів дотримується Україна при реалізації пріоритетів державної політики щодо забезпечення воєнної безпеки?
64. Яка ієрархія та порядок розробки керівних документів з питань забезпечення національної безпеки в США?
65. Які особливості стратегічного планування забезпечення національної безпеки у Франції?
66. Які особливості стратегічного планування забезпечення національної безпеки у Великобританії?
67. Які особливості стратегічного планування забезпечення національної безпеки у Німеччині та Італії?
68. Які особливості стратегічного планування забезпечення національної безпеки у Польщі, Румунії, Болгарії, Чехії, Угорщині?
69. Які обставини визначають умови, в яких приходиться сьогодні розробляти документи з питань забезпечення національної безпеки?
70. Чому неможливо отримати за допомогою “інтуїції” оптимальні рішення у процесі розробки стратегії національної безпеки?
71. Опишіть процедуру побудови ієрархії національних інтересів, в основі якої, покладено ступінь їх важливості для забезпечення національної безпеки.
72. Розкрийте динаміку загроз і алгоритм дій органів влади в ієрархічній послідовності загроз: потенційний виклик - реальний виклик.
73. Розкрийте динаміку загроз і алгоритм дій органів влади в ієрархічній послідовності загроз: потенційна загроза - реальна загроза.
74. Розкрийте динаміку загроз і алгоритм дій органів влади при реальній небезпеці для реалізації життєво важливих національних інтересів.
75. Якою є схема процесу розробки оптимальної стратегії національної безпеки?
76. Які змінні (параметри) варто використовувати при виборі раціонального варіанту стратегії національної безпеки?
77. Які причини системного характеру визначили негативні тенденції та особливості підготовки і впровадження стратегічних планів в Україні?
78. Які недоліки необхідно усунути для забезпечення ефективності розробки та впровадження стратегічних планів в Україні?

Теми рефератів (контрольних робіт)

1. Мета та завдання стратегічного планування забезпечення національної безпеки.
2. Чинники формування понятійно-категорійного апарату стратегічного планування.

3. Стратегічний аналіз, як елемент стратегічного планування забезпечення національної безпеки.
4. Причини виникнення невизначеності при стратегічному плануванні національної безпеки.
5. Конфлікти, як чинник впливу на прийняття управлінських рішень у процесі стратегічного планування забезпечення національної безпеки.
6. Функції та завдання органів військового управління.
7. “Європейська ідентичність” у сфері безпеки й оборони.
8. Мета та порядок здійснення оборонного планування.
9. Характеристика сучасного глобального воєнного стратегічного простору.
10. Джерела можливих загроз воєнній безпеці України.
11. Правові засади та особливості формування державної політики України щодо забезпечення воєнної безпеки.
12. Суть та недоліки статично-описових підходів щодо розробки стратегій забезпечення національної безпеки.
13. Етапи розробки оптимального варіанта стратегії національної безпеки.

Рекомендована література

1. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика: Навч. посібник / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук; за заг. ред. Г.П. Ситника. – Хмельницький ; К. : Вид-во «Кондор», 2007. – 616 с.
2. Бодрук О.С. Структури воєнної безпеки: національний та міжнародний аспекти: Моногр. / О.С. Бодрук. – К.: НІПМБ, 2001. – 300 с.
3. Про Стратегію національної безпеки України: указ Президента України від 12 лютого № 105/2007 // Стратегічна панорама. – 2007. -№1. – С.3-13.
4. Семенченко А.І. Методологія стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки України: Монографія / А.І. Семенченко. – К. : НАДУ, 2008. – 429 с.
5. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України (теорія і практика): Монографія / Г.П. Ситник. – К : НАДУ, 2004. – 408 с.
6. Ситник Г.П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України: навч.посіб. у 3 ч. – Ч.3.: Державна політика та основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки / Г. П. Ситник. – К. : НАДУ, 2010. – 328 с.
7. Слипченко В.И. Войны шестого поколения: оружие и военное искусство будущего / В.И. Слипченко. – М.: Вече, 2002. – 242 с.
8. Перепелиця Г.М. Воєнна безпека України на межі тисячоліть: Моногр. / Г.М.Перепелиця, С.О.Дмитрова, В.С.Корсидович та ін. – К.: Стило, 2002. – 384 с.

9. *Гареев М.А.* О некоторых характерных чертах войн будущего // Военная мысль. – 2003. – № 6. – С. 52-59.
10. Закон України «Про організацію оборонного планування» // Відомості Верховної Ради. – №4. – 2005. – С.97.
11. *Костенко Г.Ф.* Теоретичні аспекти стратегії національної безпеки: Навч. посіб. / Г.Ф. Костенко. - К.: ЗАТ «Видавничий дім “ДЕМІД», 2002. – 144 с.
12. *Ситник Г.П.* Концептуальні та організаційні засади забезпечення національної безпеки. навч. посіб.: / Ситник Г.П. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 120 с.
13. *Стратегічний оборонний бюлетень* України на період до 2015 року (Біла книга України). – К., 2004. – 96 с.
14. Указ Президента України від 27 березня 2009 року №474/2009 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 березня 2009 року «Про роботу центральних органів виконавчої влади з планування та виконання державних цільових програм». – Офіційний сайт Президента України. -<http://www.president.gov.ua/documents/9496.html>
15. *Горбулін В.П.* Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки. Монографія / В.П.Горбулін, А.Б.Качинський. – К.: НІСД, 2010. 288 с.
16. *Про оборону України*: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 106.
17. *Про Воєнну доктрину України*: указ Президента України від 17.04.2002 р. №347// Офіційний вісник України. – 2002. – №16. – С.860.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Абдурахманов М.М.* Основы национальной безопасности: Моногр. / М.М.Абдурахманов, В.А.Барышполец, В.Л. Манилов, В.С.Пирумов. – М.: Друза, 1998. – 327 с.
2. *Абулмагд А.К.* Диалог между цивилизациями / А.К. Абулмагд, Л.Ариспе, Х.Ашрави Х. и др.; под ред. С.П.Капицы /Пер. с англ. Т.П.Вечериной. – М.: Логос, 2002. – 192 с.
3. *Азанов С.Н., Вангородский С.Н., Корнейчук Ю.Ю.* и др. Еще раз о риске // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. – 1999. – Вып. 7. – С. 32-51.
4. *Акимов В.А.* Природные и техногенные ситуации: опасности, угрозы, риски / В.А.Акимов, В.Д. Новиков, Н.Н.Радаев. – М.: ЗАО ФИД «Деловой экспресс», 2001. – 344с.
5. *Ансоф И.* Стратегическое управление / И.Ансоф. – М.: Экономика, 1989. – 519 с.
6. *Арнольд В.И.* «Жесткие» и «мягкие» математические модели. / В.И.Арнольд. – М.: МЦНМО, 2000. – 32 с.
7. *Атаманчук Г.В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учеб. пособ. / Г.В.Атаманчук. – М.: ОАО НПО «Экономика», 2000. – 302 с.
8. *Бакуменко В.Д.* Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Моногр. / В.Д. Бакуменко. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
9. *Бауман З.* Текучая современность / З. Бауман; пер. с англ.; под ред. Ю. В. Асочакова. – СПб. : Питер, 2008. – 240 с.
10. *Белов С.В.* Безопасность жизне деятельности: Учебник для вузов / С.В.Белов, А.В. Ильницкая и др.; под общ. ред. С.В. Белова. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Высш. Шк., 1999. – 448 с.
11. *Бжезинский З.* Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы: Моногр. / З.Бжезинский. – М.: Междунар. отношения, 1999. – 256 с.
12. *Білорус О.Г.* Глобалізація і безпека розвитку: Моногр. / О.Г.Білорус, Д.Г. Лук'яненко та ін.; Керівн. авт. кол. і наук. ред. О.Г.Білорус. – К.: КНЕУ, 2001. – 733 с.
13. *Білорус О.Г.* Глобальные трансформации и стратегии развития. Моногр. / О.Г.Білорус, Д.Г.Лукьяненко и др. – К.: Ориане, 2000. – 424 с.
14. *Бодрук О.С.* Структури военной безопасности: национальный та міжнародний аспекти: Моногр. / О.С. Бодрук. – К.: НІПМБ, 2001. – 300 с.
15. *Бус К., Сміт С.* и др. Теория международных отношений на рубеже столетий: Пер. с англ. / Общ. ред. и предисл. П.А.Цыганкова. – М.: Гардарики, 2002. – 362 с.
16. *Быстров Н.* Методика оценки могущества государства // Зарубежное военное обозрение. – 1981. – № 7. – С. 12-15.
17. *Валевський О.Л.* Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: Моногр. / О.Л. Валевський. – К.: НІСД, 2001. – 240 с.
18. *Валлерстайн И.* Конец знакомого мира: Социология XXI / И. Валлерстайн. – М.: Логос, 2004. – 368 с.
19. *Вебер М.* Избранное. Образ общества: Пер. с нем. – М.: Юрист, 1994. – 704 с.
20. *Веймер Д.* Аналіз політики: концепції і практика / Д.Веймер, Е.Вайнінг. – К.: Основа, 1998. – 654 с.

21. *Вернадский В.И.* Биосфера и ноосфера / В.И.Вернадский. – М.: Наука, 1989. – 261 с.
22. *Викторов А.Ш.* Введение в социологию безопасности: Курс лекций / А.Ш. Виктор-ров. М.: 2008. - 568 с.
23. *Владимиров В.А.* Управление риском: риск, устойчивое развитие, синергетика. / В.А.Владимиров, Ю.Л.Воробйов – М.: Наука, 2000. – 431 с.
24. *Возжеников А.В.* Общая теория национальной безопасности: Учебн. / А.В.Возжеников, Н.В.Кривельская, И.К.Макаренко и др.; под общ. ред. А.А.Прохожаева. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – 320 с.
25. *Воробьев Ю.Л.* Основы формирования и реализации государственной политики в области снижения рисков чрезвычайных ситуаций: Моногр. / Ю.Л.Воробьев. – М.: Деловой экспресс, 2000. – 248 с.
26. *Гаджиев К.С.* Введение в геополитику: Уч.для вузов. / К.С.Гаджиев. – М.: Изд-во Логос, 1998. – 416 с.
27. *Гареев М.А.* О некоторых характерных чертах войн будущего // Военная мысль. – 2003. – № 6. – С. 52-59.
28. *Гегель Г.* Основи філософії права, або природне право і державознавство / Пер. з нім. Р. Осадчука, М. Кушніра. – К.: Юніверс, 2000.- 336 с.
29. *Герасимов А.* Напрями поліпшення демократичного цивільного контролю над Военною організацією і правоохоронними органами держави у контексті європейського досвіду. Офіційний сайт НІСД / <http://www.niss.gov.ua/Monitor/november08/17.htm>
30. Глобальные вызовы, угрозы и опасности современности. Приоритеты политики обеспечения национальной безопасности России / под общ.ред. А.В.Возженникова. М.: Изд-во РАГС, 2008. – 224 с.
31. Глоссарий терминов / Без указ. авт. – Гармиш-Партенкирхен (Германия), (Препр. / Европейский Центр по изучению вопросов безопасности им. Джорджа К. Маршалла. Колледж по изучению международных отношений и вопросов безопасности – 2002. – 30 с.
32. *Гогвуд Б.В.* Аналіз політики реального світу / Б.В. Гогвуд, Л.А. Ган. – К.: Основи, 2004. – 396 с.
33. *Гончаренко О.М., Лисицин Е.М., Ваганов В.Б.* Поняття національної безпеки в контексті національних інтересів України // Наука і оборона. – 2002. – № 1. – С. 18-24
34. *Горбулін В.П.* Засади національної безпеки України: Підручник / Горбулін В.П., Качинський А.Б. – К.: Інтертехнологія, 2009. – 272 с.
35. *Горбулін В.П.* Системно-концептуальні стратегії національної безпеки України / В.П.Горбулін, А.Б.Качинський. – К.: ДП «НВЦ »Євроатлантикінформ", 2007. – 592 с.
36. *Горбулін В.П.* Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки. Монографія / В.П.Горбулін, А.Б.Качинський. – К.: НІСД, 2010. 288 с.
37. *Гречанинов В.* Після розпаду біполярної системи // Політика і час. – 2002. – № 1. – С. 58-67.
38. *Гумильов Л.Н.* Древняя Русь и Великая степь: Моногр. /Л.Н.Гумильов. – М.: ООО Изд-во АСТ, 2000. – 848 с.
39. *Дергачев В.А.* Геополитика: Моногр./ В.А. Дергачев – К.: ВИРА-Р, 2000. – 448 с.
40. Державне управління: Словн.-довід. / Уклад.: В.Д.Бакуменко (кер.творчого кол.),

- Д.О.Безносенко, І.М.Варзар та ін. / За заг.ред. В.М.Князева, В.Д.Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
41. Закон Российской Федерации от 5 марта . № 2446 – I «О безопасности» (с изменениями от 25 декабря 1992, 24 декабря 1993, 25 июля ., 7 марта .) // <http://www.scrf.gov.ru/documents/documents:shtml>.
 42. Закон США «Про національну безпеку». – Неофіційний переклад МЗС України. – 2006. – 64 с.
 43. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» // Народна Армія. – 2003. – 16 лип.
 44. Закон України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру». // Уряд. кур'єр – К., 2000.
 45. Закон України «Про організацію оборонного планування» // Відомості Верховної Ради. – №4. – 2005. – С.97.
 46. Закон України «Про основи національної безпеки України» // Уряд. кур'єр. – 2003. – 30 лип.
 47. Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» // Голос України. – 1998. – 3 квіт.
 48. Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. «Про боротьбу з тероризмом» // Голос України. – 2003. – 22 квітня.
 49. *Игнасио Рамоне*. Пять лет после 11 сентября – мир стал иным // *Monde/diplomatique* (русское издание), сентябрь . – 2006. – № 3.
 50. *Каллаган Дж.* Военные и общество в Западной и Восточной Европе / Дж.Каллаган, К.Дандекер, Ю.Кульмани и др. – М.: Науч. книга, 2000. – 502 с.
 51. *Картер Э.* Превентивная оборона: новая стратегия безопасности США: Моногр. / Э.Картер, У.Перри. – М.: Наука, 2003. – 230 с.
 52. *Качинський А.Б.* Безпека, загрози та ризик / А.Б.Качинський. – К.: ІПНБ РНБО; НА СБ України, 2004. – 472 с.
 53. *Клименко А.Ф.* Глобализация и ее влияние на военную политику и военную стратегию // *Военная мысль*. – 2002. – № 5. – С. 2-15.
 54. *Коэн Д.* Гражданское общество и политическая теория / Д.Коэн, Э. Арато. – М.: Изд-во «Весь мир», 2003. – 784 с.
 55. *Козбаненко В.А.* Государственное управление: основы теории и организации: Учеб. – М.: Статут, 2000. – 912 с.
 56. *Кокошин А.А.* Стратегическое управление: теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России: Моногр. / А.А. Кокошин. – М.: МГИМО, 2003. – 528 с.
 57. *Колбеч Г.К.* Політика: основні концепції в суспільних науках / Г.К.Колбеч. – К.: Вид-дім «КМ Академія», 2004. – 127 с.
 58. Концепция (основы государственной политики) национальной безопасности Украины // *Зеркало недели*. – 1997. – 18 янв.
 59. *Костенко Г.Ф.* Теоретичні аспекти стратегії національної безпеки: Навч. посіб. / Г.Ф. Костенко. – К.: ЗАТ «Видавничий дім “ДЕМІД”», 2002. – 144 с.
 60. *Кох Р.* Как создавать и использовать эффективную стратегию / Р.Кох. – СПб.: Питер, 2003. – 320 с.
 61. *Коэн Р.* Безопасность на базе сотрудничества: новые перспективы международного порядка: Моногр. / Р.Коэн, М.Михалка. - Гармиш-Партенкирхен (Германия): Изд-во Европ. центра по изуч. вопр. безопасности им. Джорджа К. Маршалла, 2001. – 91 с.

62. Краткий словарь по философии / Под ред. И.В.Блауберга, И.К.Пантина. – 4-е изд. – М.: Политиздат, 1982. – 431 с.
63. *Кудряченко А.* Зростання можливостей та шляхи впливу аналітичних центрів на діяльність владних інститутів. – Офіційний сайт НІСД // <http://www.niss.gov.ua/Monitor/november08/13.htm>
64. *Купер Р.* Новый либеральный империализм // Обсервер. – 2002 // <http://www.observer.co.uk/worldview/story/0,11581,680095,00.html>
65. *Курно Ог.* Основы теории шансов и вероятностей. – М.: Наука, 1970. – 274 с.
66. *Лесли А. Пал.* Аналіз державної політики: Монографія. / Пер. з англ. Іван Дзюб. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
67. *Литвиненко О.В.* Інформаційні впливи та операції. Теоретико-аналітичні нариси: Монографія. / О.В. Литвиненко. – К.: НІСД, 2003. – 240 с.
68. *Луков В.* Новые особенности ядерного терроризма // Мировая экономика и международные отношения. – 2003. – № 3. – С. 12-23.
69. *Макеев А.В.* Политика и безопасность: взаимосвязь и соотношение // Вестн. МГУ. – 1998. – № 1 (сер. 18) – С. 129-138.
70. *Малинецкий Г., Потапов А.* Джокеры, русла или поиски третьей парадигмы // Знание сила. – 1998. – № 3. – С. 19-33.
71. *Манилов В.А.* Безопасность в эпоху партнерства: Моногр. / В.А. Манилов. – М.: ТЕРРА, 1999. – 368 с.
72. *Манилов В.Л.* Исследование проблем национальной безопасности: вопросы методологии // Военная мысль. – 1995. – №5. – С.9-19.
73. *Манилов В.Л.* Национальная безопасность: ценности, интересы и цели // Военная мысль. – 1995. – №6. – С.28-40.
74. *Маньков В.Д.* Безопасность общества и человека в современном мире / В.Д.Маньков. СПб.: Политехника, 2005. – 551с.
75. *Матвієнко В.Я.* Прогностика. Моногр./ В.Я.Матвієнко. – К.: Укр. пропілеї, 2000. – 484 с.
76. *Матвієнко В.Я.* Соціальні технології: Моногр. / В.Я. Матвієнко. – К.: Укр. пропілеї, 2001. – 446 с.
77. *Мельвиль А.* Политический атлас современности: замысел и общие теоретико-методологические контуры проекта // Полис. -№5. – 2006.- С.6-14.
78. *Мерніков Г.* Формування політики України у сфері національної безпеки: контроль процесу громадськими інститутами. Офіційний сайт НІСД // <http://www.niss.gov.ua/Monitor/januar2009/12.htm>
79. Место и роль государства в догоняющем развитии: Моногр. / Авт. кол.: В.Г.Гельбрас, Н.А.Симония, В.В.Сумской и др. – М.: ООД ИМЭМО РАН, 1999. – 94 с.
80. Мир после кризиса. Глобальные тенденции-2025: меняющийся мир. Доклад Национального разведывательного совета США. – М.: Изд-во «Европа», 2009. – 188 с.
81. *Могилевский В.Д.* Методология систем: Моногр. / В.Д. Могилевский. – М.: Экономика, 1999. – 252 с.
82. *Могилевский В.Д.* Формализация динамических систем: Моногр. / Могилевский. – М.: Вузовская книга, 1999. – 216 с.
83. *Надольний І.Ф.* Філософія. Навч. посіб. /Надольний І.Ф., Андрущенко В.П., Бойченко І.В. та ін. – К.: Вікар, 1997. -584 с.
84. *Назаров В.П.* Стратегическое планирование: сейчас или потом? // Власть. – №11, 2007. – С.3 - 9.

85. Национальная военная стратегия США // Военная мысль. – №3,4,5. – 2005.
86. *Нижник Н.Р.* Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): Навч. посіб. / Н.Р.Нижник, Г.П.Ситник, В.Т.Білоус; за заг. ред. П.В.Мельника, Н.Р.Нижник. – Ірпінь, 2000. – 304 с.
87. *Новицький Г.В.* Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України / Г.В.Новицький. – К.: Інтертехнологія, 2008. – 496 с.
88. *Панарин А.С.* Глобальное политическое прогнозирование: Моногр. / А.С.Панарин. – М.: Негоритм, 2000. – 384 с.
89. Парламентський контроль над збройними силами: досвід європейських країн: Моногр. / Кер. авт. кол. Г.М.Перепелиця. – К.: Стило, 2002. – 552 с.
90. *Перепелиця Г.М.* Военна безпека України на межі тисячоліть: Моногр. / Г.М.Перепелиця, С.О.Дмитрова, В.С.Корсидович та ін. – К.: Стило, 2002. – 384 с.
91. *Петер В. Шульце.* Угрозы европейской безопасности и возвращение России как значимой фигуры европейской и международной политики / Шульце Петер В. // Вестн. аналітика. – № 1(31). – 2008. – С. 34-46.
92. *Петров В.К.* Устойчивость государства / В.К.Петров, С.Г.Селиванов. – М.: Экономика, 2005. – 491 с.
93. *Плюснин Ю.М.* Проблема биосоциальной эволюции: теоретико-методологический анализ/ Ю.М. Плюснин – Новосибирск: Наука, 1990. – 240 с.
94. Положение о Совете Безопасности Российской Федерации, утверждено Указом Президента Российской Федерации от 7 июня . № 726 // <http://www.scrf.gov.ru/documents/documents:shtml>.
95. *Прангишвили И.В.* Системный анализ и общесистемные закономерности: Моногр. / И.В.Прангишвили. – М.: Синтез, 2000. – 521 с.
96. Про Военну доктрину України: указ Президента України від 17.04.2002 р. №347// Офіційний вісник України. – 2002. – №16. – С.860.
97. *Про Збройні Сили України:* закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 108.
98. Про оборону України: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 106.
99. Про Службу безпеки України: закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
100. Про Стратегію національної безпеки України: указ Президента України від 12 лютого № 105/2007 // Стратегічна панорама. – 2007. -№1. – С.3-13.
101. Проблемы управления безопасностью сложных систем: Материалы VIII междунар. конф., 9 дек. . – М.: ИПУ РАН, 2000. – 463 с.
102. *Прохожаев А.А.* Теория развития и безопасность человека и общества / А.А.Прохожаев. М.: Ин-октаво, 2006. – 288 с.
103. *Рибкало В.А.* Політична аналітика та прогнозування: Навч. посіб. В.А.Рибкало, О.Л.Валевський, Ю.Г.Кельниш – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 60 с.
104. Россия и мир в 2020 году. Доклад Национального разведывательного совета США "Контурсы мирового будущего". – М.: Изд-во „Европа“, – 2005. –С.18-21.
105. *Саати Т., Кернс К.* Аналитическое планирование. Организация систем. Пер. с англ. – М.: Радио и связь, 1991. – 224 с.
106. *Семенченко А.І.* Методологія стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки України: Монографія / А.І. Семенченко. – К.: НАДУ, 2008. – 429 с.

107. *Сергіійчук В.І.* Етнічні межі та менталітет українського народу: Монографія – 2-е вид./ В.І.Сергіійчук. – К.: Укр. видав. спілка, 2000. – 430 с.
108. *Силов В.Б.* Принятие стратегических решений в нечеткой обстановке: Моногр. / В.Б. Силов. – М.: ИНПРО-РЕС, 1995. – 228 с.
109. *Ситник Г.П.* Національна безпека України: теорія і практика: Навч. посібник / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук; за заг. ред. Г.П. Ситника. – Хмельницький; К.: Вид-во «Кондор», 2007. – 616 с.
110. *Ситник Г.П.* Безпека як категорія і функція державного управління // Вісн. НАДУ. – 2004. – №1. – С. 350-357.
111. *Ситник Г.П.* Геополітичні імперативи України – ключовий елемент системи забезпечення національної безпеки // Актуальні проблеми держ. упр.: Зб. наук. пр. ХРІДУ. – Х.: Вид-во Хар. РІ УАДУ «Магістр». – 2003. – № 2. – Ч. 1. – С. 292-302.
112. *Ситник Г.П.* Державне управління національною безпекою України (теорія і практика): Монографія / Г.П. Ситник. – К.: НАДУ, 2004. – 408 с.
113. *Ситник Г.П.* Державний суверенітет та державні інтереси в контексті забезпечення національної безпеки // Актуальні проблеми внутрішньої політики. – 2004. – № 1. – С. 95-102.
114. *Ситник Г.П.* Засади формування політики у сфері державного управління національною безпекою // Вісн. УАДУ. – 2002. – № 3. – С. 231-240.
115. *Ситник Г.П.* Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України: навч.посіб. у 3 ч. – Ч.3.: Державна політика та основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки / Г. П. Ситник. – К.: НАДУ, 2010. – 328 с.
116. *Ситник Г.П.* Концептуальні засади забезпечення національної безпеки: навч. посіб.: / Г.П.Ситник, В.І.Абрамов, Д.Я. Кучма; за заг. ред.. Г.П.Ситника: у 3 ч. Ч.1: Філософсько-методологічні та системні основи забезпечення національної безпеки. – К.: НАДУ, 2009. – 248 с.
117. *Ситник Г.П.* Концептуальні засади забезпечення національної безпеки: навч. посіб.: / Г.П.Ситник, В.І.Абрамов; за заг. ред.. Г.П.Ситника: у 3 ч. Ч.2: Методологічні основи державного управління національною безпекою. – К.: НАДУ, 2009. – 240 с.
118. *Ситник Г.П.* Концептуальні та організаційні засади забезпечення національної безпеки. навч. посіб.: / Ситник Г.П. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 120 с.
119. *Ситник Г.П.* Місце концепції, доктрини та стратегії національної безпеки в ієрархії нормативно-правових актів // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. ЛРІДУ – Л.: Вид-во ЛРІДУ НАДУ. – 2004. – Вип.5. – С. 102-109.
120. *Ситник Г.П.* Нормативно-правові акти як основа функціонування системи державного управління національною безпекою // Статистика України. – 2004. – №1. – С.42-46.
121. *Ситник Г.П.* Оптимізація цивільно-військових відносин – важливе завдання управління національною безпекою // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 3. – С. 326-332.
122. *Ситник Г.П.* Розвиток концептуальних підходів щодо забезпечення національної безпеки – ключова проблема державного управління. // Зб. наук. пр. УАДУ. – К.: Вид-во УАДУ, 2003. – Вип. 1. – С. 265-278.
123. *Ситник Г.П.* Складові потенціалу системи національної безпеки та його вплив на рівень загроз національним інтересам // Зб. наук. пр. УАДУ. – К.: Вид-во УАДУ, 2003. – Вип. 2 – С. 114-125.
124. *Ситник Г.П.* Управління національною безпекою в контексті глобальних трансформацій світового простору // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 508-513.

125. *Слипенко В.И.* Войны шестого поколения: оружие и военное искусство будущего / В.И. Слипенко. – М.: Вече, 2002. – 242 с.
127. Стратегическое планирование / Под ред. Э.А.Уткина. – М.: Ассоциация «Тандем», Изд-во ЭКМОС, 1998. – 440 с.
128. Стратегії економічного розвитку в умовах глобалізації: Моногр. / За ред. Д.Г. Лук'яненка. – К.: КНЕУ, 2001. – 539 с.
129. Стратегії розвитку України: Наукова доповідь / За ред. О.С.Власюка. – К.: НІСД, 2002. – 864 с.
130. Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року (Біла книга України). – К., 2004. – 96 с.
131. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004-2015 роки)/Авт. кол.: А.С.Гальчинський, В.М.Геєць та інш.; Нац.ін-т стратег.дослідж., Ін-т екон.прогнозування НАУ України, М-во економіки та з питань європ.інтегр.Українги. – К.: ВЦ Держкомстату України. – 416 с.
132. *Сулакишн С.С.* Системная методология проектирования государственно-управленческих решений // Власть. – № 5. – 2006.- С.8-17.
133. *Сушинський О.І.* Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Моногр. / О.І. Сушинський. – Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 467 с.
134. *Сюмар В., Огнянік А.* Що день майбутній нам готує, або світ у 2025 році від американської розвідки /<http://www.pravda.com.ua/news/2008/11/27/85198.htm>
135. Теорія і практика політичного аналізу і прогнозування. Збірник матеріалів / За ред. М.М.Розумного. – К.: НІСД, 2006. – 34 с.
136. *Тертичка В.В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні: Моногр. / В.В. Тертичка. – К.: Основи, 2002. – 750 с.
137. Указ Президента України від 27 березня 2009 року №474/2009 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 березня 2009 року «Про роботу центральних органів виконавчої влади з планування та виконання державних цільових програм». – Офіційний сайт Президента України. -<http://www.president.gov.ua/documents/9496.html>
138. Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку : експертна доповідь. – К. : НІСД, 2007. – 264 с.
139. Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи. Біла книга державної політики / За заг. ред. *Ю. Г. Рубана*. – К.: НІСД, 2008. – 186 с.
140. Україна: стратегічні пріоритети: Аналітичні оцінки / За ред. А.С.Гальчинського. – К.: НІСД, 2003. – 328 с.
141. України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року N 3206-VI .
142. *Уткин А.И.* Мировой порядок XXI века: Моногр. / А.И Уткин. – М.: Издатель Соловьев; Алгоритм, 2001. – 480 с.
143. *Фукуяма Ф.* Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке / Ф. Фукуяма. – М.: АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 220 с.
144. *Хантингтон С.* Вооруженные силы и демократия (реформирование военно-гражданских отношений) // http://www.russ.ru/ist_sovr/99-04-29/hantln.htm
145. *Хантингтон Э.* Столкновение цивилизаций /Э. Хантингтон. – М.: ООО «Изд-во АСТ», 2003. – 603 с.
146. *Хасси Д.* Стратегия и планирование / Д.Хасс. – СПб.: Питер, 2001. – 384 с.

147. Храбан І.А. Система європейської безпеки і напрями військово-політичної інтеграції України до її структури: Монографія. / І.А.Храбан. – К.: Варта, 2005. – 544 с.
148. Хуторской А.В. Современная дидактика / А.В. Хуторской – СПб.: Питер, 2001. – 544 с.
149. Цыганков П.А. Теория международных отношений / П.А. Цыганков. – М.: Гардарики, 2004. – 590 с.
150. Цымбал В.И. К вопросу о планировании военного строительства // Военная мысль. – 2003. – № 1. – С. 66-70.
151. Черкасов В.В. Проблемы риска в управленческой деятельности / В.В.Черкасов. М.: «Рефл-бук», К.: Ваклер, 2002. – 320 с.
152. Шварцмантель Дж. Идеология и политика / Дж. Шварцмантель. – Харьков: Изд-во Гуманитарный Центр, 2009. – 312 с.
153. Шевцов А., Мерников Г. Формування та реалізація державної політики у сфері національної безпеки у країнах-членах ЄС. –Офіційний сайт НІСД / <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/13.htm>
154. Шляхтун П. РНБО в контексті європейського конституціоналізму //Газета «2000», №7. -13 – 19 лютого 2009 року.
155. Шойгу С.К.. Катастрофы и государство: Моногр. / С.К.Шойгу, Ю.Л.Воробьев, В.А.Владимиров. – М.: Энергоатомиздат, 1997. – 160 с.
156. Эдоус М. Методы принятия решений / М.Эдоус, Р. Стэнфорд. – М.: Изд-во ЮНИТИ, 1997. – 590 с.
157. Экономическая и национальная безопасность: Учебник / Под ред. Е.А. Олейникова. – М.: Издательство «Экзамен», 2005. – 768 с.
158. Экономическая и национальная безопасность: Учебник / под ред. Л.П. Гончаренко. М.: ЗАО «Издательство «Экономика»», 2008. – 534с.
159. Яновский Р.Г. Глобальные изменения и социальная безопасность: Моногр. / Р.Г. Яновский. – М.: Akademia, 1999. – 359 с.
160. Ярочкин В.И. Секьюритология – наука о безопасности жизнедеятельности /В.И.Ярочкин. – М.: Ось-89, 2000. – 400 с.
161. Baev P. The Russian Armed Forces: Failed Reform Attempts and Creeping Regionalization // in The Journal of Communist Studies and Transition Politics. – March 2001. – Vol. 17. – № 1. – P. 23-43.
162. Barber B. Jihad versus McWorld // The Atlantic Monthly. – March 1992. – Vol.6. – № 3. – P. 53-65.
163. Betts Richard K. The Trouble with Strategy: Bridging Policy and Operations // Joint Forces Quarterly, Autumn / Winter 2001-02.- P. 23-30.
164. Brown H. Thinking About National Security. Defense and Foreign Policy in a Dangerous World. – Colorado, 1983. – P. 4.
165. Diamond L. Is the Third Wave Over? // Journal of Democracy.- July 1996. – Vol. 7. – № 3. – P. – 20-37.
166. Huntington S. Officership as a Profession. In The Soldier and the State.- Cambridge, MA: Harvard/Belknap, 1985. – P. 7-18.
167. National Security Council. The National Security Strategy of the United States of America.- Washington, DC: US Government Printing Office, 2002. – 30 P.
168. Rupnik J. The Postcommunist Divide // Journal of Democracy. – January 1999. – P. 57-62.
169. Schmitt M. Identifying National Objectives and Developing Strategy: A Process

- Oriented Approach. // Strategic Review. – Winter 1997. – Vol. XXV, No. 1. – P. 24-37.
170. *Suny R.* Provisional Stabilities: The Politics of Identities in Post-Soviet Eurasia // International Security. – Winter 1999/2000. – Vol. 24, No. 3. – P 139-178.
171. *Wendt Alexander* Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics // International Organization.-Spring 1992. – Vol. 46, No. 2. – P. 405.
172. *Yarqer Richard H. and George F. Barber.* The U.S. Army War College Methodology for Determining Interests and Levels of Intensity.- Carlisle Barracks, U.S. Army War College, 1997, p. 1-12.
173. *Zakaria F.* The Rise of Illiberal Democracy // Foreign Affairs.- November/December 1997. – Vol.76. – №. 6. – P. 22-43.

ГЛОСАРІЙ

АГРЕСІЯ – збройний напад з метою захоплення території, ліквідації незалежності держави, зміни її політичного ладу; незаконне, яке суперечить міжнародному праву, застосування сили державою (групою держав) проти іншої держави (інших держав). Не може бути виправдана будь-якими міркуваннями політичного, економічного чи іншого характеру.

АГРЕСОР – держава, яка вчинила міжнародний злочин проти миру й безпеки людства (здійснила акт агресії) або держава, яка здійснює планування, підготовку, розв'язання або ведення агресивної війни чи війни на порушення міжнародних договорів, угод або участь у спільному плані чи змові, спрямованих на здійснення будь-якої з названих дій.

АКЦІЯ ГУМАНІТАРНА – дії миротворчих сил і міжнародних організацій, які спрямовані на забезпечення виживання цивільного населення, що постраждало від воєнних дій та передбачають, зокрема: доставку в зону конфлікту продовольства, медикаментів, предметів першої необхідності, розгортання пунктів харчування, інших установ, що забезпечують виживання постраждалого населення.

АНАЛІЗ СИСТЕМНИЙ – наукова дисципліна, яка розробляє загальні принципи дослідження складних об'єктів з урахуванням їх системного характеру. Може мати два аспекти: генетичний та функціональний, тобто вивчення об'єкту в розвитку або вивчення його функціонування. Є ефективним засобом розв'язання складних проблем, коли будь-який об'єкт розглядається як система взаємопов'язаних елементів та їх властивостей.

АНАЛІТИЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ – методологічний засіб та діяльність представників урядових або неурядових структур, яка має за мету розв'язання будь-якої проблеми й передбачає дослідження причинно-наслідкових зв'язків, що її породжують. Має за мету пізнання суті, причин, тенденцій розвитку подій тощо, розгляд та оцінку ситуацій, прогноз їх розвитку, напрацювання на основі аналізу та обробки різноманітної інформації висновків, рекомендацій, пропозицій, коментарів тощо. Формами вказаної діяльності у сфері забезпечення національної безпеки є: моніторинг (передбачає, зокрема, оцінки загроз національними інтересам); аналіз діяльності суб'єктів національної безпеки; дослідження актуальних проблем (інформаційні розробки, аналітичні дослідження тощо).

АНАЛІТИЧНІ ДОКУМЕНТИ – матеріали, які містять результати аналітичних досліджень і розробок з проблемних питань. Форма викладу визначається глибиною аналізу, рівнем структурованості викладу та характером проблеми, що розглядається, специфікою відомчих вимог. Розрізняють: аналітичний огляд (найбільш повна систематизація та узагальнення чинників, які мають бути враховані при підготовці та прийнятті управлінських рішень); аналітична записка (структурований виклад конкретного питання з його оцінкою); аналітична доповідь (структурований виклад події або явища з прогнозом їх розвитку та пропозиціями стосовно заходів, які мають бути здійснені); службова записка, до якої додається аналітичний звіт, у якому, зокрема, має бути систематизований виклад узагальнень щодо чинників, які здійснюють вплив на проблему, яка розглядається, прогноз їх розвитку, оцінка ризиків, пов'язаних з прийняттям управлінських рішень, оцінку даних, які визначають суть пропозицій.

БАЛАНСУ СИЛ КОНЦЕПЦІЯ – характеризує стан відносин між державами, за якого жодна з них не може створити в короткий час або використовувати наявний потенціал для реальної загрози незалежності іншій державі. Вживається й в інших значеннях, зокрема, при оцінці розподілу будь-яких сил (економічних, військових тощо) між державами.

БЕЗПЕКА ВОЄННА – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави від чинників, які породжують небезпеки воєнного характеру для реалізації вказаних інтересів й за якої імовірність війни зводиться до мінімуму. Її прийнятний рівень може бути гарантованим за умов, коли відсутні спонукальні мотиви до застосування військової сили або коли нема необхідності у відновленні балансу сил.

БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ – захищеність конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності від зовнішніх та внутрішніх загроз.

БЕЗПЕКА НАЦІОНАЛЬНА – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація загроз національним інтересам у різних сферах їх життєдіяльності. Як поняття вживається стосовно широкого кола об'єктів і процесів для характеристики їх захисту від негативних впливів природного та соціального характеру. Вказана безпека має три взаємозалежні рівні: безпека людини (громадянина), безпека суспільства та безпека держави, пріоритетність яких визначається дією багатьох факторів. Бажаний рівень (гарантований тощо) часто розглядається як мета або необхідна умова існування людини, суспільної групи, суспільства чи держави.

БЕЗПЕКА ОСОБИ (ІНДИВІДУ) – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, за якої забезпечуються їх всебічний прогресивний розвиток та самореалізація. Є величиною змінною, а її рівень, зокрема, залежить від політичного режиму, стану економіки, спроможності СЗНБ щодо прогнозування, виявлення, запобігання та нейтралізації загроз розвитку та самореалізації людини (індивіду).

БЕЗПЕКА СУСПІЛЬСТВА – захищеність життєво важливих інтересів соціальних груп і суспільства в цілому, за якої забезпечуються їх всебічний прогресивний розвиток. Є величиною змінною, а її рівень, зокрема, залежить від політичного режиму, стану економіки, розвитку культурного потенціалу країни, функціональної спроможності СЗНБ щодо прогнозування, виявлення, запобігання та нейтралізації загроз розвитку суспільства у політичній, економічній, соціальній та гуманітарній сферах.

БІЖЕНЦІ – особи, які вимушені залишити країну постійного проживання із-за побоювань стати жертвою воєнних дій, переслідувань за ознакою раси, віросповідання, національності, політичних переконань, належності до певної соціальної групи, інших обставин й які не можуть або не бажають користуватися захистом цієї країни через такі побоювання.

БЛОКАДА ВОЄННА – спосіб ведення воєнних дій, який полягає в ізоляції (порушенні зовнішніх зв'язків) держави, частини території держави, міста, порту, військової бази, фортеці, протоки тощо. Може бути повною або частковою в залежності від того які види збройних сил залучені до блокади.

БОРОТЬБА З ТЕРОРИЗМОМ – діяльність щодо запобігання, виявлення, припинення, мінімізації наслідків терористичної діяльності. Ведеться для захисту громадян, суспільства та держави від тероризму, припинення терористичної діяльності.

БУДІВНИЦТВО ЗБРОЙНИХ СИЛ – складова військового будівництва, яка передбачає планування та здійснення комплексу взаємопов'язаних та взаємообумовлених заходів щодо створення, підготовки та зміцнення національних збройних сил.

ВИКЛИК НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ – подія, процес, інші чинники, які можуть бути оцінені як небезпеки і як додаткові можливості щодо реалізації національних інтересів; часто проявляється як початкова фаза ескалації напруженості між суб'єктами міжнародних відносин, зокрема, коли є протидія однієї держави іншій щодо досягнення її національних цілей.

ВІЙНА ІНФОРМАЦІЙНА – конфлікт, у якому стратегічним ресурсом є інформація та пов'язані з нею інформаційні системи, а головною метою досягнення інформаційної переваги завдяки негативним впливам на вказаний ресурс супротивника. Розрізняють: інформаційно-психологічні війни; боротьбу за командно-контрольні функції при підготовці та веденні військових операцій; протиборство розвідок (контррозвідок); інформаційно-психологічні операції; узгоджені хакерські атаки на інформаційні системи; інформаційно-економічні війни; кібернетичні війни у віртуальному просторі.

ВІЙНА ПСИХОЛОГІЧНА – компонент інформаційної війни, у якому критично важливим стратегічним ресурсом є думки, настрої, почуття і, у кінцевому підсумку, «програмування» поведінки супротивника (від вищого керівництва до пересічного громадянина включно).

ВІЙНА СВІТОВА – військове зіткнення між найбільшими державами (коаліціями), що охоплює територію кількох театрів воєнних дій та здійснює вирішальний вплив на міжнародну стабільність і безпеку людства.

ВІЙНИ ПРОПАГАНДА – злочин міжнародного характеру, який передбачає кримінальне покарання й полягає у поширенні у публічних виступах особою або через ЗМІ закликів до нападу на інші країни з використанням збройних сил.

ВІЙСЬКОВО-ПРОМИСЛОВИЙ КОМПЛЕКС – сукупність соціально-економічних, політичних та ідеологічних інституцій, державних і приватних підприємств, установ та організацій (концернів, консорціумів, наукових і конструкторських організацій тощо), тісно пов'язаних між собою при розробці й виробництві військової продукції (озброєння, бойової, військової та спеціальної техніки тощо) та проведенні політики милітаризму.

ГЕГЕМОНІЯ МІЖНАРОДНА – статусна характеристика міжнародного актора, який відіграє домінуючу роль в системі міжнародних відносин. Є наслідком нерівномірного розподілу влади між акторами (у всіх її вимірах), що спонукає найпотужніші з них до встановлення та всебічного підтримання свого домінування (інколи із застосуванням військової сили).

ГЕНОЦИД – найтяжчий злочин міжнародний проти людства, що полягає в діях, які здійснюються з наміром знищити, повністю або частково, яку-небудь національну, етнічну, расову чи релігійну групу як таку, зокрема, шляхом: убивства членів такої групи чи нанесення їм тяжких тілесних пошкоджень або розумових відхилень; свідомим створення для групи таких умов, які розраховані на повне або часткове її фізичне знищення; примусової передачі дітей із однієї людської групи до іншої тощо.

ГЕОСТРАТЕГІЯ – розробка інструментів та механізмів стратегічного управління для реалізації геополітичних та геоekonomічних інтересів акторів міжнародних на глобальному, регіональному і локальному рівнях в геополітичній структурі світу. Г. визначає (уточнює) вектори вказаних інтересів держав, оцінює їх географічного положення у контексті його стратегічної важливості та загроз, які з цим можуть бути пов'язані.

ГОНКА ОЗБРОЄНЬ – спрямування значної частини фінансових та інших ресурсів на розвиток військового виробництва, а відтак – прискорене нагромадження запасів озброєння і військової техніки, їх удосконалення на базі мілітаризованої економіки й використання у військових цілях досягнень науково-технічної революції. Головна мета **Г.о.** – випередження потенційного противника в нарощуванні військово-технічної могутності держави.

ДЕЛІМІТАЦІЯ КОРДОНУ – договірне визначення лінії кордону між державами з точним описом його проходження і нанесенням на карту відповідно до укладеного договору з іншою державою. Є складовою договорів (угод) про встановлення чи зміну державних кордонів.

ДЕМІЛІТАРИЗАЦІЯ ТЕРИТОРІЇ – погоджені державами заходи, які забороняють використовувати певну територію у військових цілях у мирний час, а також передбачають заборону зберігати на ній існуючі чи зводити нові військові укріплення і спорудження, утримувати *збройні сили*. Буває повною або частковою. За частковою – заборона поширюється на деякі види оборонної діяльності або встановлюється певний рівень озброєння.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ – специфічний вид та невід’ємна складова державного управління, що охоплює різні сфери життєдіяльності суспільства та держави і є цілеспрямованою діяльністю суб’єктів забезпечення національної безпеки, які в межах чинного законодавства та використовуючи наявні можливості, здійснюють розробку й реалізацію владних, регулюючих, координуючих та контролюючих впливів на об’єкти національної безпеки. Головною метою **Д.у.н.б.** є прогнозування, виявлення, запобігання та нейтралізація загроз розвитку людини, суспільства і держави. Суб’єктами **Д.у.н.б.** є посадові особи, органи державного управління, інші інститути діяльності яких прямо чи опосередковано пов’язана із забезпеченням національної безпеки.

ДОГОВІР ПРО НЕРОЗПОВСЮДЖЕННЯ ЯДЕРНОЇ ЗБРОЇ – підписаний 1 липня 1968 р. СРСР, США, Великобританією й іншими державами в Москві, Вашингтоні і Лондоні. Учасниками договору є понад 170 держав, а його ціль – зупинити розповсюдження ядерної зброї шляхом здійснення міжнародного контролю за виконанням зобов’язань, узятих на себе державами. У 1995 році дія договору подовжена безумовно та безстроково. Україна приєдналася до нього у 1994 році.

ДОКТРИНА ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНА – офіційно проголошена система принципів, поглядів на цілі, задачі, характер зовнішньої політики держави та засоби і способи її реалізації.

ЕКОЦИД – масове знищення рослинного чи тваринного світу, отруєння атмосфери чи водних ресурсів, здійснення інших дій (у тому числі під час війни), здатних викликати екологічну катастрофу. Вперше застосовано США у ХХ ст. в Індокитаї (застосування гербіцидів, створення штучних дір в озоновому шарі). Один із найтяжчих злочинів проти людства.

ЖИВУЧІСТЬ ЕКОНОМІКИ – здатність економіки зберігати та швидко відновлювати свій потенціал під час військового конфлікту.

ЗАГРОЗА НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ – подія, процес, інші чинники, які створюють *небезпеку* національним інтересам та формують потенціал (можливість) заподіяння збитку (шкоди) національним цінностям. Можуть бути класифіковані за: характером (соціальні, техногенні, природні); розмахом та масштабами наслідків (глобальні, регіональні, загальнодержавні, локальні); джерелами (іноземні держа-

ви, юридичні чи фізичні особи, політичні, економічні, соціальні, природні тощо); сферами прояву (політичні, воєнні, економічні, соціальні тощо); спрямованістю (внутрішні, зовнішні); терміном дії (постійні, короткострокові, середньострокові, довгострокові). Розрізняють також загрози: об'єктивні (не залежать від людей); суб'єктивні (результат діяльності людей); уявні (наслідок неправильної оцінки інформації); потенційні, які можуть бути реалізовані за певних обставин та реальні, які вже реалізуються чи можуть бути такими у будь-який момент часу. Оцінка загроз може мати значну долю суб'єктивізму, зокрема, обумовлену політичними уподобаннями та рівнем фахової підготовки тих, хто приймає участь в оцінках.

ЗБРОЙНІ СИЛИ ООН – міжнародні збройні сили, які створюються за рішенням Ради Безпеки ООН із військових контингентів країн – членів ООН, що виділені ними відповідно до Статуту ООН з метою підтримки міжнародного миру і безпеки.

ЗБРОЙНІ СИЛИ УКРАЇНИ – військове формування, на яке відповідно до Конституції України покладаються оборона України, *захист її* суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності. Мають таку структуру: *Генеральний штаб Збройних Сил України*; види Збройних Сил України (Сухопутні війська, Повітряні Сили, Військово-Морські Сили); об'єднання, з'єднання, військові частини, військові навчальні заклади, установи та організації, що не належать до видів ЗСУ.

ЗБРОЯ МАСОВОГО УРАЖЕННЯ – зброя, що за силою руйнування та ураження багаторазово перевершує звичайне озброєння. До такої зброї відносять ядерну, хімічну, бактеріологічну (біологічну) і радіологічну зброю.

ЗБРОЯ НА НОВИХ ФІЗИЧНИХ ПРИНЦИПАХ – зброя, в основу створення якої покладені відомі фізичні процеси і явища, що не використовувалися раніше при виготовленні зброї. До такої зброї відносять лазерну, пучкову, мікрохвильову та інші види зброї.

ЗОНА МИРУ – територія, де заборонено застосування (загроза застосування) сили, розміщення, вдосконалення, володіння, випробування й застосування зброї масового знищення, а також її перевезення.

ІНТЕРЕСИ НАЦІОНАЛЬНІ - сукупність збалансованих інтересів людини (громадянина), суспільства, держави у різних сферах їх життєдіяльності, реалізація яких гарантує збереження *національних цінностей*, державний суверенітет, територіальну цілісність та прогресивний суспільно-політичний і соціально-економічний розвиток, вихідний пункт *політики національної безпеки* та основа формування *національних цілей*. **І.н.** мають складну структуру і можуть бути класифіковані за різними ознаками, зокрема, за: характером (коаліційні, національні); масштабом (загальнодержавні, регіональні, локальні); ступенем важливості (життєво важливі, важливі); строками дії (постійні, довгострокові, середньострокові, короткострокові), видами політики (зовнішні, внутрішні), сферами прояву (політичні, економічні, соціальні тощо). Найвищу ступінь важливості мають **І.н.**, пов'язані зі збереженням *національних цінностей*, втрата яких загрожує фізичному та духовному існуванню народу, призводить до руйнації державного утворення (наприклад, територіальної цілісності).

ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНІ ЦЕНТРИ – структури, які цілеспрямовано займаються інформаційною та аналітичною роботою. Можуть бути: інформаційними (пошук, збір, обробка та облік інформації); власне **І.а.ц.** (збір, аналітична обробка інформації, підготовка результатів аналізу для споживача); центри інформації та банки даних (облік та зберігання тематичних масивів інформації, зокрема, електронних

бібліотек); інформаційні агентства, прес-центри та центри зв'язків з громадськістю. І.а.ц. напрацьовують нові підходи, готують контингент експертів, а відтак є важливим інструментом прийняття управлінських рішень з питань безпеки.

КОМПЛЕКСНА ОЦІНКА РІВНЯ ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ – системна характеристика умов існування суспільства та держави, яка визначається у контексті комплексної кількісної та якісної оцінки процесів, подій та інших чинників, які ідентифікуються як небезпеки розвитку індивіду, соціальної групи, суспільства, держави. За своєю суттю є комбінацією інтегральних критеріїв, які слугують для оцінки рівня безпеки у різних сферах та базуються на розумінні взаємозв'язків між складовими національної безпеки й факторами, які здійснюють вплив на можливості та загрози реалізації національних інтересів.

КОНТЕНТ-АНАЛІЗ – якісно-кількісний метод вивчення документів, який часто передбачає переведення у кількісні показники інформаційного масиву текстової (чи будь-якої іншої) інформації. Характеризується об'єктивністю висновків і строгістю процедури, яка, зокрема, передбачає виявлення ключових понять дослідження, відповідно до яких аналізується зміст й залежить характер отриманих даних.

КОНФРОНТАЦІЯ МІЖНАРОДНА – одна із початкових фаз міжнародного конфлікту, коли має місце зіткнення інтересів держав (держав). В основі К.м. можуть бути територіальні, економічні та інші суперечності. Її виникнення зумовлене протиріччями, що виникають між державами та чинниками, що визначають зовнішньо-політичний курс держав.

КОНЦЕПЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ – сукупність офіційних поглядів держави (у формі нормативного документа) щодо мети, принципів, підходів, методів, організаційно-правових та інших механізмів реалізації *політики національної безпеки*; система науково обґрунтованих поглядів на сутність національної безпеки, принципи, підходи, методи та механізми її забезпечення, які визначають ідею (задум) політичного керівництва щодо реалізації національних інтересів і є основою побудови моделі системи національної безпеки. Багато країн розробляють **К.н.б.** або документи, аналогічні за своїм змістом з нею, які є основою розробки інших документів з питань національної безпеки, зокрема, Стратегії національної безпеки.

КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ – показники (параметри, індикатори, стандарти), що дозволяють оцінити результати управлінської діяльності щодо реалізації національних інтересів. Можуть бути локальними, інтегральними та комплексними. Локальними є критерії, за допомогою якого оцінюється діяльність окремого суб'єкта національної безпеки щодо реалізації національного інтересу у тій чи іншій сфері життєдіяльності, а інтегральними – діяльність усіх суб'єктів, які причетні до його реалізації. Комплексні критерії є комбінацією інтегральних критеріїв і слугують для оцінки рівня безпеки або рівня (ступеня) реалізації сукупності національних інтересів у політичній, економічній, соціальній чи гуманітарній сфері. Інтегральні та комплексні критерії базуються на врахуванні взаємозв'язків між складовими національної безпеки та між факторами, які здійснюють вплив на можливості і загрози реалізації національних інтересів.

МИРОТВОРЧИСТЬ – військово-політична й економічна діяльність цивільного і військового персоналу від держав, міжнародних організацій, здійснювана відповідно до мандата міжнародної або регіональної організації та спрямована на запобігання, вирішення або пост-конфліктне врегулювання між- або внутрішньодержавних

конфліктів. **М.** підрозділяють на превентивну дипломатію, операції з підтримки миру й операції примусу до миру. Проводиться на основі мандату Генеральної Асамблеї і Ради Безпеки ООН.

НАДДЕРЖАВА – міжнародно-політичний статус держави, яка відіграє панівну роль у міжнародних відносинах завдяки свого економічного, військового чи ресурсного потенціалу, що вигідно відрізняє її від інших держав. Наприклад, вони володіють військовим потенціалом, що здатний спричинити масові руйнування планетарного масштабу. **Н.** здатні діяти поза межами своєї території й виступають системоутворюючим чинником в системі міжнародних відносин на регіональному та глобальному рівнях, мають довгострокові *інтереси національні* в усіх регіонах. Розрізняють три типи **Н**: універсальні (здатні діяти в глобальному масштабі та в усіх сферах міжнародних відносин); секторні (здатні діяти у глобальному масштабі, але лише в певній сфері, наприклад військовій); регіональні (здатні діяти в межах певного регіону). Універсальні **Н.** не можуть отримати поразку у війні від будь-якої держави або коаліції держав за винятком **Н.**, яка володіє спів розмірною військовою могутністю. Сьогодні універсальною **Н.** є США.

НЕОКОЛОНІАЛІЗМ – система нерівноправних економічних та політичних відносин між державами, що виникла в умовах розпаду колоніальної системи й має за мету збереження залежності колишніх колоній від розвинених держав. Передбачає за допомогою економічних, фінансових та інших чинників здійснення контролю над країнами, що розвиваються.

ОБ'ЄКТИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ – головні предмети, на які спрямовані зусилля суб'єктів забезпечення національної безпеки. **О.н.б.** є: людина і громадянин – їхні конституційні права і свободи; суспільство – його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси; держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність.

ОБОРОНА КРАЇНИ – система політичних, економічних, воєнних, правових та інших заходів щодо підготовки країни до відбиття можливої військової агресії, запобігання і припинення збройних конфліктів й, зокрема, забезпечується підтримкою достатніх для оборони збройних сил та мобілізаційних можливостей держави.

ОПЕРАЦІЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНА – комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на виявлення осіб, які готуються здійснити або здійснили терористичний акт з метою, зокрема, забезпечення безпеки фізичних осіб у місці проведення операції, звільнення заручників, знешкодження терористів, запобігання їх спробам уникнути затримання.

ОРГАНИ ВІЙСЬКОВОГО УПРАВЛІННЯ – суб'єкти системи забезпечення національної безпеки, управлінська діяльність яких охоплює всі сфери життєдіяльності збройних сил та інших утворених відповідно до чинного законодавства військових формувань з метою прогнозування, виявлення, запобігання та нейтралізації загроз воєнній безпеці. Головний орган – Генеральний штаб Збройних Сил, який в період особливий є робочим органом Ставки Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України.

ОРГАНІЗАЦІЯ ТЕРОРИСТИЧНА – об'єднання кількох осіб або організацій, яке створене для здійснення терористичної діяльності, визнає можливість використання тероризму і в межах якого здійснено розподіл функцій, досягнуто домовленостей про певні правила поведінки, обов'язкові для цих осіб під час підготовки і вчинення терористичних актів.

ОЦІНКА ВОЄННО-ПОЛІТИЧНОЇ ОБСТАНОВКИ – оцінка чинників, які призводять до небезпеки розв’язання війни проти тієї чи іншої держави з боку іншої держави, ступеня (міри) вказаної небезпеки. Оцінку варто починати з виявлення основних тенденцій розвитку геополітичних і гео економічних процесів та воєнної політики зазначених держав.

ПАРИТЕТ ЯДЕРНИЙ – баланс ядерних сил і озброєнь ядерних держав (воєнних блоків), який означає здатність кожної із них (кожного із них) до нанесення неприйняттого для іншої сторони збитку. Не означає дзеркальну рівність ядерних арсеналів, а його дотримання є основним принципом при веденні переговорів по скороченню ядерних озброєнь.

ПАСПОРТ ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ – документ, який передбачає оцінку подій, процесів, інших чинників, що створюють небезпеку реалізації національним інтересам, характеристику їх можливого розвитку (масштаб, тенденції, наслідки), а також визначення завдань суб’єктів національної безпеки по реагуванню на загрози (моніторинг, превентивні дії, локалізація, тощо). Його розробка є ключовою передумовою удосконалення системи управління національною безпекою.

ПІДГОТОВКА МОБІЛІЗАЦІЙНА – комплекс заходів, які проводяться у мирний час з метою завчасної підготовки економіки країни, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, збройних сил, інших військових формувань, територій, створюваних на воєнний час спеціальних формувань і органів до виконання завдань захисту від збройного нападу і задоволення потреб держави та населення у воєнний час.

ПІДХІД СИСТЕМНИЙ - напрям наукового пізнання, в основі якого покладено принцип дослідження об’єктів як систем, який знайшов широке застосування в різних сферах життєдіяльності суспільства та держави. Орієнтує дослідження на розкриття цілісності об’єкта, на різноманітних типів зв’язків у ньому і зведення їх у єдину теоретичну картину.

ПОЛІТИКА ВІЙСЬКОВО-ТЕХНІЧНА – діяльність вищих посадових осіб держави, спрямована на оснащення збройних сил озброєнням, іншим військовим майном, розвиток оборонно-промислового комплексу, військово-технічного співробітництва з іншими країнами, планування та виконання заходів з контролю за розвитком озброєнь і військових технологій.

ПОЛІТИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ – діяльність органів державної влади, громадських та інших організацій, спрямована на реалізацію національних інтересів, збереження цілісності суспільства та досягнення на цій основі суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку за умови дотримання взаємоприйнятого балансу інтересів особи (громадянина), суспільства і держави. Вона, зокрема, передбачає визначення підходів, принципів та механізмів забезпечення національної безпеки, виявлення загроз щодо реалізації *національних інтересів*, визначення національних пріоритетів щодо створення *системи забезпечення національної безпеки* та її ресурсного забезпечення.

ПОТЕНЦІАЛ ДЕРЖАВИ ВОЄННИЙ – матеріальні, інформаційні, політичні та інші можливості держави, що можуть бути використані у воєнних цілях. Характеризує можливість держави щодо створення та удосконалення збройних сил, оснащення їх сучасним озброєнням.

ПОТЕНЦІАЛ ДЕРЖАВИ ЕКОНОМІЧНИЙ – сукупність можливостей держави щодо виробництва матеріальних благ і надання послуг, які зокрема, визначаються на-

явністю та якістю трудових ресурсів, структурою сировинної бази, ступенем розвитку промисловості, сільського господарства, транспорту і зв'язку, рівнем розвитку науки і техніки.

ПРИНЦИПИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ – фундаментальні положення, що відображають закономірності та науково обгрунтовані напрями реалізації державної політики захисту національних інтересів. Серед них, зокрема: спрямованість органів державної влади на захист прав та свобод людини; пріоритет ненасильницьких заходів урегулювання внутрішньодержавних та міжнародних конфліктів; узгодження інтересів особи, суспільства та держави.

РЕЗЕРВИ ДЕРЖАВНІ – спеціально створювані запаси матеріальних цінностей (палива, машин, зерна тощо), призначені для виконання загальнодержавних завдань, зокрема: забезпечення мобілізаційних потреб і першочергових робіт при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; надання державної підтримки з метою стабілізації економіки. Резерви є частиною державних запасів, які використовують в останню чергу.

РЕФОРМА ВОЄННА – комплекс цілей та заходів, які передбачають низку взаємопов'язаних та узгоджених кількісних і якісних змін збройних сил, інших складових *сектору безпеки*, органів *військового управління*, які зумовлені новими завданнями держави щодо забезпечення *національної безпеки*, появою новітніх видів озброєння, зміною геополітичної обстановки, ролі та місця держави у світі, іншими чинниками.

РИЗИК НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ – розрахункова кількісна оцінка ймовірного розміру шкоди (збитку) національній безпеці у разі настання небажаної події: війни, політичної, економічної чи іншої кризи; кількісна оцінка небезпеки національному інтересу, яка є наслідком вказаної події. Є ситуативною характеристикою діяльності суб'єктів національної безпеки щодо реалізації національних інтересів. Розрізняють великий, прийнятний, недопустимий тощо ризик. При цьому найменші за ступенем нанесення шкоди національним інтересам обумовлені *викликами національній безпеці*, а значні – загрозами життєво важливим національним інтересам.

РІВНОВАГА ВОЄННО-ПОЛІТИЧНА – оцінка відносин між державами, за якої сукупність сил, засобів і факторів, що сприяють розв'язанню війни, врівноважується відповідною сукупністю, спрямованих на її запобігання. У результаті цього ситуація у відносинах між державами (коаліціями держав) залишається відносно стабільною.

СЕКТОР БЕЗПЕКИ – підсистема *системи забезпечення національної безпеки* – взаємопов'язана сукупність збройних сил, правоохоронних органів та спеціальних служб, ОПК, інших сил і засобів, діяльність яких охоплена єдиною системою стратегічного планування та скоординована вищим політичним керівництвом і уповноваженими на те керівниками органів державної влади, які наділені згідно чинного законодавства правом віддавати накази щодо застосування сили або загрозувати її застосуванням для вирішення завдань щодо захисту національних інтересів. Особливістю управління вказаними силами і засобами є наявність політичного, адміністративного та оперативного (військового) управління.

СИСТЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ – складова системи національної безпеки – сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених механізмів і суб'єктів забезпечення національної безпеки, які на основі чинного законодавства

трансформують політику національної безпеки у цілеспрямовану діяльність (заходи політичного, воєнного та іншого характеру) щодо реалізації національних інтересів. Серед завдань системи, зокрема: розробка керівних документів щодо забезпечення національної безпеки; створення та підтримка в готовності до застосування сил і засобів *сектору безпеки* (складової вказаної системи); локалізація, деескалація та врегулювання конфліктів, а також ліквідація їх наслідків; моніторинг факторів, які здійснюють вплив на національну безпеку.

СИСТЕМА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ – відкрита, динамічна соціальна система, метою якої є створення належних умов для підтримки бажаного рівня захищеності національних інтересів й забезпечення цілісності суспільного організму та його розвитку, а також нейтралізація небезпеки послаблення здатності держави відстоювати вказані інтереси. Складовим системи, зокрема, є: сукупність суб'єктів та об'єктів національної безпеки; масив чинного законодавства, який визначає офіційні погляди стосовно підходів, принципів та механізмів захисту національних інтересів.

СИТУАЦІЙНИЙ ЦЕНТР – спеціальний організаційно-технічний комплекс, оснащений цільовим апаратно-програмним забезпеченням та інформаційно-комунікаційним обладнанням для проведення службових нарад керівників держави та підготовлених експертів з метою розробки та прийняття ключових державно-управлінських рішень «в режимі реального часу» (важливий інструмент стратегічного управління у сфері національної безпеки).

СТАБІЛЬНИЙ СТАН ДЕРЖАВИ – етап розвитку держави за якого, у разі різкої зміни дестабілізуючих факторів її життєдіяльності, забезпечуються суверенітет, територіальна цілісність, економічний і політичний розвиток, стійке функціонування державних тощо. Суттєво залежить від ефективності *системи забезпечення національної безпеки*.

СТАБІЛЬНІСТЬ ПОЛІТИЧНА – стан системи зв'язків між різними політичними суб'єктами, для якого характерні визначена цілісність політичної системи й її здатність ефективно реалізовувати покладені на неї функції. Розрізняють внутрішньополітичну, регіональну і міжнародну П.с.

СТАН ВОЄННИЙ – правовий режим, що вводиться в державі або в окремих її місцевостях за встановленою процедурою та за рішенням керівництва держави при виняткових обставинах (наприклад, у разі збройної агресії чи загрози нападу). Його особливістю є розширення повноважень військового командування та покладання на громадян додаткових обов'язків і обмежень (щодо пересування, участі у страйках тощо). Період знаходження держави у такому стані часто називають воєнним часом.

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ – функція *державного управління національною безпекою*, яка передбачає визначення мети, цілей, завдань та заходів щодо реалізації *політики національної безпеки*, спрямованої на реалізацію національних інтересів.

СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ – процес прийняття і здійснення управлінських рішень суб'єктами стратегічного рівня *державного управління національною безпекою*. Його центральною ланкою є вибір шляхів, засобів та способів реалізації національних інтересів, який базується на результатах аналізу та порівнянні економічного, воєнного та інших складових потенціалу держави з прогностичними характеристиками розвитку середовища її існування. Передбачає наявність у керівництва держави стратегічного мислення.

СТРАТЕГІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ – сукупність офіційних поглядів держави, які, як правило, викладені у формі нормативного документа та ґрунтуються на результатах комплексного аналізу умов життєдіяльності суспільства та держави на певному історичному відрізку часу у контексті можливостей та загроз реалізації національних інтересів; система поглядів на сукупність національних цілей, принципи, підходи, методи та механізми їх досягнення, які в сукупності є основою вдосконалення моделі системи забезпечення національної безпеки. Принциповим при її розробці є прогноз змін в ієрархії національних цілей та загроз щодо їх досягнення. Затверджена стратегія є організаційно-правовим інструментом повсякденної діяльності суб'єктів *державного управління національною безпекою*, спрямованої на досягнення національних цілей. *Цілі національні*, досягнення яких передбачено стратегією, повинні мати пріоритетне фінансування з державного бюджету.

СЦЕНАРІЙ ВІЙНИ – прогнозний опис можливого початку, розвитку, завершення і наслідків війни на основі стратегічного аналізу її можливих цілей політичного і стратегічного характеру, співвідношення політичних, економічних і воєнних можливостей сторін, інших факторів, що впливають на хід і результат війни.

ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ – цілеспрямовані, організуючі, координуючі та регулюючі впливи суб'єктів *державного управління національною безпекою*, які спрямовані на реалізацію *національних інтересів*. Охоплюють всі сфери життєдіяльності суспільства та держави. Їх головною метою є створення належних умов розвитку особи, прогресу суспільства і держави, а також нейтралізація загрози послаблення спроможності держави реалізувати *інтереси національні* на міжнародній арені. Специфічність вказаних функцій полягає в тому, що прогнозування, виявлення, запобігання та нейтралізація загроз національним інтересам передбачає використання спеціально створюваних сил і засобів (збройних сил, розвідки, правоохоронних органів тощо), а відтак їх реалізація може мати «силовий», примусовий характер.

ЦІЛІ НАЦІОНАЛЬНІ – основні орієнтири узгодженої діяльності держави, суспільства і громадян, які уявляються досяжними у межах деякого інтервалу часу; кінцевий момент (подія) політичного, економічного чи будь-якого іншого соціально значущого процесу досягнення суспільно значимих результатів загальнонаціонального масштабу. Формуються в руслі *національних інтересів*, є їх своєрідною декомпозицією, а їх зміст, спрямованість, терміни та бажана інтенсивність досягнення визначаються динамікою та суперечливістю розвитку середовища існування суспільства і держави. Мають складну структуру і можуть бути класифіковані за різними ознаками.

ЦІННОСТІ НАЦІОНАЛЬНІ – притаманна нації матеріальна, інтелектуальна і духовна власність та досягнення, що складають основу її матеріального і морального існування та розвитку й визначальним чином здійснюють вплив на формування системи національних інтересів та цілей, є їх базовим компонентом. Є найбільш стабільний і найменш рухливий елемент *системи забезпечення національної безпеки*, визначають сутність, цілісність, стійкість, конфігурацію та спрямованість формування й функціонування вказаної системи, а внаслідок екстраполяції національних цінностей на конкретно-історичні умови розвитку нації (суспільства), формуються відповідні *інтереси національні*.

ІМЕННИЙ ПОКАЗЧИК

А

Арнольд В.І. 95, 279, 520
Архарія А. 80
Асахара С. 310, 311
Атаманчук Г.В. 205, 278

Б

Бекон Ф. 24
Беряєв Н.А. 46, 47, 48
Бжезінський З. 123
Бодрійяр Ж. 27
Бодрук О.С. 77, 105, 518,
520
Браун Г. 80, 81
Броді Б. 80

В

Вагапов В.Б. 81, 521
Вебер М. 74, 89, 520
Вернадський В.І. 99
Возженіков А.В. 82, 88

Г

Гарєєв М. 458
Гегель Г. 26, 75, 521
Гоббс Т. 24
Гончаренко О.М. 77, 81,
521, 527
Гумільов Л.М. 75, 521

Д

Дарвін Ч. 42, 99
Донцов Д. 87
Дюркгейм Д.Е. 89

Е

Енгельс Ф. 66

К

Кант І. 25, 47
Каплан М. 80
Картер Е. 104, 522
Кауфман Д. 80
Кеннеді Д. 319
Кіссінджер Г. 123
Коен Р. 135
Кокошин А.А. 104, 205,
249, 278, 522
Коллінз Дж. 80
Конфуцій 295
Костенко Г.В. 77, 519, 522
Костров А.В. 102
Курно О. 66, 417, 523

Л

Лисицин Е.М. 81, 521
Локк Дж. 25, 89

М

Майнгоф У. 307
Мак Вей Т. 309, 310
Макіавеллі Н. 295
Манілов В.Л. 82, 102, 104
Марігела Х.К. 307
Маркс К. 66, 89
Моргентау Г. 80, 123
Мосов С.П. 175, 205
Мунтіян В.І. 102, 104

Н

Нижник Н.Р. 195, 205,
279, 524
Новіков В.Д. 102
Норр К. 80

П

Перрі Дж. 104

Р

Радаєв М.М. 102
Райт Г. 205
Руссо Ж-Ж. 25, 26, 73

С

Сліпченко В.І. 180, 183,
461
Сорос Дж. 67
Спенсер Г. 59
Сталін І.В. 88
Століпін П. 319

Т

Ткачов А.А. 102
Тойнбі А. 51
Трегер Ф. 80
Трумен Г. 83

У

Уолферс А. 30, 80

Ф

Фрейд 89
Фуко М., 89
Фур'є Ш. 26

Х

Хантінгтон С. 144
Хофман С. 80

ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЗЧИК

А	Аналітична діяльність — 11, 158, 159, 160, 169, 188, 193, 242, 261, 262, 263, 265, 266, 272, 275, 279, 286, 287, 300, 335-337, 340, 363, 366, 389, 406, 407, 414, 418, 421, 423, 436, 437, 486, 513, 515, 523, 526, 529, 533; Асиметричні військові конфлікти — 64, 313, 323, 462, 513, 516
Б	Безпека — 12, 14, 19, 20, 21-44, 46, 48, 49; Безпека держави — 22, 71, 90, 91, 113, 123, 131, 138, 143, 153, 156, 169, 219, 233, 272, 346, 353, 476, 482; Безпека особи — 35, 71, 96, 131, 137, 138, 220, 350; Безпека суспільства — 23, 71, 90, 91, 530.
В	Види національної безпеки — 93, 191; Виклик національній безпеці — 101, 104, 105-108, 111, 142, 146, 148, 149, 151, 163, 189, 191, 192, 193, 200, 253, 497, 517; Воєнна доктрина — 10, 123, 125, 156, 169, 179, 331, 332, 334, 359, 393, 395, 398, 399, 400, 401, 425, 428, 431, 432, 435, 447, 449, 471, 472, 473, 476, 483, 487, 514, 519, 524; Воєнна політика — 357, 424, 428-430, 432, 467, 471, 473, 513, 515, 536; Воєнно-стратегічний простір — 454, 455, 513, 518; Воєнно-економічна політика — 99, 399, 474, 513, 516; Військово-промислова політика — 313, 399, 470, 474, 476, 516; Військово-технічна політика — 183, 302, 354, 399, 433, 452, 470, 474, 475, 476, 513, 516, 532, 536.
Г	Гносеологічний підхід вивчення безпеки — 23, 38; Горизонт прогнозу — 248, 275, 277; Глобальна воєнна система — 452, 513, 454, 455; Геополітична парадигма розвитку міжнародних відносин — 452, 453, 513; Геоекономічна парадигма розвитку міжнародних відносин — 452, 453, 513.
Д	Державне управління національною безпекою — 10-12, 51, 52, 55, 61, 76, 84, 114, 159, 184, 197, 200, 203-207, 212, 214, 215, 241, 244, 246, 253, 255, 267, 268, 272, 273, 275, 282, 301, 340, 360, 393, 395, 396, 405, 421; Доктрина національної безпеки — 10, 12, 92, 117, 170, 202, 241, 246, 247, 248, 251, 252, 254, 275, 277, 278, 282, 331, 332, 392, 393, 404, 410, 525; Допустимі втрати для держави — 152, 153, 154, 155, 156, 181, 193, 206, 268, 269, 270, 271, 272, 275, 277, 278, 428, 494; Державна політика національної безпеки — 11-13, 47, 48, 54, 76, 79, 94, 98, 102, 115-118, 122, 124, 134, 142, 152, 159, 169, 170, 174, 175, 187, 198, 220, 229, 249, 251, 252, 261, 267, 274, 280-302, 325, 330-337, 350, 356, 385-390, 392-398, 401, 404, 405, 409, 410, 412, 423, 427, 431, 448, 451, 469, 479, 480, 508, 523, 525, 527; Демократичний цивільний контроль за сектором безпеки — 12, 98, 99, 197, 342, 347, 351-368, 370-373, 377, 381, 385, 387, 388, 389, 398, 401, 434.
Е	Екологічна безпека — 35, 53, 92, 94, 99, 144, 155, 165, 190, 191, 192, 204, 221, 240, 281, 299, 324, 332, 333, 340, 390, 419, 465, 507, 510, 532; Економічна безпека — 24, 28, 35, 92, 94, 97, 98, 99, 100, 187, 530; Енергетична безпека — 11, 94, 129, 145, 146, 165, 187, 221, 237, 254.
З	Загроза національній безпеці — 11, 12, 13, 24, 29, 71, 76, 79, 84, 84, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 100, 101-109, 120-123, 126, 129, 131, 132, 136-138, 140, 142, 147, 148-174, 184-187, 188-195, 198, 199, 201, 203, 215, 216, 219, 224-229, 236, 238, 242, 248-250, 252-254, 256, 264, 267-273, 275, 283, 285, 287, 289-294, 297, 300, 301, 302, 320, 322, 323, 325, 329, 331, 332, 333, 340, 343, 348, 358, 373, 393, 396, 397, 398, 404, 409, 463, 484, 485, 486, 487, 489, 493, 497-508, 517, 525, 532; Загрози воєнній безпеці — 235, 334, 361, 399, 401, 425, 427-435, 448, 451, 465-468, 472, 473, 487, 488, 497-508, 513, 516, 518, 535, 538.
І	Ієрархія національних інтересів — 80, 148, 191, 193, 217, 248, 248, 412, 491, 492, 494, 496, 499, 517; Інтегральні критерії ефективності державного управління національною безпекою — 267, 268, 277, 534; Інформаційна модель стратегічного планування — 12, 410-413, 513; Інформаційна протидія ймовірного супротивника — 99, 419, 513.

К	Концепція політичного реалізму — 64, 123, 124, 128, 142, 191, 194; Класична (канонічна) парадигма дослідження безпеки соціальних систем — 63, 64, 65, 68, 71, 72, 74; Концепція національної безпеки — 12, 83, 84, 92, 94, 117, 170, 241, 246-252, 275, 277, 278, 392; Комплексні критерії ефективності державного управління національною безпекою — 267, 277; Корупція — 33, 236, 366-373, 385, 388, 510; Корупційні правопорушення — 374, 375, 377, 382, 383, 385, 388; Комплексний огляд сектору безпеки — 401, 403, 513, 514; Конфліктність при стратегічному плануванні — 411, 415, 421, 422, 424, 432, 458, 513.
Л	Локальні критерії ефективності державного управління національною безпекою — 267, 268, 272, 275.
М	Механізм забезпечення національної безпеки — 55, 61-65, 68-74; Модель інформаційного механізму прийняття управлінських рішень — 213-218, 275; Моніторинг державної політики національної безпеки, — 289-291, 293, 300-302, 333, 336, 340, 385, 386.
Н	Небезпека — 14-25, 28, 29, 32-36, 43, 54, 62, 64, 70, 72, 73, 74, 90, 92, 101, 102, 104, 106-108, 148-152, 158, 161-164, 184, 185, 187, 190, 191, 193, 194, 228, 273, 290, 292, 298, 303, 320, 322, 323, 325, 394, 399, 421, 428, 430-432, 438, 465-467, 484, 494, 497, 530-534, 536-538; Національні цінності — 12, 28, 30, 32, 45-63, 65, 72, 73, 74, 79-85, 90, 109-113, 115-117, 120, 151, 192, 194, 198, 199, 215, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 248, 250, 251, 252, 275, 282, 298, 393, 471, 492, 493, 532, 533, 539; Національні інтереси — 11-12, 13, 41, 47, 64, 71, 76-80, 84, 87, 90-98, 100, 101, 104, 106-109, 112, 113-126, 128, 129, 132-137, 140-143, 148-158, 161-164, 166-168, 170-175, 177, 178, 185-194, 197-201, 203, 204, 205, 207, 212, 214, 215, 217, 218, 219, 224, 228-233, 235-242, 244, 248-257, 260, 261, 264, 267-272, 274, 275, 281-291, 293-295, 298, 300, 301, 322, 331-333, 335, 340, 341, 351, 392, 393, 394, 396-399, 404, 405, 406, 408, 409, 411-425, 431, 434, 446, 451-453, 465, 467, 468, 471-479, 484, 485, 487-494, 496-498, 500, 501, 503, 506, 516, 517, 521, 525, 529-534, 536-539; Націоналізм — 69, 84, 85, 87-90, 146, 191, 192, 194; Нація — 41, 52, 69, 78, 83, 84, 87-90, 109, 113, 122, 137, 139, 144, 145, 191, 192, 232, 274, 275, 298; Національні цілі — 52, 87, 116, 117, 149, 150, 191, 199, 207, 214, 217, 218, 248, 252, 254, 283, 397, 409, 453, 485, 489, 499, 502, 531, 533, 539; Надзвичайна ситуація — 102, 138, 165, 166, 190, 191, 243, 244, 245, 246, 275, 277, 278, 294, 327, 334, 353, 355, 394, 398, 420, 435, 443, 481, 522, 537; Недопустимі (критичні) втрати для держави — 152-155, 193, 268, 269, 271, 272, 275, 277; Неурядові дослідні організації — 335-339, 342; Невизначеність при стратегічному плануванні — 43, 405, 408, 411, 415-419, 422-424, 491, 492, 494, 495, 508, 513-515, 518; Національна стратегія — 396, 397, 477, 513.
О	Онтологічний підхід вивчення безпеки — 14, 22, 37, 42, 55, 67, 72, 73; Обороздатність держави — 81, 99, 165, 294, 334, 416, 426, 427-430, 433, 435, 466, 469, 472, 473, 513, 515; Оперативне управління — 99, 168, 171, 245, 253, 254, 260, 275, 277, 300, 301, 537; Оцінювання державної політики національної безпеки — 289-291, 385, 386; Оборонний огляд — 401-403, 514; Оборонна політика держави — 365, 403, 424, 425, 434, 445, 513; Оборона держави — 183, 340, 401, 425, 426, 428, 429, 437, 464, 469, 513, 515; Оборонне планування — 249, 393, 395, 398, 402, 424, 426-429, 431, 433-437, 448-450, 515, 518, 519, 522; Оцінка оборонної достатності обороноздатності держави — 12, 179, 181, 182, 184, 193, 426, 429, 431, 513, 515; Оптимальна чисельність збройних сил — 179, 182, 426, 429, 430, 513, 515; Оцінка воєно-політичної обстановки — 394, 426, 430, 432, 513, 515; Органи військового управління — 424, 426, 431-433, 513, 518, 537; Оборонно-промисловий комплекс — 99, 118, 294, 426, 427, 448, 466, 469, 474-476, 515, 536; Об'єкти стратегічного планування забезпечення національної безпеки — 447, 448, 513.
П	Принципи наукового вивчення безпеки — 12, 37, 38-44; Потенційний виклик — 149, 189, 497, 517; Потенційна загроза — 149, 150, 152, 153, 190, 191, 193, 422, 497, 499, 517; Паспорт загрози національній безпеці — 158-161, 163, 165, 167, 168, 191, 193, 194, 423; Потенціал держави — 100, 175, 176, 178, 183, 191, 193, 256, 269, 428, 538; Прогнозування державної політики національної безпеки — 280-282, 285; Природні та соціальні елементи політики національної безпеки — 292, 385, 386, 388; Принципи політики національної безпеки — 330, 331, 385, 536; Принципи демократичного цивільного контролю за сектором безпеки — 351, 360, 385, 387; Припустимий ступінь воєно-економічного напруження — 426, 513, 515, 179; Правові основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки — 447, 448, 513; Парадигма війни — 452-465, 513.

Р	Рівні порядку (організації) соціальних систем — 33, 42, 43, 46, 56, 72, 121; Рівні національної безпеки — 92, 100, 106, 122, 178, 185, 191, 192, 413, 416, 486; Ризик національній безпеці — 106, 107, 108, 191; Реальний виклик — 149, 151, 189, 191, 225, 497, 517; Реальна загроза — 136, 149, 150, 152, 154, 163, 181, 190, 191, 289, 297, 425, 493, 497, 517; Реальна небезпека — 21, 22, 149, 151, 190, 191, 228; Рівні соціальної напруженості — 49, 224, 225, 275, 276, 278; Рівень корумпованості — 368, 369, 373; Рівень обороноздатності держави — 165, 426, 427, 428, 430, 473, 515; Розумна достатність оборони — 179, 426, 429; Рівень воєнної безпеки — 430, 513, 515; Реформування Збройних Сил України — 352, 354, 435, 516.
С	Соціальна система — 17, 30-35, 43-46, 55-57, 59, 68, 69, 72, 73, 74, 92, 117, 120, 151, 163, 184, 206, 211, 227, 228, 244, 248, 417, 489, 538; Соціальні механізми — 59-63, 72-74; Складові національної безпеки — 93, 94, 98, 185, 192, 194, 267, 479, 534; Сфери національної безпеки — 94, 96, 100, 157, 158, 191, 282, 283, 349, 393, 420, 477; Система національної безпеки — 10, 117-121, 169, 174, 192, 248, 249, 252, 255, 285, 333, 343, 373, 525, 534; Система забезпечення національної безпеки — 10, 76, 138, 148, 151-154, 156, 157, 169-171, 174, 177, 178, 183, 185, 186, 188, 191, 193, 194, 203, 204, 246, 250-252, 257, 258, 268, 271, 272, 277, 278, 302, 342, 358, 363, 394-396, 405, 417, 423, 431, 435, 448, 484, 492, 497, 499, 501, 506, 515, 530, 537, 539; Сектор безпеки — 71, 76, 171, 172, 173, 174, 191, 193, 194, 203, 204, 241, 251, 260, 271, 296, 299-302, 341, 342, 346, 347, 356, 357, 359-364, 366, 392-395, 398, 401, 403, 404, 431, 477, 486, 513, 514, 537, 538; Суб'єкти державного управління національною безпекою — 197, 203, 210, 216, 242, 253, 258, 275, 276, 277; Система формування та узгодження соціальних інтересів — 231, 232, 233, 235, 236, 275, 276, 278; Стратегія національної безпеки — 10, 76, 79, 114, 251, 255, 258, 275, 330, 395, 396, 397, 447, 480, 482, 513, 539; Стратегія національної безпеки України — 164, 258, 260, 330, 332, 393, 395, 396, 398, 472, 513, 521; Стратегічне управління — 253-257, 260, 261, 275, 403, 442, 484, 502, 531; Стратегічне управління у сфері національної безпеки — 12, 246, 253-259, 277, 278, 538; Ситуаційний центр — 261, 262, 264-266, 275, 277, 538; Стратегічне прогнозування державної політики національної безпеки — 281, 282, 284, 285, 385, 386; Спільна зовнішня та безпекова політика ЄС — 344, 439, 440, 441, 442, 445, 446, 478; Суб'єкти, відповідальні за корупційні правопорушення — 374, 375, 377, 382, 383, 385, 388; Суб'єкти запобігання і протидії корупції — 366, 371, 373, 374, 375, 381, 382, 385, 388, 389, 526; Стратегічне планування — 260, 301, 391, 394, 431, 513, 519, 521, 538; Стратегічне планування забезпечення національної безпеки — 13, 116, 247, 391-395, 404, 408, 410, 411, 414, 419, 421, 422, 424, 426, 447, 452, 477, 478, 484, 513, 514, 516, 517, 518; Стратегія воєнної безпеки — 400, 401, 428, 435, 447, 513, 514; Стратегічний оборонний бюлетень (Біла книга) — 395, 401, 403, 435, 447, 472, 479, 513, 514, 519, 526; Системний аналіз — 70, 72, 174, 211-215, 237, 265, 278, 282, 311, 406-408, 410, 413, 485, 492, 513.
Т	Терор — 302, 303-330, 385, 386, 388; Тероризм — 124, 125, 130, 131, 136, 142, 146, 147, 165, 172, 181, 188, 204, 221, 281, 302, 303-330, 333, 336, 343, 344, 358, 385, 386, 388, 463, 468, 480, 499, 506, 522, 530, 535; Терористичні організації — 104, 166, 307, 273, 385, 386, 455, 456, 465, 466, 535; Тотальна війна — 460, 462, 464, 513, 516.
У	Уявна загроза — 103, 105, 533.
Ф	Феномен небезпеки — 14, 15, 72; Функції оборонного планування — 391, 392, 393, 402, 411, 415, 513, 515, 539.
Ц	Цінності — 28, 30, 32, 45-55, 57, 58, 60, 62, 72, 73, 80, 82, 83, 84, 109-112, 115-117, 136, 198, 219, 229, 232-234, 248, 251, 275, 282, 290, 294, 295, 298, 312, 490, 535.

Ситник Г.П.

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
у сфері національної безпеки**

ПІДРУЧНИК

Відповідальний за випуск

В. В. Рубан

Технічний директор

О. А. Панюков

Підписано до друку 16.08.2012. Формат 60x90 1/16.
Гарнітура AdonisC. Друк офсетний.
Умовних друкарських аркушів 34. Наклад 1000 екземплярів.

ВИДАВНИЧІЙ ДІМ «РУСЬКЕ СЛОВО»
01601, м. Київ, вул. Б.Хмельницького, 51-А.

Свідоцтво про внесення в Державний реєстр видавництв:
№4200, серія ДК, від 07.11.2011.

Друкарня ТОВ «Бізнесполіграф»,
04094, м. Київ, вул. Віскозна, 8.