

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ  
КАФЕДРА ГЛОБАЛЬНОЇ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

**Г.П.СИТНИК**

# **ОСНОВИ ТЕОРІЇ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

**Курс лекцій**

**Київ – 2023**

Рецензенти:

доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник О.Ф.Сальникова  
(Головне управління військового співробітництва Збройних Сил України),  
доктор наук з державного управління, професор І.А.Семенець-Орлова  
(Міжрегіональна Академія управління персоналом),  
доктор наук з державного управління, доцент О.А.Зубчик  
(Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

*Рекомендовано до друку вченою радою Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
( протокол № 11 від 29 грудня 2022р)*

**Ситник Г.П.**

С41 Основи теорії управління у сфері національної безпеки: курс лекцій / Г.П.Ситник. К: ТОВ "САК Лтд.", 2023. – 174 с.

У лекціях розкрито системне уявлення про управління та безпеку в соціальних системах та методологічний інструментарій управління у сфері національної безпеки, які дозволяють сформувати у студентів систему знань щодо основ теорії управління у сфері національної безпеки.

Для студентів Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, які навчаються за спеціальністю «Національна безпека (за окремими сферами забезпечення і видами діяльності)». Вони також можуть бути корисними і для фахівців, на яких покладаються аналітичні, консультативно-дорадчі й організаційно-розпорядчі функції щодо забезпечення національної безпеки та слухачів системи перепідготовки державних службовців.

УДК 351.746.1:354/352:323

## ПЕРЕДМОВА

Сьогодні на території багатьох країн та в їх найближчому оточенні спостерігається суттєве загострення суспільно-політичних та соціально-економічних проблем, наслідком яких є кризові явища, що часто трансформуються у збройні конфлікти. Окрім того коло загроз національній безпеці постійно розширює негативний вплив інших чинників, зокрема активізація суперництва між державами у процесі формування нового світового порядку, неоднозначний характер наслідків процесів глобалізації, все більш очевидне силове вирішення міждержавних суперечностей. В цих умовах принципово важливою є підготовка фахівців-управлінців, які володіють відповідними знаннями та вміннями, що дозволять їм адекватно реагувати на загрози національним інтересам України. Тому навчальна дисципліна «Основи теорії управління у сфері національної безпеки» є обов'язковим компонентом підготовки здобувачів першого (бакалаврського) рівня вищої освіти, які навчаються за освітньо-професійною програмою «Урядування у сфері національної безпеки» спеціальності 256 – Національна безпека (за окремими сферами забезпечення і видами діяльності).

Метою вказаної дисципліни є формування у студентів системи знань щодо основ теорії управління у сфері національної безпеки, які дозволять їм розв'язувати складні спеціалізовані завдання щодо адекватного реагування на загрози національним інтересам України в межах своєї професійної компетенції

При підготовці курсу лекцій враховувалось, що навчальна дисципліна «Основи теорії управління у сфері національної безпеки» є органічним поєднанням знань щодо системних уявлень про управління та безпеку в соціальних системах, а також методологічного інструментарію управління у сфері національної безпеки. Тому й курс лекцій складається із двох змістовних модулів:

«Системне уявлення про управління та безпеку в соціальних системах», який формує у студента сукупність знань про: сутність управління та його моделі в соціальних системах; взаємозв'язок функцій держави та публічного управління; особливості здійснення влади в сучасному суспільстві; закономірності, закони та принципи управління в соціальних системах; взаємозумовленість сутності “небезпеки” та “безпеки” як характеристик буття соціальних систем; підходи до формування механізмів забезпечення безпеки соціальних об'єктів.

«Методологічний інструментарій управління у сфері національної безпеки» який дозволяє сформулювати у студентів сукупність знань про: сутність національної безпеки, як соціального явища, її види та складові; концептуальні засади та особливості формування механізмів забезпечення національної безпеки в сучасних умовах; роль національних цінностей як інституціонального чинника національної безпеки та їх зв'язок зі стійкістю держави; мету, суб'єкти, систему, об'єкти, особливості, функції та критерії ефективності управління у сфері національної безпеки; концептуальні засади балансу інтересів людини, суспільства та держави; основи реагування суб'єктів управління у сфері національної безпеки на небезпеки державності, стійкості соціального порядку, суспільно-політичну дестабілізацію та соціальне збурення; наукові засади розробки управлінських рішень у сфері національної безпеки.

З огляду на викладене навчальними цілями курсу лекцій є надати студентам систему знань про основи теорії управління у сфері національної безпеки як передумови формування у них вмінь і навичок, необхідних для здійснення заходів щодо забезпечення національної безпеки через діяльність державних службовців та надання громадянам публічних послуг, а також розробки та здійснення в межах своєї професійної компетенції науково обґрунтованих заходів для адекватного реагування на загрози національним інтересам України в сучасних умовах.

Досягнення цих цілей забезпечує набуття здобувачами вищої освіти першого (бакалаврського) освітнього рівня низки компетентностей, а саме здатність: реалізувати свої права і обов'язки як члена суспільства, усвідомлювати цінності громадянського (вільного демократичного) суспільства та необхідність його сталого (безпечного) розвитку, верховенства права, прав і свобод людини і громадянина в Україні; зберігати та примножувати моральні, культурні, наукові цінності і досягнення суспільства на основі розуміння історії та закономірностей розвитку предметної області, її місця у загальній системі знань про природу і суспільство та у розвитку суспільства, техніки і технологій, використовувати різні види та форми рухової активності для активного відпочинку та ведення здорового способу життя; здатність до абстрактного мислення, аналізу та синтезу; до адаптації та дії в новій ситуації; до пошуку, оброблення та аналізу інформації з різних джерел; аналізувати виклики

та загрози національній безпеці за напрямками професійної діяльності, синтезувати інформацію щодо розроблення та реалізації елементів стратегій у визначальних сферах національної безпеки (політичній, економічній, соціальній, гуманітарній); використовувати знання щодо ролі, місця та призначення політичних та безпекових інститутів України для ефективного здійснення заходів при виконанні обов'язків з питань забезпечення національної безпеки; демонструвати та застосовувати знання з основ теорії національної безпеки; використовувати механізми забезпечення національної безпеки у її визначальних сферах; засвоювати основні теоретичні поняття та набуття практичних навичок дослідження, підготовки документів та їх використання в управлінській діяльності; оцінювати вплив глобальних проблем і трансформацій геополітичного та гео економічного простору на національну безпеку.

Після вивченні навчальних питань лекцій та обговорення їх на семінарських заняттях кожний студент повинен знати: сутність управління, його моделі в соціальних системах, взаємозв'язок функцій держави та публічного управління; особливості здійснення влади в сучасному суспільстві, закономірності, закони та принципи управління в соціальних системах; взаємозумовленість сутності "небезпеки" та "безпеки" як характеристик буття соціальних систем та підходи до формування механізмів забезпечення їх безпеки; сутність національної безпеки, як соціального явища, її види, складові та концептуальні засади й особливості формування механізмів її забезпечення в сучасних умовах; роль національних цінностей як інституціонального чинника національної безпеки та їх зв'язок зі стійкістю держави; мету, суб'єкти, систему, об'єкти, особливості, функції та критерії ефективності управління у сфері національної безпеки; концептуальні засади балансу інтересів людини, суспільства та держави; основи реагування суб'єктів управління у сфері національної безпеки на небезпеки державності, стійкості соціального порядку, суспільно-політичній дестабілізації та соціального збурення; наукові засади розробки управлінських рішень у сфері національної безпеки.

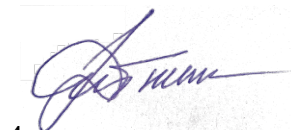
На основі цих знань студентів повинні вміти: досліджувати взаємозв'язок функцій держави та публічного управління у контексті особливостей здійснення влади в сучасному суспільстві, закономірностей, законів та принципів управління в соціальних системах; використовувати підходи до формування механізмів забезпечення безпеки соціальних об'єктів з урахуванням взаємозумовленості сутності "небезпеки" та "безпеки" як характеристик буття соціальних систем; здійснювати системний аналіз зв'язку національних цінностей зі стійкістю держави та балансу інтересів людини, суспільства та держави; використовувати у практичній діяльності концептуальні засади та особливості формування механізмів забезпечення національної безпеки з урахуванням її сутності, видів та складових; виходячи з конкретної ситуації готувати пропозиції щодо адекватного реагування на небезпеки державності, стійкості соціального порядку, суспільно-політичної дестабілізації та соціального збурення.

Оволодіння вказаними знаннями та вміннями неможливе без наполегливої роботи на лекціях, при підготовці до семінарських занять, виконанні різноманітних творчих завдань, що передбачає ознайомлення з відповідною науковою та навчально-методичною літературою. Допомогти у цьому, зорієнтувати майбутніх бакалаврів з національної безпеки на найбільш важливі аспекти навчальних тем, формувати в них відповідний категоріально-понятійний апарат, як важливу передумову розв'язування ними складних спеціалізованих завдання щодо адекватного реагування на загрози національним інтересам України в межах своєї професійної компетенції покликаний курс лекцій «Основи теорії управління у сфері національної безпеки».

Після кожної лекції пропонуються питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях, а наприкінці видання міститься орієнтовний перелік питань до іспиту та список рекомендованої і використаної літератури.

Автор висловлює щиру подяку своїм колегам, друзям та шановним рецензентам за зауваження та пропозиції, які надійшли від них під час редагування остаточного варіанта тексту курсу лекцій.

**Доктор наук з державного управління, професор,  
завідувач кафедри глобальної та національної безпеки  
Навчально-наукового інституту публічного  
та державної служби Київського національного  
університету імені Тараса Шевченка,  
заслужений діяч науки і техніки України**



**Г.П.Ситник**

# ЧАСТИНА 1

## СИСТЕМНЕ УЯВЛЕННЯ ПРО УПРАВЛІННЯ ТА БЕЗПЕКУ В СОЦІАЛЬНИХ СИСТЕМАХ

### ЛЕКЦІЯ 1. Сутність управління та його моделі в соціальних системах

#### НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

- 1.1. Управління як життєво важлива функція суспільного буття
- 1.2. Підходи до визначення сутності управління та визначальні риси управлінської діяльності
- 1.3. Етапи розвитку теорії управління та застосування системного підходу при його дослідженні в соціальних системах
- 1.4. Організація як базова складова суспільних систем та модель класичного управлінського циклу в такій системі
- 1.5. Моделі управління в соціальних системах з урахуванням зовнішніх впливів та функцій управління
- 1.6. Сутність публічного управління та його діяльнісна модель

#### 1.1. Управління як життєво важлива функція суспільного буття

Вже міфи народів Стародавнього Світу (Ассирії, Вавилону, Єгипту, Греції, Китаю, Індії) містять у собі зародки ідей необхідності й важливості певного упорядкування і регулювання співжиття людей, без чого воно матиме хаотичний і деструктивний характер.

Управлінські мотиви зберігаються і при переході від політеїстичних вірувань до монотеїстичних релігій, зміст яких слугує своєрідним теоретичним фундаментом, а сукупність – регуляторним механізмом суспільного життя. Ранньохристиянські мислителі, обґрунтовуючи істинність вчення Христа, підкреслювали його важливе значення для утвердження відповідних стереотипів організації суспільного життя. Хоча і в релігійному контексті, ними пропонувались конструктивні ідеї щодо доцільності організації суспільного життя і соціального регулювання на засадах справедливості, дотримання біблейських заповідей: йдеться фактично про появу певної управлінської парадигми, яка у тогочасних суспільствах з деспотичними формами державного правління і невисоким рівнем розвитку продуктивних сил не могла слугувати світській владі взірцем щодо її удосконалення. Викладені у працях Орігена, Блаженного Августина, Фоми Аквінського ідеї стали теоретичним підґрунтям так званої органічної концепції державного управління і соціального регулювання.

Якщо церква усвідомлювала невідкладну необхідність удосконалення методів управління своїм внутрішнім життям і екстраполяції її на сферу суспільних відносин (Уікліф, Марсиль, Оккам, Іоан Росселін, Іоан Дунс Скот), то можновладці залишалися прихильниками абсолютистського централізму з його засадами силового тиску і неприйнятністю будь-яких обмежень особистої влади.

Але у будь-якому випадку управління здійснюється в системах, у яких існує мережа причинно-наслідкових залежностей, здатних у межах даної основної якості переходити з одного стану в інший. Цей процес забезпечує стабілізацію і розвиток системи, збереження її якісної визначеності, підтримання динамічної взаємодії з середовищем. Оскільки такі системи функціонують в умовах безперервних змін внутрішнього і зовнішнього середовища, завдання управління полягає в тому, щоб якомога доцільніше і більш оперативно реагувати на ці зміни, що забезпечується своєчасною перебудовою функціональної та організаційної структур системи відповідно до притаманних їй закономірностей і тенденцій.

У науковій літературі здобуло визнання трактування управління як поняття, що характеризує впорядкування взаємодії певної множини елементів або складових природи, суспільства, самої людини.

Тобто, управління – це структура й функції з упорядкування, збереження і цілеспрямованого розвитку системи. Це унормовуючий процес, що підтримує систему в наперед заданому якісному й кількісному стані або переводить її в новий.

Наука розглядає суспільство як цілісну, складну, динамічну самокеровану систему, розвиток якої підпорядкований об'єктивно діючим законам. Як складна система суспільство, у свою чергу, складається із підсистем різного роду (класи і нації, професійні, вікові та інші соціальні групи й прошарки, трудові колективи, громадські організації тощо) і розвивається під впливом механізмів соціальної регуляції. Соціальна регуляція полягає в тому, що кожна підсистема перебуває в полі впорядковуючих, організуючих впливів, стихійних і свідомих, з боку суспільства в цілому (його державних та інших інститутів, атмосфери суспільного життя) і впливів власних механізмів саморегуляції. Виступаючи об'єктом регулювання для суспільства в цілому, кожна підсистема є формуванням, що саморегулюється, в межах якого об'єкт і суб'єкт регулювання або збігаються, або розділені. В останньому випадку діють інституціоналізовані або неформальні органи управління підсистемою, наприклад, орган управління громадської організації.

Управління, зазвичай, здійснюється в системах «людина – техніка», «людина – технологія», «людина – природа», «людина – техніка (технологія) – природа» та ін., але відбувається це саме тому, що у них первинною, «керуючою» складовою виступає людина, та й створені вони з метою обслуговування інтересів саме людини. Будь-яка система, будь-яке явище і речовина природи набувають для людини сенс тільки в разі співвідношення їх з потребами, інтересами і цілями життєдіяльності людини. Тому управління починається тоді, коли в яких-небудь взаємозв'язках, відносинах, явищах, процесах наявні свідомий початок, інтерес і знання, цілі й воля, енергія і дії людини. Отже, управління як суспільне явище – це свідома діяльність, свідоме регулювання (впорядкування) суспільних відносин.

Управління знаходиться в низці явищ «другої» (штучної) природи, які виникли і розвинулись протягом всієї історії людської цивілізації. Воно утворене людьми з метою свідомої саморегуляції їх життєдіяльності й залежить від стану суспільства, його закономірностей і форм, ідеалів та цінностей, від рівня розвитку й організації людського потенціалу.

Управління є необхідною функцією суспільного життя. Його мета полягає в організації спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпеченні координації і взаємодії між ними, а його суть – у здійсненні керуючого впливу на певні об'єкти. У кожний певний історичний момент управління відтворюється відповідним суспільством, існує для нього, за рівнем його розвитку характеризується та вдосконалюється. У глибоких і активних взаємозв'язках зі всією системою організації і функціонування суспільства, у підтримці її динаміки, раціональності, ефективності й віддзеркалюється «секрет» управління. Тому управління виступає однією з найскладніших, найвідповідальніших сфер практичної інтелектуальної діяльності людей. Це сфера, від стану якої в основному залежать добробут суспільства, доля кожної людини.

У науковій літературі категорія управління розглядається в різних аспектах, відповідно в його поняття вкладається різний зміст. Але найбільш адекватно суть управління визначається через термін «вплив», який вказує на головне в управлінні – момент впливу на свідомість, поведінку і діяльність людей. Управління має місце тоді, коли деякий суб'єкт на щось впливає, щось змінює, перетворює, переводить з одного стану в інший, чомусь надає новий напрямок руху або розвитку, тому якщо немає дієвого впливу, який би забезпечував досягнення певної мети, то немає й управління.

Відправними засадами в управлінні виступають цілі, інтереси, знання, думки, прагнення і сподівання людини. Для того, щоб стати реальністю, управлінський вплив обов'язково має містити в собі цілеспрямовання, тобто телеологічний момент, а також організаційний момент – спрямовувати і практично забезпечувати взаємодію людей.

Водночас, надаючи будь-якому суспільному процесу певні цілі, організовуючи в ньому взаємодію людей, управління покликане, в рамках цих цілей і організації, конкретно регулювати поведінку й діяльність кожного з учасників певного керованого процесу. Тому можна стверджувати, що специфіка управлінського впливу полягає в його цілеспрямовуючих, організуючих і регулюючих властивостях, які свідчать про його дієвість.

Відповідно, управління є цілеспрямовуючим, організуючим і регулюючим впливом людей на власну суспільну, колективну і групову життєдіяльність, який здійснюється як безпосередньо (у формах самоуправління), так і за допомогою спеціально створених структур (держави, громадських об'єднань, партій, спілок, асоціацій, фірм тощо).

Управління як суспільне явище, що відпрацьоване і пристосоване людьми для вирішення життєвих проблем, має багатогранний характер, складається з різноманітних елементів і взаємозв'язків. Це зумовлено тим, що в управлінні як суб'єктом, так і об'єктом управлінського впливу виступає людина. Визначальним є і те, що управління органічно включене в механізми взаємодії природи, людини, суспільства.

## **1.2. Підходи до визначення сутності управління та визначальні риси управлінської діяльності**

Підходи щодо визначення сутності управління. Управління - діяння, яке приводить до змін стану якогось об'єкта; вплив на об'єкт, систему, процес тощо з метою збереження їх сталості або переведення з одного стану в інший відповідно до встановленої мети. В управлінні виокремлюються об'єкт управління (підсистема, що керується) і суб'єкт управління (підсистема управління), які в сукупності складають систему управління.

Об'єкт управління сприймає діяння (суспільна праця та виробництво; технічні засоби: машини, агрегати, споруди; тварини і рослини; поведінка окремих людей та груп тощо), а суб'єкт управління реалізує управлінські діяння на підставі прийняття управлінських рішень (органи влади та управління різного рівня, окремі посадові особи, колективні органи прийняття рішень).

В управлінні виокремлюються управління соціальними системами, управління технічними системами, управління біологічними системами.

Як об'єктивна реальність управління є суспільним явищем, притаманним усім країнам на будь-яких етапах людської цивілізації. За часом виникнення управління передує виникненню перших державних утворень. Основні риси владно-розпорядчої діяльності притаманні ще історичним періодам первісної доби, коли основою влади були кровна родинність, традиції, звичаї, вірування племені. Адже вже на той час головним завданням влади (глави роду чи старійшини) було життєзабезпечення племені, а соціальні цінності полягали в задоволенні інтересів більшості громади в цілому.

Тому генезис управління в соціальних спільнотах розглядається як історичне виокремлення особливого виду діяльності з групової сумісної праці людей.

Багатоаспектність такого складного суспільного явища, як "управління" зумовлює наявність у спеціальних наукових і навчальних виданнях значної кількості визначень цього поняття. Одночасно звертає на себе увагу те, що вони не є суперечливими, їх різноманітність залежить від того кута зору, під яким розглядається управління тим чи іншим автором, того аспекту, що при цьому обрано за пріоритетний.

Тому узагальнення наявних варіантів визначення поняття "управління" доцільно здійснити за наступними переважаючими підходами:

1. Загальний: організація діяльності відповідно до вимог об'єктивних законів; наука і практика керівництва організаціями; наука і мистецтво, в якому поєднується об'єктивне й індивідуальне; організація і реалізація цілеспрямованих впливів; організація та координація діяльності з використання ресурсів з метою досягнення бажаного результату; механізм, що реалізує систему інтересів усіх учасників виробництва: суспільних, колективних, індивідуальних.

2. Функціональний: цілеспрямована координація суспільного відтворення; планування, організація, мотивація праці і контроль; планування, організація, управління персоналом, мотивація та контроль; цілеспрямований вплив на колективи людей з метою організації та координації їх діяльності.

3. Процесуальний: процес діяльності, прийняття і реалізація управлінських рішень; процес або форма діяльності, що передбачає керівництво певною групою людей при орієнтації її на досягнення мети організації; особистий вплив керівника на поведінку інших для досягнення тієї чи іншої мети (тобто пошук відповідних управлінських рішень, їх реалізація і контроль ефективності); усвідомлена цілеспрямована діяльність людини, за допомогою якої вона упорядковує і підкоряє своїм інтересам елементи зовнішнього середовища - суспільства, живої та неживої природи, техніки; системна, конкретна практична діяльність із свідомої організації всього суспільного виробництва на всіх стадіях його поширеного відтворення; цілеспрямований вплив на об'єкт управління для зміни його стану або поведінки відповідно до змінюваних обставин.

4. Суб'єктно-об'єктний: упорядкування, регулювання будь-якої системи за умов змінювання внутрішнього середовища; цілеспрямована взаємодія між суб'єктом і об'єктом у системі управління, виступає елементом організації процесу досягнення мети, вирішення завдань; усвідомлена діяльність людей, спрямована на створення оптимальних умов функціонування об'єкта; діяльність органів і кадрів управління щодо впливу на керований об'єкт за допомогою обраних методів для досягнення поставленої мети.

Незважаючи на певну дискусійність і деяку нечіткість окремих визначень, їх сукупність надає систематизоване уявлення щодо існуючих підходів відносно трактування і змістової характеристики поняття "управління", а також розподілу позицій науковців і фахівців, які переважають при їх розгляді.

Визначальні риси управлінської діяльності. Складність дослідження проблем управління значною мірою пов'язана з тим, що це, з одного боку, вид людської діяльності, а другого - складне суспільне системне явище. Доцільним є окреме вивчення цих двох складових і поєднання отриманих знань. Тобто розвиток теорії управління в соціальних системах передбачає докладне вивчення закономірностей здійснення цього процесу в абстрактній управлінській парі (суб'єкт - об'єкт), на підприємстві, в адміністративно-територіальному утворенні, в державі, а також публічного адміністрування і публічного менеджменту з урахуванням соціокультурних особливостей середовища. Цей процес у всіх перелічених утвореннях і формах має особливості, що пов'язані, насамперед, із специфікою керованого об'єкта і засобами впливу на нього.

Але є і загальні риси, що притаманні управлінській діяльності як такій. До їх переліку належать:

- наявність суб'єкта і об'єкта, відносин між ними;
- виконання основних функцій (планування, організації, мотивації, контролю), через які здійснюються конкретні функції - головні та допоміжні;
- здійснення процесу прийняття й реалізації управлінських рішень;
- встановлення, підтримка та розвиток необхідних внутрішніх та зовнішніх зв'язків;
- застосування й удосконалення певних технологій виконання процесів та методів впливу на керований об'єкт;
- формування певної структури, в межах якої відбуваються перелічені процеси;
- використання соціокультурної реальності і вплив на її зміни.

Сьогодні до деякої міри прихованими є процеси встановлення і підтримки зв'язків, застосування й удосконалення технологій, використання соціокультурної реальності і вплив на її зміни. Все це існує на практиці, але досі не стало предметом глибоких наукових досліджень і розробки так необхідних для практиків методичних рекомендацій.

Коли управлінський процес відбувається в елементарній системі (суб'єкт - об'єкт), керівник на власний розсуд або за домовленістю з підлеглим і з урахуванням умов зовнішнього середовища визначає мету діяльності, характер відносин (авторитарні або демократичні, централізовані чи децентралізовані, безпосередні чи опосередковані і т. ін.) та здійснення процесу прийняття й реалізації рішень, виконує функції, застосовує технології та методи впливу тощо.

Коли він є складовою певної управлінської системи (керівник відділу на підприємстві або в установі державного управління) багато параметрів діяльності визначаються системою: мета діяльності, структура, функції, методи, загальносистемний стиль керівництва, який значною мірою впливає на характер відносин і параметри процесу прийняття й реалізації рішень. Якщо розглядати систему більш велику (підприємство в цілому, галузь, регіон або державу), то можна побачити, що багато параметрів визначаються особливостями керованого об'єкта. До таких відносять загальну мету діяльності, перелік головних функцій, структуру тощо. Особливо відчутним стає вплив традицій і культури. Тобто нібито зростає кількість обмежень для керівника. Але від його особистих знань, умінь, ментальності і культури залежить те, який стиль поведінки він буде застосовувати в тому невеличкому колективі, де він працює. Це стосується характеру відносин із підлеглими (більш або менш демократичного), здійснення процесу прийняття і реалізації рішень (одноосібного чи колегіального), раціональності технологій виконання притаманних структурному підрозділу робіт, характеру відносин у системі (партнерських або конкурентних), його ставлення до організаційної культури (прогресивний розвиток або байдужість). Тобто для організації якісного управління важливим є як раціоналізація функціонування всієї системи, так і результати роботи кожного окремого керівника і працівника. І всі ці аспекти мають бути предметом дослідження теорії управління.



Узагальнення вищезазначеного дає можливість стверджувати, що управління - цілеспрямована взаємодія суб'єкта і об'єкта, яка здійснюється у формі прийняття та реалізації рішень і виконання основних функцій та супроводжується домінуванням відносин підпорядкування, що характеризуються залежністю об'єкта від суб'єкта, високим рівнем централізації, відповідальністю суб'єкта за стан системи.

Поглиблення усвідомлення фактичної ролі людини в суспільних процесах, значення якісно організованих зв'язків в управлінських системах, підвищення соціальної активності громадян зумовлюють доцільність розгляду управління як єдності діяльності і відносин. Діяльність пов'язана з відносинами, що виникають між учасниками процесу та з оточуючим середовищем на підставі певних інтересів. Стан цих відносин відтворює цілі, функції, механізми, структуру, методи та технології управління.

### 1.3. Етапи розвитку теорії управління та застосування системного підходу при його дослідженні в соціальних системах

Етапи розвитку теорії управління. **Можна** виокремити такі етапи розвитку теорії управління:

- формування основних наукових категорій і положень (принципів, функцій тощо);
- посилення уваги до людини як єдиної активної складової цього явища;
- розуміння системності побудови суспільства, дослідження зв'язків та процесів;
- поглиблення пізнання систем, синергетична теорія;
- повернення уваги до людини - менеджера та людини - об'єкта впливу і зв'язків між ними.

У багатьох наукових працях розглядаються недоліки окремих етапів, притаманних їм підходів, суперечності, що існують між ними. Такий критичний погляд є цікавим і корисним. Але, якщо повернути увагу до їх позитивних рис, то можна зробити висновок про те, що всі вони є природними складовими процесу пізнання суспільства і управління як регулятора його життєдіяльності. З такої точки зору доцільним є не пошук протиріч, а визначення спільного.

Сьогодні всі розуміють, що суспільство є складною системою, такими самими виглядають і держава, і регіон, і організація. Велике значення мають раціонально побудовані зв'язки між їх елементами, якість організації процесів, що в них відбуваються. Але ці системи не є механістичними, вони відкриті, складно прогнозовані тощо. Розвиток їх стає цілеспрямованим, коли за основну мету обирається створення умов для розвитку Людини (суб'єкта і об'єкта) з урахуванням культурних та ментальних особливостей. Усе вищезазначене є підставою для твердження про те, що управління - це процес взаємодії людей (об'єктів і суб'єктів), спрямованої на упорядкування функціонування і розвитку складних систем. Особливості систем (виробнича або невиробнича організація, адміністративно-територіальна одиниця, галузь, держава) зумовлюють специфіку побудови взаємодії, а також структур, технологій, складу робіт за функціями, відносин.

Окремі фахівці вважають, що сучасна практика свідчить про необхідність формування нової парадигми управління, яка має базуватися на досягненнях різних наук - економічної, соціологічної, політичної, психологічної, філософії управління, права в аспектах управління, культури і мистецтва, що виявляються в цій діяльності.

Виключна роль особистості в організації управлінських процесів зумовила значну увагу соціологів до дослідження проблем, що з цим пов'язані.

Наприклад, вони обґрунтовують такі універсальні ознаки управління:

- універсальна якість - як здатність управління впливати на "культурні зразки" соціальних дій і взаємодій, виступати чинником їх змін;
- універсальне відношення - як здатність управління встановлювати і поєднувати лінійні й нелінійні, формальні та неформальні, контактні і дистанційні зв'язки між різними видами дій, цілями й цінностями;
- універсальний механізм - як здатність управління формувати персоніфіковані соціо-культурні конструкції, які є необхідними та достатніми для утримання проблемних процесів у межах керованості, а також мають властивості самоналаштування та трансформування в умовах, що змінюються.

Управлінська діяльність дійсно є чинником змін культури соціальних спільнот. Але треба додати, що вона базується на рівні культури, що існує в суспільстві, а традиції змінювати дуже складно. Це яскраво виявляється саме зараз: публікується багато наукових праць про розвиток у цивілізованому світі публічного адміністрування і нового публічного менеджменту, описів досвіду роботи публічних адміністрацій і систем управління успішних бізнесових структур, а вітчизняна практика свідчить про те, що керівництво за звичкою здійснюється за командно-адміністративними зразками. Запорукою прогресивних змін є знання, розуміння і вміння суб'єкта управління їх здійснювати. Така здатність впливати на загальну культуру суспільства є дійсно універсальною якістю, що обумовлено присутністю управлінської діяльності в усіх сферах життєдіяльності людства.

Встановлення і підтримка зв'язків і відносин є одним із завдань управління незалежно від того, на якому рівні воно здійснюється. На підприємстві це зв'язки між виробничими процесами, між працівниками, між етапами руху фінансів, матеріальних і інформаційних потоків, між суб'єктами і об'єктами управління, із зовнішнім середовищем.

Особливо складними є зв'язки в державному управлінні. До названих вище (які стають більш складними з урахуванням масштабів потоків і колективів людей) додаються міжнародні зв'язки, політичні, економічні, культурні тощо, відносини у громадянському суспільстві, між ним та системою державного управління тощо. Закономірності їх виникнення, створення, функціонування та розвитку, а також засоби впливу на ці процеси потребують детального розгляду з боку науковців та практиків.

Не можна не погодитися з тим, що **соціальне управління** - це універсальний механізм, який створює певні інститути для регулювання суспільного життя. Деякі соціокультурні конструкції формуються в результаті самоорганізації населення (громадські організації, політичні партії, місцеве самоврядування), але в умовах пострадянського простору провідна роль у цьому процесі належить системі державного управління, у зв'язку з чим суттєво збільшується соціальна відповідальність усіх, хто в ній задіяний.

Представники постнекласичної науки, які були названі раніше, вважають, що сьогодні відбувається поєднання природничих і соціогуманітарних знань з урахуванням домінуючої ролі соціального суб'єкта як джерела фізичної, ментальної і соціальної активності. Основною проблемою його стає утримання в межах керованості спонтанних природних і соціальних процесів. Воля суб'єкта при цьому обмежується ресурсними, ментальними, соціальними і моральними критеріями. Погоджуючись із цією думкою, треба звернути увагу на те, що три з чотирьох критеріїв пов'язані з людиною - її ментальністю, моральністю, характеристиками соціальної спільноти. Один керівник для забезпечення поширення меж керованості використовує шлях пояснень, навчання працівників, переговорів, власного прикладу, а інший застосовує прямий примус, погрози, покарання.

**Застосування системного підходу при дослідженні управління в соціальних системах.** Кожна соціальна система, особливо держава, являє собою надскладну систему - величезну організацію з численними напрямками та видами діяльності, відповідними суб'єктами та об'єктами управління різних рівнів, зв'язками між ними (внутрішніми) та з іншими соціальними системами (зовнішніми). До того ж процеси в соціальних системах мають вірогіднісний характер.

У зв'язку з цим доцільно вдатися до використання відомих системних підходів щодо аналізу складних систем, які передбачають їх уявлення та опис у виді підсистем, що мають нижчий рівень складності відносно вихідної системи.

При застосуванні системного підходу у процесі дослідження соціальних систем необхідно виходити з того, що їх основою є людська діяльність спрямована на різноманітне перетворення оточуючого середовища, а відповідно за вихідну точку такого дослідження слід приймати те, що ми дійсно маємо (бачимо і відчуваємо) і що є результатом саме діяльності, тобто - практику. Необхідно також враховувати те, що фактичний стан оточуючого середовища є результатом не тільки діяльності людини, але і природних процесів, що мають або сталий характер, або характер надзвичайних подій, наприклад, катастроф.

В останній час переважно використовується системно-ситуаційний підхід, при якому характерний для системного підходу розгляд суспільної системи як взаємопов'язаної сукупності організацій, людей, завдань, діяльності, структур та технологій спрямованої на досягнення певних цілей доповнюється врахуванням конкретних ситуацій, на фоні і за умов яких це відбувається, та вибором відповідних підходів та методів.

#### **1.4. Організація як базова складова суспільних систем та модель класичного управлінського циклу в такій системі**

**Організація як базова складова суспільних систем.** Носієм (суб'єктом) діяльності є окремі люди, організації, держави. Широко відомим є визначення організації як об'єднання двох і більше людей, діяльність яких координується для досягнення загальної цілі або цілей. Як правило, суб'єкти діяльності здійснюють її у межах організацій, причому останні можуть бути формальними або неформальними. Особливою формою організації за своїм призначенням та впливом на життя і діяльність людей є держава.

Виходячи з завдання дослідження діяльності як об'єктивного фактора створення і існування організацій та на підставі системного підходу в його класичному розумінні можна уявити будь-яку соціальну систему у виді сукупності організацій, які з одного боку є її підсистемами, а з другого боку - самі являють собою соціальні системи.

Основними властивостями соціальних систем є:

складність;

відкритість;

динамізм;

імовірний характер процесів;

самоорганізація, зокрема встановлення взаємодій підсистем, що приймають рішення.

Важливою характерною властивістю соціальних систем, що забезпечує в них самоорганізацію, є наявність органів та людей, які цілеспрямовано здійснюють функції управління. Саме ця властивість дозволяє уявити будь-яку соціальну систему, зокрема організацію, що є базовою формою існування таких систем, у виді двох підсистем - управлінської, що в узагальненому виді являє собою суб'єкт управління, та тієї, якою управляють, що в узагальненому виді являє собою об'єкт управління.

**Модель класичного управлінського циклу в соціальній системі.** У своїй взаємодії суб'єкт та об'єкт управління утворюють процес управління. Процес управління в соціальних системах за своєю загальною схемою має універсальний характер. Його характерними властивостями є те, що він завжди передбачає наявність цілі, основних функцій управління та спрямований на певний об'єкт управління (діяльність).

Суб'єкт управління впливає на об'єкт управління за допомогою управлінських впливів, які є наслідком певних управлінських рішень і отримані з останніх за допомогою реалізації функції комунікації. Тобто можна казати, що управлінські впливи є другорядними відносно управлінських рішень та являють собою форму їх прояву (відображення). Вектор управлінських впливів може мати більшу розмірність ніж вектор управлінських рішень, що здебільшого і спостерігається в соціальних системах. Управлінське рішення і відповідні управлінські впливи покликані призвести до дій та/або подій в об'єкті управління, які спрямовані на зміну ситуації в оточуючому середовищі в очікуваному суб'єктом управління напрямку.

Об'єкт управління проявляє себе різними діями, подіями, які є результатом діяльності різноманітного характеру (економічної, політичної, соціальної, оборонної, наукової, інноваційної тощо). Ці дії та події з тих міркувань, що вони викликані змінами ситуацій в соціальних системах, назвемо збуреннями. Поняття збурень може бути також поширене на зміни станів систем.

Суб'єкт і об'єкт управління знаходяться у постійній динамічній взаємодії. Якщо виходити, що первинною є фактична тобто практична ситуація, яка створена внаслідок діяльності об'єкту управління, то управлінські впливи суб'єкта управління є реакцією на цю ситуацію з метою її змінення на бажану. Якщо виходити, що первинними є управлінські впливи суб'єкта управління, тоді збурення об'єкту управління є реакцією на ці впливи. Що з них є первинним за дією у цьому ланцюзі, це питання у філософському плані аналогічне питанню "Що є первинним - буття або свідомість?". Вірніше навіть це ситуація, що відображає саме цю проблему пізнання.

Правильніше у даній ситуації розглядати весь замкнений ланцюг управління, який в дослідженнях з проблем управління отримав назву "циклу управління". Його модель має вид (рис.1):

І суб'єкти, і об'єкти управління у прийнятому нами вище системному уявленні (при ближчому розгляді у конкретних їх проявах) також є організаціями з певними видами діяльності, що дозволяє одноманітно підійти до розгляду їх взаємодії. А саме розглядати реакцію кожного з них на впливи

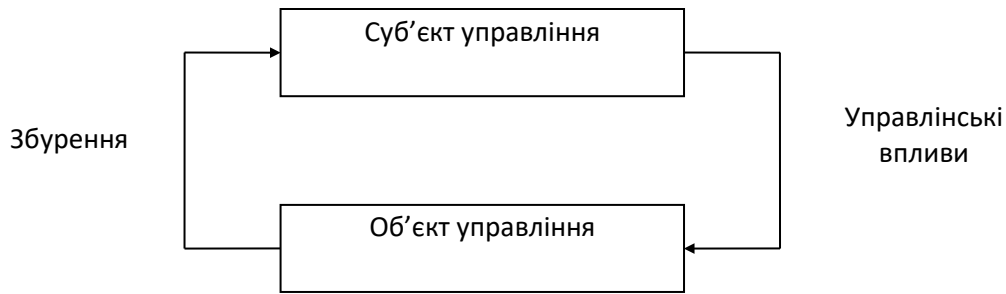


Рис.1. Модель класичного управлінського циклу

другого як збурення. Тобто підійти до управлінських впливів суб'єкта управління також як до збурення у відповідь на збурення об'єкту управління. Різниця між суб'єктом і об'єктом управління безумовно є і вона має принциповий характер на рівні дослідження видів діяльності, але не на рівні "циклів управління".

### 1.5. Моделі управління в соціальних системах з урахуванням зовнішніх впливів та функцій управління

У соціальних системах з численними підсистемами (організаціями різних рівнів та призначення) одночасно діє множина "циклів управління". Між багатьма з них (але не між всіма і не для всіх) існує взаємний вплив. Це дозволяє ввести для розгляду соціальних систем (організацій) модель управління, яка наведена на рис.2.

Зображені на рис.2 впливи фактично являють собою багато розмірні вектори з параметрами, які мають імовірнісний характер.

Введення в модель соціальних систем "циклів управління" дозволяє перейти до розгляду управління в цих системах як процесу, тобто перейти від статичного уявлення соціальних систем (структурно-функціональної моделі) до динамічного (структурно-процесуальної моделі).

Якщо при цьому в "циклі управління" розкрити функціональну сутність зв'язків між суб'єктом та об'єктом, тобто ввести послідовність та розкрити зміст управлінських впливів суб'єкта управління та збурень об'єкту управління, то отримаємо модель соціальної системи (організації), яка наведена на рис.3.

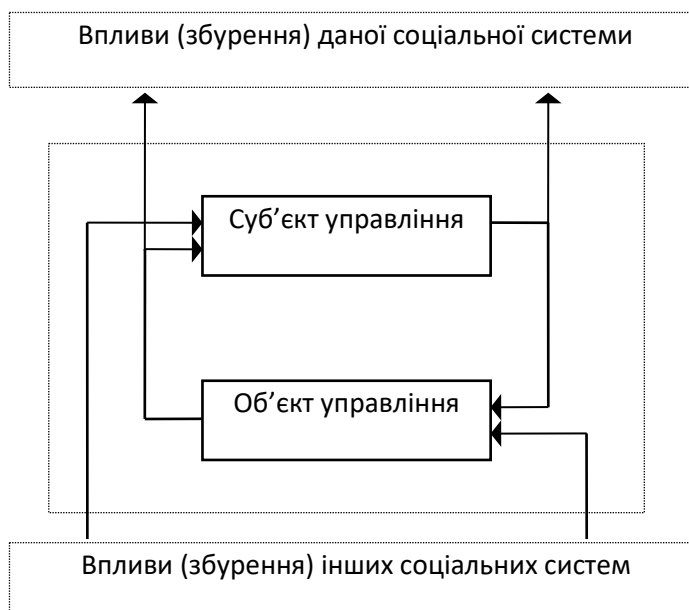


Рис.2. Модель управління з урахуванням зовнішніх впливів

Ця модель відповідає класичній схемі процесу управління, що складена з основних функцій управління. Будь-який процес управління в соціальних системах, в тому числі і на державному рівні, передбачає визначення основних і допоміжних цілей та шляхів їх досягнення (функція планування); створення відповідних функціональних структур, розподіл повноважень та доведення завдань (функція організації); забезпечення зацікавленості всіх учасників в успішному досягненні поставлених цілей (функція мотивації); моніторинг умов і результатів діяльності, на яку спрямовано процес управління, та внесення необхідних для їх досягнення корекцій в цілі, структури, повноваження, завдання, мотиваційні установки у разі відхилення від раніше визначених (функція контролю). Кожна з вищезазначених функцій управління реалізується шляхом підготовки управлінських рішень (функція прийняття рішень) та їх доведення у виді управлінських впливів до об'єкта управління за допомогою ще однієї функції управління - комунікації.

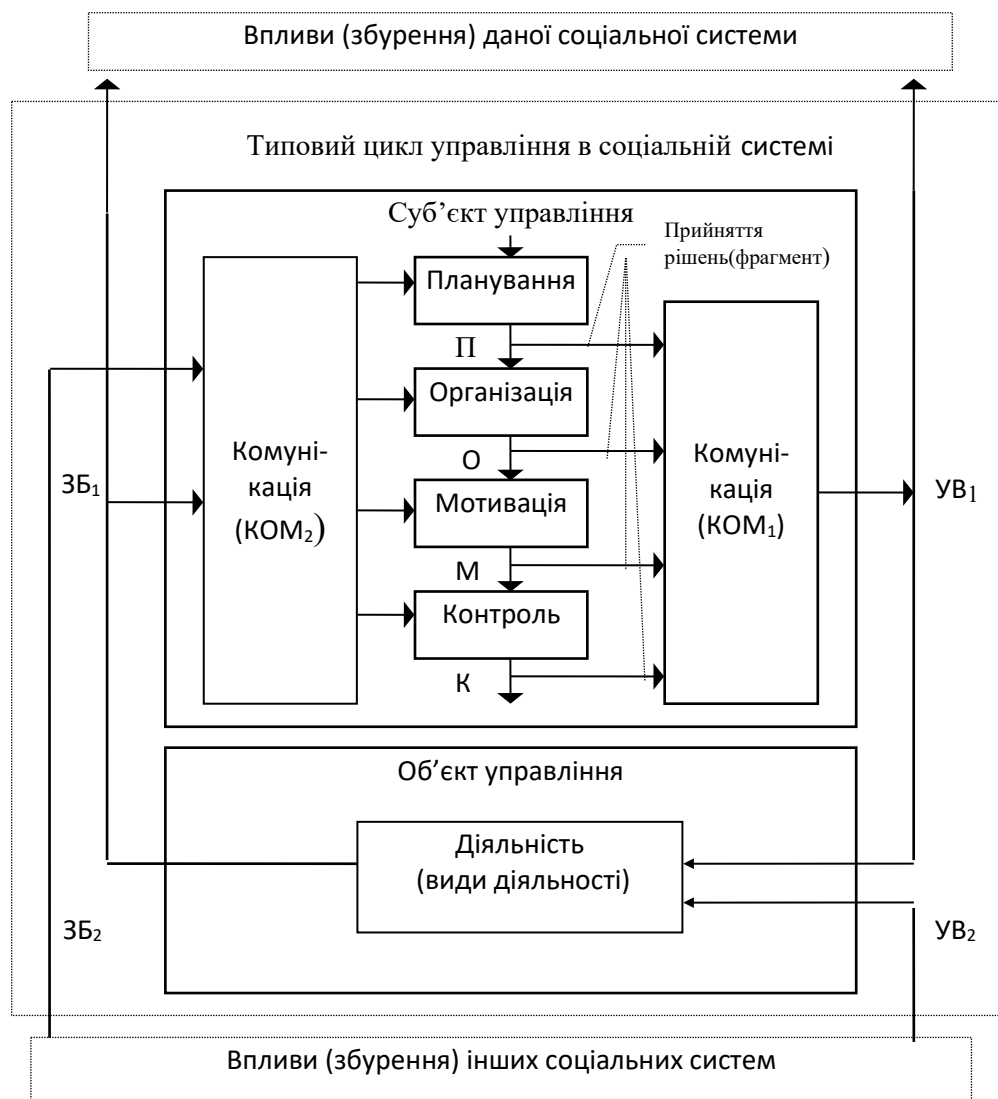


Рис.3. Модель управління з урахуванням функцій управління

Ця модель відповідає класичній схемі процесу управління, що складена з основних функцій управління. Будь-який процес управління в соціальних системах, в тому числі і на державному рівні, передбачає визначення основних і допоміжних цілей та шляхів їх досягнення (функція планування); створення відповідних функціональних структур, розподіл повноважень та доведення завдань (функція організації); забезпечення зацікавленості всіх учасників в успішному досягненні поставлених цілей (функція мотивації); моніторинг умов і результатів діяльності, на яку спрямовано процес управління, та внесення необхідних для їх досягнення корекцій в цілі, структури, повноваження, завдання, мотиваційні установки у разі відхилення від раніше визначених (функція контролю).

управління, та внесення необхідних для їх досягнення корекцій в цілі, структури, повноваження, завдання, мотиваційні установки у разі відхилення від раніше визначених (функція контролю). Кожна з вищезазначених функцій управління реалізується шляхом підготовки управлінських рішень (функція прийняття рішень) та їх доведення у виді управлінських впливів до об'єкта управління за допомогою ще однієї функції управління - комунікації.

Об'єкт управління - це власно соціальна система, яка може складатися з організацій різних рівнів та цілеспрямування з різними видами та формами діяльності. Тому доцільно розглянути окремо організацію як елемент, підсистему, що надає базові уявлення про характер збурень.

Такі збурення є результатом діяльності, що являє собою ціле доцільну зміну та перетворення оточуючого середовища в інтересах людей і складається з певних дій, вчинків та процесів. Зокрема результатом діяльності є товари, послуги та різні зміни в оточуючому середовищі. Вектор цих дій, вчинків та процесів являє собою вектор збурень. Треба розглядати дві його складові, а саме, зовнішній вектор збурень, який спрямований на інші соціальні системи (організації), та внутрішній вектор збурень, який спрямований на суб'єкт управління, а також може бути задіяний на задоволення власних потреб підтримки діяльності і розвитку.

Суб'єкт управління аналогічно об'єкту управління слід розглядати на рівні організацій, де управління соціальними системами здійснюється через відповідні спеціальні органи управління. Характерною особливістю організацій є те, що в них здійснюється соціальне управління. На рівні держави воно визначається як державне управління. Вектор управлінських впливів (збурень) суб'єкту управління також має дві складові, а саме, зовнішній вектор управлінських впливів (збурень), який спрямований на інші соціальні системи (організації), та внутрішній вектор управлінських впливів, який спрямований на об'єкт управління даної соціальної системи (організації).

Для кожної соціальної підсистеми (організації) слід розглядати два типи "циклів управління" - внутрішній та зовнішній.

Крім управлінських впливів суб'єкту управління на об'єкт управління даної соціальної системи також можуть впливати управлінські впливи та збурення інших соціальних систем (організацій) - всіх їх або тільки частини. Такі збурення можуть мати характер потоків ресурсів (матеріальних, енергетичних, кадрових, інформаційних, фінансових та інших), ідей (інноваційні впливи), технологій.

Уявлення за допомогою типових "циклів управління" (зовнішніх та внутрішніх) створюють методологічні посилки для системних досліджень соціальних систем та процесів управління в них. Таке уявлення дає загальне розуміння характеру управлінських впливів в соціальних системах як багато параметричного вектору з внутрішньою та зовнішньою складовою. Нагадаємо, що параметрами такого вектору є управлінські впливи, які являють собою не що інше як відображення управлінських рішень. Тому вектор управлінського впливу можна також визначити як комунікаційне відображення вектору управлінських рішень.

Схема на рис.3 демонструє загальновідоме уявлення про управлінські рішення та комунікацію як пов'язуючи процеси. З неї добре видно, що управлінські рішення пов'язують функції управління з об'єктом управління та між собою. Аналогічну роль відіграють і комунікації (інформаційний обмін, обробка, перетворення, збереження, накопичення).

Можливість одноманітного системного уявлення соціальних систем у виді "циклів управління" дозволяє перейти до системного уявлення управлінської діяльності-менеджменту як основного способу організації та реалізації управління. При такому уявленні маємо менеджмент різнорівневих організацій, які між собою знаходяться у відношеннях елементів ієрархічної структури. Звідси витікає, що, по-перше, менеджмент на різних рівнях відрізняється масштабною та рівнем відповідальності управлінських рішень, по-друге, при співставленні менеджменту різнорівневих організацій природним підходом є виділення його функціональних особливостей на кожному такому рівні та їх аналіз.

Підсумовуючи вищенаведене можливо також зробити наступні висновки:

будь-яку соціальну систему, зокрема державу, можна уявити як сукупність організацій, управління якими здійснюється за типовим "циклом управління";

можливе виділення моделі типового "циклу управління", яка містить суб'єкт та об'єкт управління, а також вектори управляючих впливів та збурень;

в "циклах управління" залежність між управляючими впливами та збуреннями набуває характеру взаємної реакції.

Описані вище моделі процесу управління в соціальних системах є методологічною базою для

наступних досліджень, серед яких в першу чергу заслуговують на увагу такі:

розкриття змісту та системної взаємодії управлінських впливів (рішень, що доведені до об'єкту за допомогою засобів комунікації) на рівнях основних функцій управління (виділення видів, класифікація, визначення форми та методів формування);

розкриття змісту та системної взаємодії комунікацій (інформаційного фактору) як пов'язуючого процесу в "циклах управління";

технологічний аспект реалізації функцій управління, зокрема удосконалення технологій формування управлінських рішень;

деталізація формалізації опису моделі типового "циклу управління".

Оскільки соціальні системи можуть складатися з організацій різних рівнів - держави, організацій (підприємств, установ), підрозділів (або окремих, або у складі організацій вищого рівня), в кожній з котрих можна виділити суб'єкт та об'єкт управління, то переходимо до багаторівневого (багатоступеневого, багато ешелонованого) системного уявлення про управління в соціальних системах.

### **1.6. Сутність публічного управління та його діяльнісна модель**

Основу суспільних відносин складає різноманітна діяльність людей, поєднаних в організації, установи і підприємства. Регулювання цих відносин є однією з основних функцій держави і здійснюється в її специфічній формі діяльності - публічному управлінні. Вихідними ключовими поняттями для розуміння сутності та специфіки публічного управління є держава і публічна влада, оскільки публічне управління є способом функціонування і реалізації публічної влади з метою становлення і розвитку держави, її адміністративно-територіального устрою, притаманних їй суспільних сфер, галузей та відносин.

Держава, як відомо, є основним елементом політичної системи суспільства, що здійснює управління останнім, охорону його економічної та соціальної структури, організацію і упорядкування соціально неоднорідного суспільства, забезпечення його цілісності та безпеки. Це історично складена структура для забезпечення потреб політичної еліти, соціальних груп і громадян. Вона, як зазначав український вчений С.Рябов, є монопольним носієм суспільної влади, інституцією творення цієї влади.

В основу держави покладена публічна влада, що є інструментом забезпечення існування держави та досягнення її цілей, її обов'язковим атрибутом. Публічна влада має здатність впливати на процеси в суспільстві за допомогою спеціальних органів (органи державної влади та органи місцевого самоврядування) та установ. Ці органи та установи є складовими частинами єдиного механізму публічної влади.

Публічне управління за змістом є процесом реалізації публічної влади, її зовнішнім, матеріалізованим вираженням, яке поза цим не існує. Сфери діяльності держави (державне центральне та місцеве управління, місцеве самоврядування) безпосередньо трансформуються в сфери публічного управління. Це розроблення й здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, правове визначення і регулювання відносин в масштабах всього суспільства, формування та реалізація державного та місцевих бюджетів тощо.

Дуже важливим аспектом розуміння стану і розвитку публічного управління є врахування його об'єктивних основ, а саме природно-географічних умов, культурно-історичної спадщини та соціально-економічних умов.

На непростий шлях становлення публічного управління як окремого виду суспільної діяльності опосередковано вказує той факт, що й досі немає сталого, прийнятого у всьому світі єдиного визначення публічного управління.

В Україні відбувається легітимізація переходу з галузі знань «Державне управління» до галузі знань «Публічне управління та адміністрування». Остання передбачена новим Законом України «Про державну службу», який вводиться у дію з 1 травня 2016 року, зокрема у статті 48, п.2 у такій редакції. Професійне навчання державних службовців проводиться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань "Публічне управління та

адміністрування", у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у тому числі за кордоном. В той же час, постановою КМУ «Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти» від 29 квітня 2015 р. № 266 визначено галузь знань «Управління та адміністрування» та одну з відповідних їй освітніх спеціальностей як "Публічне управління та адміністрування".

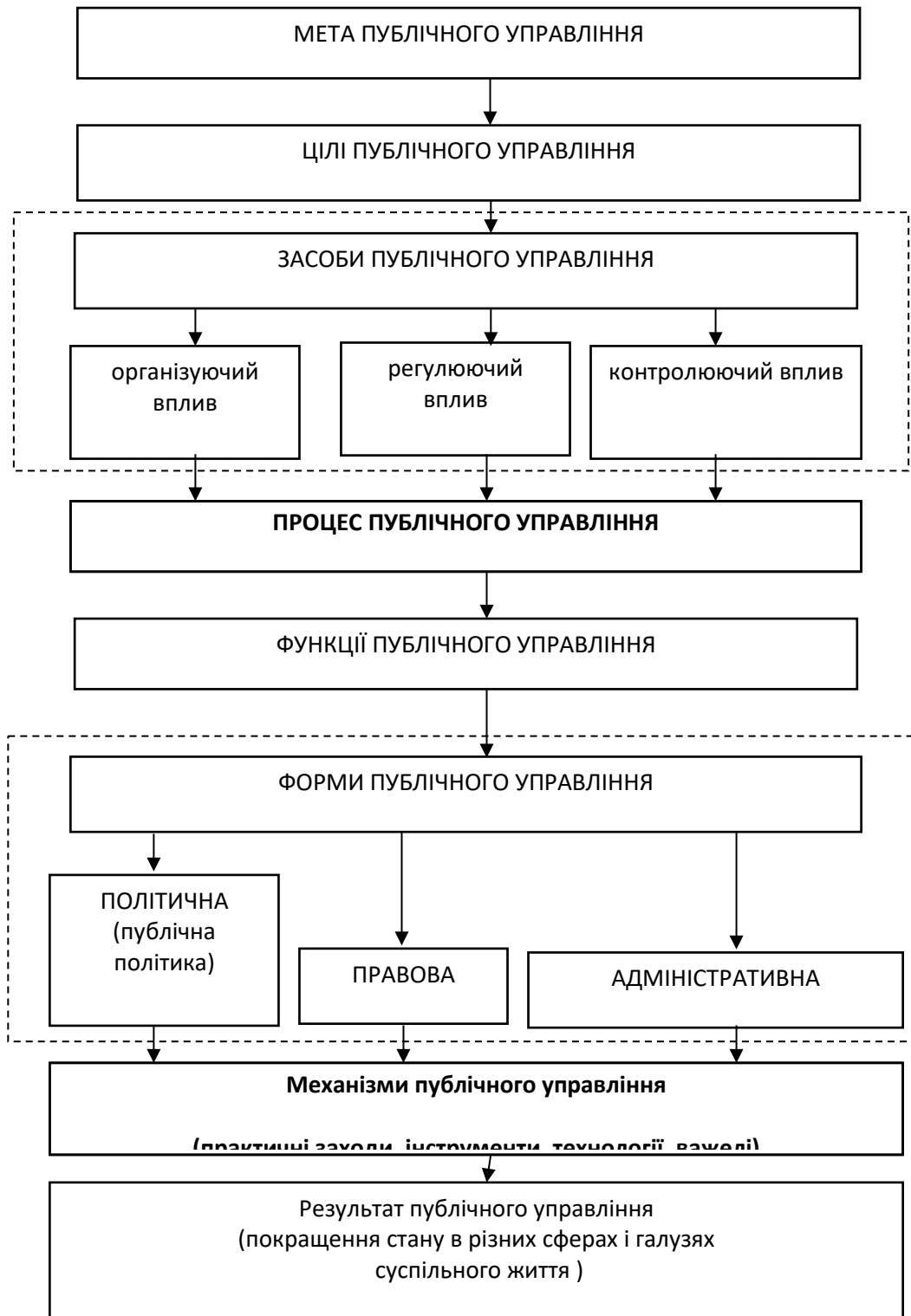


Рис. 4. Діяльнісна модель публічного управління

До визначення публічного управління також можна підійти, виходячи з дуже важливої властивості будь-якого управління - його цілеспрямованості. Відтак, основним завданням публічного управління



є забезпечення досягнення поставлених цілей на всіх рівнях та різновидах публічного управління, а змістом є дії щодо їх досягнення.

На думку видатного німецького вченого П.Друкера, управління є особливим видом діяльності, що перетворює неорганізований натовп в ефективну цілеспрямовану та продуктивну групу.

Перефразовуючи іншого з найвідоміших представників науки управління А.Файоля, можна сказати, що публічне управління - це досягнення його цілей з максимально можливим використанням усіх наявних публічних ресурсів.

Підтвердження цієї думки також знаходимо у Г.Райта, яким управління трактується як організація та спрямування ресурсів з метою досягнення бажаного результату.

Ще одним визначенням публічного управління є його розгляд як практичного, організуючого та/чи регулюючого впливу органів публічного управління (тобто органів державної влади та органів місцевого самоврядування) на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на силу публічної влади.

В контексті системного підходу під публічним управлінням слід розуміти процес цілеспрямованого впливу суб'єктів публічного управління, що представляють публічну владу у вигляді спеціально утворених органів та їх системи, на об'єкти публічного управління, якими є суспільні сфери, галузі, регіони, території, внаслідок якого задовольняються потреби держави і суспільства.

З погляду суб'єкт-об'єктних відносин публічне управління є неперервним процесом реалізації відповідних управлінських функцій, у зв'язку з чим для нього можна застосувати визначення через ці функції, а саме: публічне управління є процесом планування, організації, мотивації, контролю та пов'язаних їх комунікацій і прийняття рішень з метою формулювання та досягнення його цілей.

Уточнюючи та доповнюючи це визначення, до предмета публічного управління слід віднести процеси здійснення суб'єктами публічного управління функцій управління (планування, організації, мотивації, контролю, комунікації, прийняття рішень) з метою досягнення його цілей шляхом формування організуючого, координуючого та контролюючого впливів на відповідні об'єкти публічного управління.

З погляду становлення і розвитку публічного управління як виду діяльності, заслуговує на увагу питання його співвідношення з менеджментом. Велика увага до нього передусім пов'язана з предметно-об'єктним визначенням виду діяльності та галузі знань «Публічне управління та адміністрування», а також із з'ясуванням можливостей застосування напрацьованих наукою управління, зародження і розвиток якої був безпосередньо пов'язаний з менеджментом, у теорії та практиці публічного управління.

Таким чином, насамперед слід виходити з того, що публічне управління відрізняється від інших інших видів управління вирішенням набагато більш масштабних і різноманітних загальносуспільних справ, монопольним правом регулювання правових відносин, суверенітетом, унікальністю, що безпосередньо впливає на прийняття управлінських рішень.

Діяльнісна модель публічного управління наведена на рис. 4.

### ***Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях***

1. Чому управління є життєво важливою функцією суспільного буття
2. Розкрийте зміст підходів щодо визначення сутності управління
3. Які визначальні риси управлінської діяльності?
4. Розкрийте зміст етапів розвитку теорії та практики *управління*
5. Розкрийте суть системного підходу при дослідженні управління в соціальних системах
6. Дайте характеристику організації як базової складової суспільних систем
7. Розкрийте елементи моделі класичного управлінського циклу в соціальній системі та їх призначення
8. Розкрийте елементи моделі управління в соціальних системах з урахуванням зовнішніх впливів та функцій управління та їх призначення

## ЛЕКЦІЯ 2. Взаємозв'язок функцій держави та публічного управління

### НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

- 2.1. Держава як продукт суспільного розвитку та її основні функції
- 2.2. Модель публічного управління як системного явища
- 2.3. Модель системної організації управління суспільством
- 2.4. Взаємозв'язок інститутів громадянського суспільства та держави в публічному управлінні

### 2.1. Держава як продукт суспільного розвитку та її основні функції

Держава як продукт суспільного розвитку. Держава є продуктом суспільного розвитку, внаслідок якого вона поступово змінюється, що проявляється у постановці її цілей, визначенні завдань, формуванні структур і функцій державного управління. Відповідно до цього змінюються і погляди на поняття держави, її роль і призначення в суспільному житті.

У сучасному суспільстві термін " держава" вживається у різних значеннях, зокрема як:

об'єднання людей на певній території на основі публічної влади. У цьому випадку синонімом терміна "держава" виступають поняття "народ", "країна";

спеціальний апарат управління суспільством. У цьому випадку синонімом терміна "держава" є поняття "державний апарат" як сукупність органів управління;

універсальний політичний інститут. У цьому випадку синонімом поняття "держава" виступає система влади в інтересах людей, які проживають на даній території, що регулює їх взаємовідносини за допомогою права.

Держава є найбільш важливим інститутом політичної системи суспільства, що визначається максимальною концентрацією в її руках ресурсів, які дають змогу державі впливати на соціальні зміни.

На сьогодні існує різноманіття поглядів на державу, яке обумовлено передусім тим, що держава являє собою надзвичайно складне та багатогранне явище. Наведемо деякі з них.

Поняття " держава" знайшло широке трактування у представників його політологічного визначення. Держава є особливою досить стійкою політичною одиницею, що являє собою відокремлену від населення організацію влади й адміністрування та претендує на верховне право керувати (вимагати виконання дій) певними територією і населенням незалежно від згоди останнього; має сили і засоби для здійснення своїх претензій.

Крім того, вона є незалежною централізованою соціально-політичною організацією для регулювання соціальних відносин, яка існує в складному, стратифікованому товаристві, що складається з двох основних страт - правителів і керованих, та розташована на певній території. Відносини між цими стратами характеризуються політичним пануванням перших і податковими зобов'язаннями других. Державу можна розглядати як спеціалізовану і концентровану силу підтримки порядку, інститут або низку інститутів, основним завданням яких (незалежно від усіх інших завдань) є охорона порядку. Держава існує там, де спеціалізовані органи підтримання порядку, як, наприклад, поліція і суд, відокремилися від інших сфер суспільного життя, вони і є державою.

У Вікіпедії поняття " держава" визначене як вищий політичний інститут суспільства, завдання якого полягає у:

забезпеченні дотримання прав та реалізації інтересів осіб, що проживають на одній території, на якій держава володіє суверенітетом;

регулюванні взаємовідносин між ними на основі єдиних законів (або традицій);

охороні кордонів;

регулюванні тим чи іншим чином взаємовідносин з іншими державами і народами.

В переважній більшості випадків вважається, що держава - універсальна політична форма організації суспільства, яка характеризується суверенною владою, реалізацією своїх повноважень на певній території через систему спеціально створених органів управління, за допомогою яких

здійснюється політичне, економічне, ідеологічне керівництво суспільством, а також управління загальносуспільними справами.

Держава регулює своє суспільне життя на основі права. Тільки держава може регулювати життя суспільства за допомогою законів, що мають загальнообов'язковий характер.

Основні ознаки держави:

територія - частина планети, на яку поширюється суверенітет держави. Є матеріальною базою держави й основою визнання її суб'єктом міжнародного права;

політичний публічний характер влади, який реалізується в державно-правових інститутах, відділених від населення (політична риса) і виступаючих від імені суспільства в цілому (публічність влади);

суверенітет - політико-правовий стан держави, який характеризується

верховенством влади та незалежністю; неподільністю або єдністю, повнотою влади; рівноправністю в зовнішніх зносинах;

механізм влади - система органів і організацій, які створює держава для реалізації своїх функцій і завдань;

власні правові норми - загальнообов'язкові правила поведінки, що розроблені й прийняті Д. і нею ж охороняються;

система податків - платежі обов'язкового характеру, що встановлюються для утримання державного апарату, виконання загальносоціальних функцій держави у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення тощо.

З іншого боку, представники соціологічного визначення поняття держави чітко виділяють його основні ознаки: сукупність людей - народ; панівну над ними владу; територію як межу дії цієї влади. У взаємозв'язку ці ознаки утворюють поняття про державу як об'єднання людей під однією владою в межах певної території.

По-перше, держава являє собою єдину територіальну організацію політичної влади в масштабі всієї країни. Державна влада поширюється на все населення в межах певної території. Територіальний поділ населення, на відміну від кровно споріднених зв'язків між членами суспільства, породжує новий соціальний інститут - громадянство чи підданство, іноземців та осіб без громадянства. Територіальна ознака зумовлює характер формування і діяльність апарату держави з урахуванням його просторового розподілу.

По-друге, держава є особливою організацією політичної влади, яка має у своєму розпорядженні спеціальний механізм - апарат управління суспільством для забезпечення його нормальної життєдіяльності. Через систему відповідних органів і установ держава здійснює безпосереднє керівництво суспільством, закріплює і реалізує певний режим політичної влади, захищає недоторканність своїх кордонів.

По-третє, держава організує громадське життя на правових засадах. Їй притаманні правові форми організації життя суспільства, властиві саме державі. Без права, законодавства, держава не в змозі ефективно керувати суспільством, забезпечувати безумовну реалізацію рішень, прийнятих органами державної влади.

По-четверте, держава відрізняється від інших політичних утворень суспільства тим, що являє собою суверенну організацію влади.

Таким чином, держава - це єдина політична організація суспільства, яка поширює свою владу на всю територію країни і її населення, має у своєму розпорядженні для цього спеціальний апарат управління, видає обов'язкові для всіх правові акти і володіє суверенітетом. Трапляється також визначення держави як організації політичної суверенної влади, що здійснює управління соціальними, економічними, політичними, духовними процесами життя суспільства.

В кінцевому підсумку, багатогранність держави як певного суспільного явища проявляється в тому, що вона виступає як:

універсальне явище людської цивілізації;

продукт життєдіяльності суспільства, в якому є розвинена і суперечлива структура на всіх рівнях (економіка, власність, форми свідомості, особистість, соціальні класи, соціальні групи та ін.);

важлива складова суспільства, у діяльності якої зайняті специфічні соціальні групи (владні інститути, державний апарат, система владних державних органів);

форма існування в державно-організованому суспільстві;

організація політичної влади та управління політичними процесами в суспільстві;

суспільний інститут постійної влади, коли функція управління виділяється в самостійну сферу діяльності для збереження певного соціального порядку та загального регулювання суспільних інтересів;

система органів і установ, що здійснюють владні функції;

правова організація, що закріплює певну систему норм, санкціонованих державою;

певна територія, на яку поширюється юрисдикція даної держави;

певна форма правління, що характеризує організацію верховної державної влади, порядок утворення її органів та їх взаємовідносин із населенням;

об'єднання людей (населення), що проживають на одній території і підкоряються одним законам і розпорядженням загальної для всіх влади.

Як зазначав відомий російський учений Г.Атаманчук, у науковому та політичному мисленні досі ще превалує спрощений, догматичний підхід до всього державного, в якому державу ототожнюють або із зняттям панівного класу, або з поведінкою і діями керівної ланки державного апарату. Відчуження останніх від суспільства перекидається на державу, і вона теж у свідомості всіх стає самодостатньою без суспільства і багатьох структур, які її складають. Як результат основні матеріальні, соціальні і духовні елементи, що визначають історичну силу і сучасну "потужність" держави, а саме: територія, природні ресурси, народонаселення, мова, культура, комунікації, виробнича база, державні символи, історична спадщина і т. ін., не беруться до уваги і слабо використовуються в цілях розвитку.

Основні функції держави. Функції держави прийнято поділяти на внутрішні і зовнішні, а також класифікувати за головними сферами суспільної діяльності як політичні, економічні, соціальні, гуманітарні та екологічні.

Серед внутрішніх політичних функцій держави, насамперед, слід виділити такі:

охорона і захист державно-конституційного ладу;

охорона громадського порядку і підтримання дисципліни громадян у рамках системи чинного права;

захист територіальної цілісності та недоторканності кордонів;

забезпечення обороноздатності;

здійснення кадрової політики;

здійснення інформаційної політики.

Серед внутрішніх економічних функцій держави насамперед слід зазначити такі:

управління державним сектором економіки;

формування і виконання державного бюджету;

забезпечення стабільності та створення умов розвитку всіх секторів національної економіки;

регулювання трудових відносин;

здійснення структурної та промислової політики;

здійснення аграрної політики;

здійснення інноваційної та інвестиційної політик;

розвиток інфраструктури (транспорт, зв'язок, енергосистеми, інженерні та інформаційні мережі тощо).

Серед внутрішніх соціальних функцій держави слід відзначити такі:

розвиток системи охорони здоров'я;

створення державної системи соціального забезпечення;

соціальний захист та підтримка;

соціальне партнерство;

регулювання соціальних відносин у сфері зайнятості населення. Серед внутрішніх гуманітарних функцій держави слід виділити такі:

розвиток освіти;

здійснення інноваційної науково-технологічної політики;

розвиток культури;

розвиток молодіжної політики, спорту, фізкультури, туризму. Серед внутрішніх екологічних функцій держави слід відзначити такі:

забезпечення раціонального природокористування;

охорона довкілля;

забезпечення екологічної безпеки;

створення умов стійкого розвитку.

Зовнішні функції держави переважно можна класифікувати як зовнішньополітичні та зовнішньоекономічні. Вони забезпечують розвиток співпраці з іншими країнами світу з метою забезпечення кращих умов для розвитку національної економіки та для політичної інтеграції держав й економічної інтеграції у світову економіку.

Для управління здійсненням внутрішніх та зовнішніх функцій держави створені спеціальні державні органи, які в сукупності утворюють її структуру. Насамперед йдеться про органи всіх гілок державної влади, правоохоронні органи, органи, що забезпечують внутрішню та зовнішню безпеку країни. Базовим положенням для управління в соціальній системі є те, що воно може бути розглянуто як процес впливу суб'єкта (керуючої системи) на об'єкт (керовану систему) з метою переведення його в новий якісний стан або підтримки у встановленому режимі.

## **2.2. Модель публічного управління як системного явища**

У ХХ сторіччі публічне управління стало окремим видом професійної діяльності, освітньої галузі та галузі наук, передусім, завдяки успіхам теорії управління та її застосування до суспільних процесів. Цьому сприяв і той факт, що до числа високо розвинених країн змогли увійти лише ті з них, які мають кращу організацію та управління.

При розгляді публічного управління як системи діяльності дуже важливим є розуміння одного з найважливіших системних принципів, а саме, що така система не просто утворюється складенням всіх управлінських зусиль, а набуває якісно нових властивостей. Це, зокрема, означає, що система публічного управління в цілому має такі властивості, яких немає у окремих її складових.

Створення незалежної Української держави і завдання її розбудови, практичне здійснення соціально-економічних та політичних перетворень, проведення адміністративної реформи передбачало реформування всіх ланок публічного управління, розвиток механізмів та інститутів публічного регулювання ринкового господарства.

Здійснення цих завдань було неможливим без створення на всіх рівнях влади значного потенціалу людських ресурсів з відповідною професійною підготовкою, глибокими теоретичними знаннями та практичними навичками і вміннями у сфері публічного управління, здатних ефективно управляти суспільними справами в нових умовах, а також без наукового супроводження становлення та розвитку публічного управління, реформ політичної, економічної, соціальної, гуманітарної, адміністративної сфер, їх європейської інтеграції. У владних структурах України сформувалося чітке розуміння важливості становлення публічного управління не тільки як виду суспільної діяльності, а й як освітньої галузі та галузі наук.

Модель публічного управління як складного системного соціального явища наведена на рис. 1.

В Україні публічне управління отримало визнання як галузь знань «Публічне управління та адміністрування» з аналогічними науковою та освітньою спеціальностями.

Суттєву роль у цьому відіграли МОН України та центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Становлення та розвиток в Україні галузі знань «Публічне управління та адміністрування» супроводжується залученням все нових вищих навчальних закладів, переважно національних університетів, і формуванням й впровадженням публічних стандартів за відповідною спеціальністю.

Одним з найзначніших досягнень ХХ сторіччя є визнання управлінської праці як окремого виду діяльності і запровадження наукового аналізу для визначення способів ефективного розв'язання управлінських проблем.

Взагалі під наданням соціальному, й, зокрема, публічному управлінню наукового характеру надалі будемо розуміти здійснення практики управління на науковій основі. Останню утворює наука управління, тобто теоретичні дослідження самої управлінської діяльності. Засновником наукового управління вважається американський вчений Ф.Тейлор. Поняття "наукове управління" введено Л.Брандейсом у 1910 р. Серед найбільш відомих, визнаних світом зарубіжних представників науки управління: М.Вебер, Н.Вінер, Ф.Гілбрет, В.Глушков, П.Друкер, Д.Дункан, У.Ешбі, Е.Мейо, М.Мескон, Г.Саймон, А.Файоль, М.Фоллет, Д.Форрестер та інші.

Лауреат Нобелівської премії Г.Саймон, визначаючи місце і роль науки управління серед інших наук, охарактеризував її "як частину акумульованого і визнаного знання, що систематизоване й

сформульоване у відповідності з встановленими загальними істинами та закономірностями і є не тільки поєднанням багатьох дисциплін, але й новою самостійною наукою у сфері соціології. Це всеохоплююче, глибоке та філософське знання".

За висловом відомого американського вченого Д.Дункана, наука управління - це, передусім інтелектуальна революція, новий світогляд та нова методологія вирішення проблем. Наука управління спирається на використання наукового методу, системну орієнтацію та використання моделей.

Закономірним результатом об'єктивного процесу становлення і розвитку науки управління є виділення окремої галузі знань "Публічне управління та адміністрування", що характеризується високою динамічністю та професійністю, постійною спрямованістю на результат.

Складність суспільства як об'єкта управління і системи публічної влади як суб'єкта управління, які є відкритими, динамічними, самокерованими, імовірнісними, багатопараметричними системами, не дає змогу керуватися в публічній управлінській діяльності лише накопиченим досвідом та здоровим глуздом, хоча останні й є обов'язковими складовими управлінського успіху поряд з ініціативою, інноваційним підходом та чітким настроєм на отримання позитивних результатів.

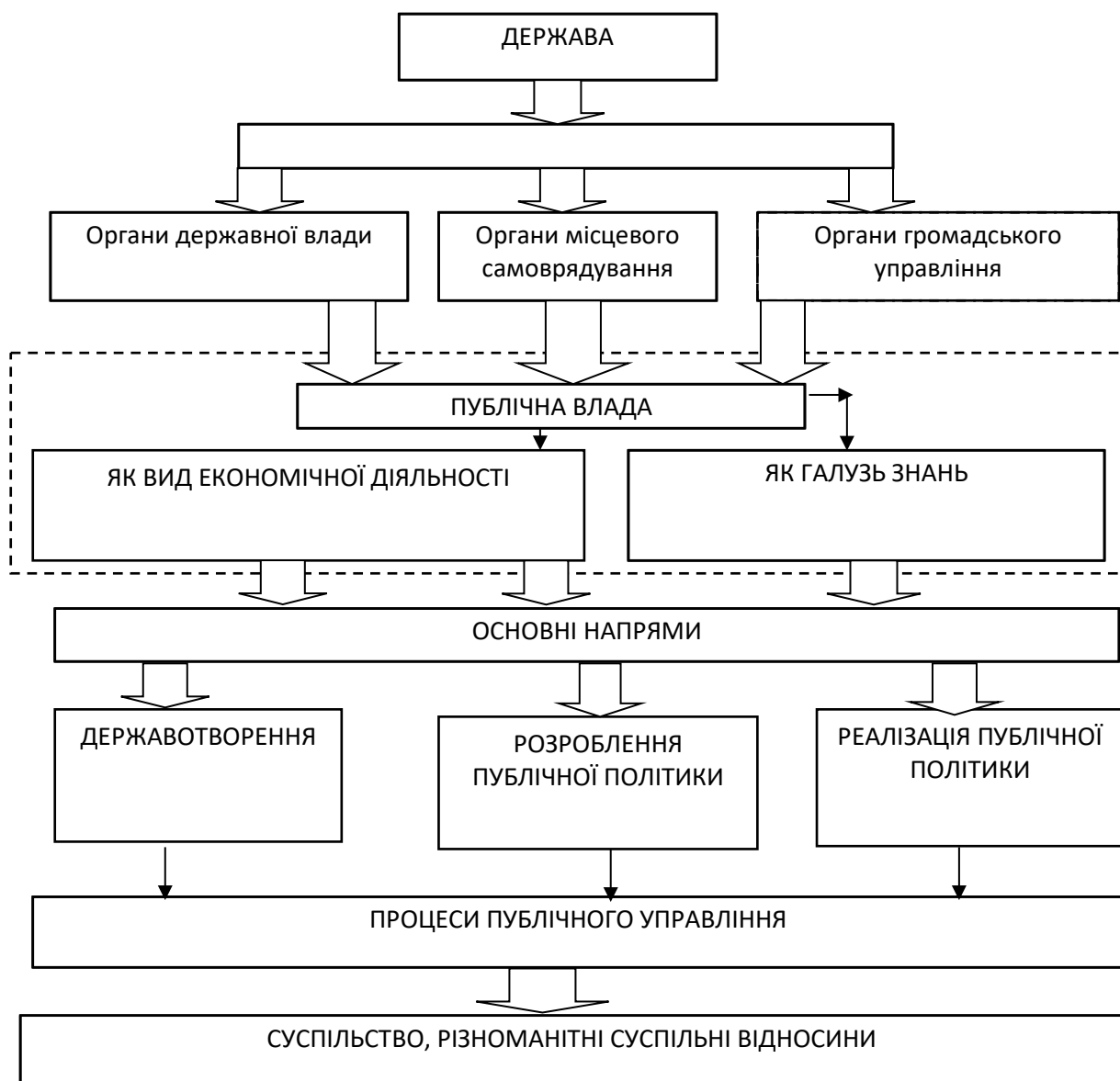


Рис.1. Модель публічного управління як системного явища

Наукові дослідження в галузі знань "Публічне управління та адміністрування" охоплюють теоретичні, методологічні та практичні проблеми становлення і розвитку публічного управління в Україні і спрямовані на виявлення законів, закономірностей, принципів, тенденцій, а також розроблення на їх основі підходів, моделей, методів і технологій розв'язання цих проблем. Чільне місце серед них відведено дослідженню системних характеристик публічного управління, теорії організації, а також технології розробки, прийняття та впровадження управлінських рішень.

На цю галузь знань покладається важливе завдання забезпечення ефективного вирішення проблем державного будівництва в Україні, насамперед, формування досконалої публічної кадрової політики та адекватного кадрового забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Таким чином, у сфері публічного управління було створено реальні передумови здійснення повороту від емпіризму до науковості управління.

В умовах складності і масштабності проблем публічного управління застосування наукових підходів і сучасних методів їх вирішення набувають особливого значення. Перспективне прогнозування, стратегічне планування, вибір раціональної структури органів публічної влади та її кадрового забезпечення, забезпечення інноваційного, якісного управління, створення високоефективних мотиваційних підходів, розроблення сучасних методів контролю, комунікацій, прийняття рішень - це лише кілька завдань з багатьох, вирішення яких неможливе без розвитку науки публічного управління в напрямі створення нових та вдосконалення існуючих концепцій, теорій, принципів і методів.

Наука публічного управління потребує чіткого визначення її об'єкта і предмета. Об'єктом дослідження теорії публічного управління є управлінська діяльність усіх органів публічної влади, а предметом - закономірності і принципи такої діяльності. При цьому необхідно враховувати, що ця діяльність реалізується через управлінські функції відповідних органів публічної влади в результаті розосередження функцій публічного управління, і що ці різнорівневі функції мають певну специфіку.

Основним результатом дискусії щодо науки публічного управління, яка ведеться між різними науковими школами, є її розгляд як динамічної дисципліни, що безперервно змінюється. В значній мірі це пов'язано з ситуативним характером розвитку процесу публічного управління та суттєвим впливом на нього суб'єктивного фактору.

В Україні продовжується процес пошуку ефективної системи публічної влади, що забезпечуватиме належну якість та результативність публічного управління. Значною мірою він спрямований на зміну незадовільного стану сучасної взаємодії між елементами цієї системи.

Розкриття сутності міжрівневої взаємодії у системі публічного управління, у першу чергу, потребує чіткої термінологічної обумовленості. Під взаємодією будемо розуміти дію або дії, в яких беруть участь дві та більше сторін. Відповідно, міжрівневу взаємодію у системі публічного управління визначимо як будь-які суспільні відносини та дії органів публічної влади різних рівнів між собою, а також з надпублічними, міжпублічними та самоврядними структурами та організаціями. Поняття надпублічні та міжпублічні структури та організації стосується тих з них, що створені як колективні центри управління та комунікації у глобальному міжпублічному світовому просторі. Наприклад, ООН, ЄС, СОТ та інші. Поняття самоврядні структури та організації стосується місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства.

### **2.3. Модель системної організації управління суспільством**

На рис.2 наведена модель системної організації управління суспільством, де згруповані основні центри управління суспільством (система надпублічних і міжпублічних структур та організацій; система органів публічної влади та управління; система органів місцевого самоврядування; система організацій громадянського суспільства) та показані взаємозв'язки, що визначають взаємодію між ними.

Коли йдеться про систему публічного управління, насамперед, розглядаються органи публічної влади та управління, а також взаємодія між ними.

На вищому рівні публічного управління в Україні маємо три гілки влади (законодавчу, виконавчу, судову) та інститут президентства. Дві гілки влади (виконавча, судова) та інститут президентства мають розвинену та територіально обумовлену ієрархічну структуру на відміну від законодавчої гілки

влади, яку представляє парламент країни – Верховна Рада України. Нерідко згадується система представницької влади (парламенти України та Автономної Республіки Крим, обласні та районні ради), яка не має ієрархічної структури підпорядкування.

Як і в будь-якій системі, її ефективність, стійкість значною мірою визначається саме системними зв'язками. Останні визначають характер взаємодії та для відкритої соціальної системи, якою є держава й її публічне управління, можуть бути зовнішніми та внутрішніми.

Зовнішня взаємодія – це відносини органів публічної влади та управління з наддержавними, міждержавними та самоврядними структурами та організаціями (система наддержавних і міждержавних структур та організацій; система органів місцевого самоврядування; система організацій громадянського суспільства) й засоби їх організаційного, інформаційного та технологічного забезпечення.

Внутрішня взаємодія – це відносини органів публічної влади та управління між собою й засоби їх організаційного, інформаційного та технологічного забезпечення. Розвинена та територіально обумовлена ієрархічна структура системи органів публічної влади та управління природно має й розвинену структуру внутрішньої взаємодії. Останню, за класичною класифікацією організаційних відносин, можна віднести до міжрівневої (субординаційні відносини) та внутрішньорівневої (координаційні відносини).

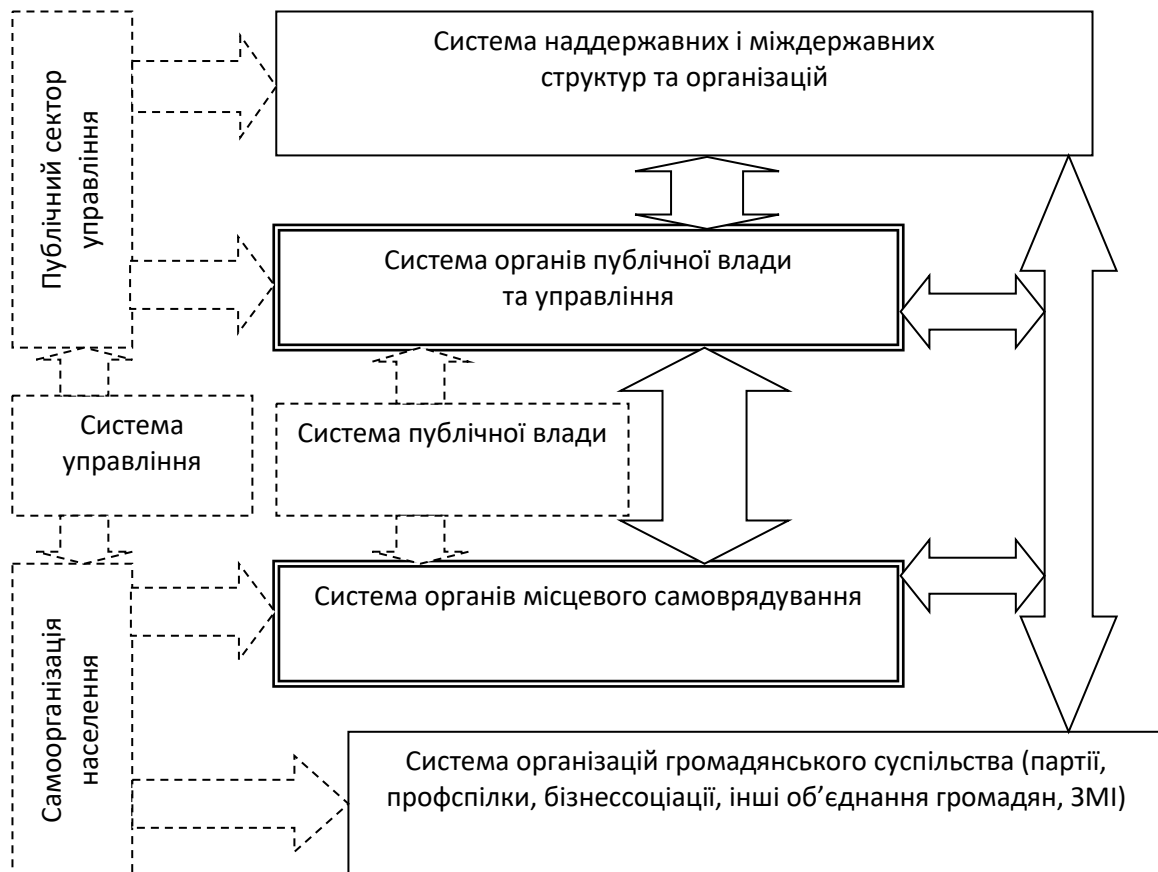


Рис. 2. Модель системної організації управління суспільством

Враховуючи сучасні ідеї комунікативної парадигми, зокрема, встановлення безпосередніх зв'язків між всіма елементами системи, на нашу думку, доцільно розвинути наведену класифікацію введенням поняття «загально комунікативної взаємодії», яка охоплює всі ті безпосередні зв'язки, які не підпадають під визначення класичної класифікації. Це дозволяє розширити розуміння міжрівневої взаємодії в ієрархічних структурах влади, охопивши окрім класичної міжрівневої ієрархічної взаємодії підпорядкування також міжрівневу не ієрархічну взаємодію загальної комунікації.



## 2.4. Взаємозв'язок інститутів громадянського суспільства та держави в публічному управлінні

Одним з найскладніших питань публічного управління є проблема відносин між громадянським суспільством і державою. Концепція громадянського суспільства – філософська ідея, народжена в боротьбі проти абсолютизму і тісно пов'язана з ідеями особистої свободи, природного процесу регулювання суспільства (*саморегулювання*), природних невідчужуваних прав людини. Вона має доволі великий демократичний потенціал як орієнтовний постулат, але на практиці сферу громадянського суспільства важко виділити з суспільства як такого, особливо в сучасних умовах демократичної, соціальної, правової і світської держави. Управлінська діяльність держави поширюється на різні сфери життя. Держава забороняє деякі форми конкуренції в економіці, встановлює стандарти для приватного підприємництва, регулює політичну діяльність і навіть втручається в особисте життя.

Абсолютно вільного від втручання держави суспільства не існує і не може існувати, адже вона виникла саме для втручання, для управління. *Сутність проблеми – можливість і ступінь втручання державної влади в справу суспільства.* Під громадянським суспільством іноді розуміють природно утворений стан людського суспільства в конкретній країні, яке формується і розвивається на основі саморегулювання, що виключає чи вкрай обмежує втручання держави.

В сучасний період вважається, що громадянське суспільство – це:

відокремлена від держави структура, яка складається з багатьох асоціацій та добровільних об'єднань;

сфера реалізації суспільних інтересів, які знаходяться поза зоною безпосередньої діяльності держави;

сукупність людей, які будують певні відносини без втручання держави, на основі вільного вибору.

Стверджується, що лише за умови існування громадянського суспільства можлива демократія, а рисами такого суспільства є незалежність людей від держави і добровільність їх об'єднання в асоціації для реалізації своїх інтересів. Зазвичай вважається, що *громадянське суспільство – це все те, що знаходиться за межами держави і державного втручання, неопосередковане державою, середовище рівноправних людей, які живуть в умовах ринку і демократичної правової держави.*

Американські політологи Х. Лінц і А. Степан визначають громадянське суспільство як самоорганізовані групи, рухи і особистості, незалежні від держави.

Сам термін «громадянське суспільство» в тому тлумаченні, яке йому надається, не дуже вдалий. Поняття «громадянин», на відміну від поняття «людина», від якого походить, хоча б етимологічно, термін «громадянське суспільство», має в своїй основі елемент державності, адже термін «громадянин» вказує на зв'язок особи з державою, а не його відділення від держави. Крім того, саме громадянське суспільство по різному тлумачиться в німецькій, французькій і американській літературі. Саме тому, користуючись цим поняттям, необхідно знати, який сенс йому надається. Італійські філософи Д. Реале і Д. Антисері констатують, що англійські і французькі просвітники розуміли під цим терміном «матеріальні умови життя». Також його тлумачив і К. Маркс.

Утворення громадянського суспільства пов'язують з певним ступенем суспільного розвитку: в минулому – з визнанням природних прав людини, з повагою до людської особистості, зі свободою приватної власності і конкуренції, ліквідацією абсолютизму, появою демократії на основі правової рівності тощо; а в сучасних умовах – з формуванням «середнього класу». Російські автори стверджують, що громадянське суспільство існувало завжди, відбувається лише зміна поколінь і ціннісних орієнтирів.

Ні в минулому, ні тим більше в сучасних умовах неможливо уявити не абстрактно сконструйоване, а реальне суспільство, яке після виникнення держави існувало б без державного регулювання. Саме тому, мова може йти про ступінь і форми втручання держави, про вагомість різних елементів – поєднання саморегулювання суспільства і державного втручання.

*«Громадянське суспільство»* - прогресивна демократична концепція, утворена за певних умов боротьби проти свавілля держави. Але це - філософська абстракція. Існує реальне суспільство, яке потребує публічного управління, хоча в певні елементи його життя держава не повинна втручатись.

Існують об'єктивні межі державного регулювання. Держава не може втручатися в особисті відносини людей (режим сну, прийому їжі тощо), не вправі управляти внутрішніми справами колективу (вони регулюються статутами). Головне полягає не в громадянському суспільстві і не в

природних правах, а в дотриманні пропорцій в виробництві і розподілі суспільних благ, дотримання міри втручання, щоб не порушувалась природна саморегуляція суспільства (в тих сферах, де це доцільно) і разом з тим дозволяло б виправляти недоліки стихійного розвитку.

В сучасних умовах роль держави міняється. З виробника і контролера вона перетворюється в творця умов і регулятора для приватного сектору. Публічне управління все більше будується за типом управління приватної корпорації. «Держава загального благоденствія» вимагала витрат, які були не під силу економіці. Сучасна держава трансформується в «підтримуючу державу», яке працює на загальне благо, яке створює умови для функціонування суспільства і надає населенню все більш зростаючі соціальні послуги.

Демократична держава, перш за все шляхом формування відповідної законодавчої бази, в тій чи іншій мірі регулює економічні відносини. Вона встановлює рівноправ'я і захист всіх форм власності, забезпечує свободу підприємницької діяльності, охороняє свободу конкуренції, забороняє монополію діяльність, захоплення ринку і встановлення монополієвих цін.

Поряд з загальним принципом свободи господарської діяльності держава встановлює певні обмеження для свободи цивільного обігу деяких видів власності (зброя, наркотики), визначає об'єкти виключно державної власності, забороняє деякі види підприємницької діяльності, дозволяє окремі природні монополії.

Не лише в соціалістичних, а тепер і в капіталістичних країнах, що розвиваються, застосовується державне планування (прогнозування економічного розвитку), хоча в останні десятиліття окреслилась певна відмова від нього.

Деякі вчені-економісти вважають, що ринок розкладе всі проблеми в економіці по місцям. Інші притримуються протилежної точки зору. Існують прихильники проведення пасивної економічної політики, а є й бажаючі активно впливати на виробництво. Перші вважають, що економічна політика держави повинна бути соціально спрямована і не доводила до погіршення матеріального положення населення. Другі виходять з того, що будь-яка перебудова пов'язана з певними негараздами, і радять визнати пріоритетні напрями в економіці (космос, наука тощо) та всебічно підтримувати їх, утворюючи їм найкращі умови для виживання в ринкових умовах, адже в подальшому ці галузі піднімуть інші, а тому потрібно втягувати пріоритетні галузі в конкурентну боротьбу і відмовлятися від пільг.

В публічному управлінні економікою відбулись якісні зміни. Ні де в світі, за твердженням американського публіциста Г. Шварта, не можливо зустріти абсолютно нерегульованої, безконтрольної ринкової економіки. У розвинутих індустріальних країнах утворена соціально орієнтована ринкова економіка.

Публічне управління поширюється й на соціальні відносини в суспільстві, тобто держава проводить певну соціальну політику. В визначені соціальної політики держава враховує перш за все інтереси домінуючого класу чи соціального прошарку, але й враховує інтереси інших. Держава здійснює фінансову підтримку великим партіям і спрямовує протиборство соціальних прошарків та груп тиску в певні межі. Влада регулює форми протесту і тиску різних соціальних прошарків та груп, встановлюючи порядок проведення зборів, мітингів, пікетів, демонстрацій, забороняючи їх проведення в деяких місцях.

Держава займає в інституціональному компоненті, політичній системі особливе місце. Як її частина, вона відчуваючи вплив інших ланцюгів системи (партій тощо), здійснює регулятивну діяльність по відношенню до них шляхом встановлення правових норм, а іноді і не правовими методами. Держава впливає й на *політичний режим* в суспільстві. Використовуючи демократичні і авторитарні методи вона реалізує державну владу, чим утворює той чи інший політичний режим в країні. Але діяльність лише держави не вичерпує природу політичного режиму. Важливе значення має діяльність інших політичних інституцій, наприклад партій, особливо правлячих. Існують тісні прямі й зворотні зв'язки держави з ідеологічним компонентом політичної системи, тобто *духовною сферою* життя суспільства.

Безумовно, в усіх сферах суспільного життя існують певні області саморегулювання (конкуренція в економіці, процеси природної міграції між соціальними групами в сфері соціальних відносин, поява і зникнення громадських об'єднань у політиці, виникнення ідеологічних поглядів, концепцій тощо). Але, по-перше, це не якоесь окреме громадянське суспільство поряд з «просто суспільством»; по-друге, держава впливає і на ті відносини, які відносяться до сфери громадянського суспільства, стимулює одні з них і обмежують другі, забороняючи треті. Займаючись управлінською діяльністю,

держава несе відповідальність перед суспільством, перед народом з приводу використання політичної влади. Вона несе певну відповідальність і перед світовим співтовариством, яка регулюється публічним міжнародним правом.

Інтересам сучасного суспільства відповідає не відрив його від держави, в тому ж рахунку шляхом застосування наукових абстракцій, а в поєднанні саморегулювання і регулювання з боку демократичної, соціальної, правової і світської держави.

### ***Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях***

1. Дайте характеристику державі як продукту суспільного розвитку
2. Розкрийте зміст функцій держави
3. Розкрийте елементи моделі публічного управління як системного явища та їх призначення
4. Розкрийте елементи моделі системної організації управління суспільством
5. Розкрийте взаємозв'язок інститутів громадянського суспільства та держави в публічному управлінні

## **ЛЕКЦІЯ 3. Особливості здійснення влади в сучасному суспільстві**

### **НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ**

- 3.1. Сутність влади, як соціального явища, її суб'єкти та об'єкти
- 3.2. Засади, ресурси та джерела влади
- 3.3. Інтерпретація ролі та сутності політичної влади в межах телеологічного, соціологічного, поведінкового, системного та реляціоністського підходів
- 3.4. Типи політичної влади, її легітимність та механізми взаємодії з публічним управлінням
- 3.5. Взаємозв'язок політичних процесів та публічного управління

### **3.1. Сутність влади, як соціального явища, її суб'єкти та об'єкти**

**Сутність влади, як соціального явища.** У загальному випадку влада – це здатність управляти, правити, впливати і змінювати навколишню реальність. Завдяки владі вирішуються основні завдання державного будівництва, управління державою та розвитком суспільства. Тому з'ясування сутності влади та владних відносин дозволяє зрозуміти її роль у суспільстві та інституційні засади механізмів взаємодії суб'єктів публічного управління.

Як соціальне явище, влада існує в будь-якому суспільстві. Вона акумулює в собі множини різних інтересів та прагматичних цілей людей (індивідів), соціальних груп, структур та взаємодій, а також відображає характер соціального відчуження. Водночас, влада віддзеркалює об'єктивну потребу у підтриманні цілісності суспільства та волю певних соціальних суб'єктів, яка підкорює собі інших членів суспільства, визначає природу інститутів держави та є необхідною умовою суспільного розвитку.

В кінцевому підсумку, влада забезпечує відповідний соціальний порядок, а саме: приведення поведінки соціальних суб'єктів у відповідність із правовими та моральними нормами й цінностями, характерними для суспільства і, таким чином, захищає інтереси цих суб'єктів, служить засобом їх реалізації. Тому боротьба за владу, її утримання або вплив на неї супроводжує розвиток будь-якого народу у всіх сферах його життєдіяльності, визначає зміст політики держави на всіх рівнях соціальної організації.

З огляду на викладене, сутність соціального явища, яке позначають поняттям «влада» може розглядатись в різних аспектах: філософському, політичному, соціальному, економічному, інформаційно-психологічному, духовно-світоглядному та інших.

Так, в соціально-філософському розумінні влада - це здатність і можливість окремих людей та соціальних груп (суб'єктів влади) справляти визначальний вплив на діяльність інших людей та соціальних спільнот, на життєдіяльність суспільства в цілому (об'єктів влади) з використанням певних інструментів (ресурсів): економічних, силових, юридичних, ідеологічних, моральних та інших.

Таким чином, влада, як здатність людини (індивіда) чи групи людей впливати на діяльність та поведінку інших є важливим компонентом та передумовою здійснення соціального управління. При цьому головною метою вказаного управління є взаємоузгодження цілей людей і пов'язаних з ними соціальних взаємодій для спрямування їхньої діяльності на задоволення потреб суспільного розвитку.

Влада здійснюється з допомогою авторитету, права, організованого насильства та інших інструментів (ресурсів). Вона може набувати різних форм і змісту, передбачати різні методи примусу і технології здійснення та є особливим видом соціальної взаємодії, за якого одні люди можуть нав'язувати свою волю іншим. В кінцевому підсумку, влада - це предметно обумовлені, цілеспрямовані, ситуативні стосунки між людьми, які пов'язані з можливостями та здатністю одних (суб'єктів влади) досягти своїх цілей за рахунок або за допомогою інших (об'єктів влади). Тому влада, як соціальне явище, неможлива без підкорення об'єкта влади.

В цілому ж, соціальне явище, яке позначають поняттям «влада», пронизує людське суспільство і зачіпає усі сторони його життєдіяльності. Тому є багато підходів до визначення його сутності, серед них, зокрема: біхевіористський; телеологічний; інструменталістський; структуралістський; конфліктний.

Різноманітність соціального явища, яке позначають поняттям «влада», пояснюється багатоплановістю, неоднозначністю, суб'єктивністю розуміння цього явища, а також обумовленим людською природою прагненням індивіда до влади. Те чи інше визначення влади виявляє лише її певні аспекти та різні точки зору на неї. З огляду на це виокремився науковий напрям - кратологія (вчення про владу). В його межах вивчають, зокрема, сутність й закономірності походження влади, її суб'єкти, об'єкти, носії, форми, функції, задачі, механізми, принципи функціонування і розвитку, типи, види і взаємодії влади з іншими сферами життя та інші питання.

**Суб'єкти та об'єкти влади.** Суб'єктами влади можуть бути органи державної влади, організація, колектив, окрема людина тощо, тобто, у загальному випадку, будь-який соціальний об'єкт, але за певних умов. Серед цих умов: бажання володарювати; наявність певних моральних якостей та авторитету; довіра людей; компетентність; психологічне сприйняття суб'єкта влади об'єктом влади та збіг потреб його розвитку з цілями суб'єкта; уміння створювати механізми, необхідні для володарювання та інші.

Суб'єкт влади, як правило, визначає зміст і форми (накази, укази, тощо) владних розпоряджень, в яких визначається бажана поведінка об'єкта влади. Зазвичай, ці розпорядження мають бути належним чином обґрунтовані, оскільки це впливає на легітимність характеру взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом влади, а також передбачати заохочення за їх виконання і покарання за їх невиконання.

Варто зазначити, що якість об'єкта влади значною мірою визначаються політичною культурою населення, оскільки її рівень визначає характер політичного режиму.

Як правило, більш низький рівень політичної культури спостерігається в умовах деспотичних і авторитарних режимів, а більш високий забезпечує в цілому демократичний розвиток суспільства. Водночас, стабільність державної влади можлива за умови практичної здатності її суб'єктів вирішувати ті чи інші проблеми в інтересах громадян.

Проте, у будь-якому випадку, завжди має місце нерівність між суб'єктами й об'єктами влади, яка ґрунтується на певних засадах та ресурсах влади, передусім: економічних, силових та інформаційних.

### 3.2. Засади, ресурси та джерела влади

**Засади влади.** Під засадами влади розуміється владна база володарювання, на яку спираються суб'єкти влади, а під ресурсами засоби і технології, які використовуються або можуть бути використані для реалізації влади.

Наприклад, важливу роль в утриманні та реалізації влади належить організаційно-правовим засадам, культурним, адміністративним та інформаційним засадам (їх, зокрема, уособлюють: право, національні цінності, інститути державної влади, засоби масової інформації та комунікацій). Ці

засади дозволяють створити відповідні інституційні структури та механізми публічного управління для генерування та забезпечення доведення тих чи інших розпоряджень до об'єктів влади та контролю їх виконанням.

**Ресурси влади.** Серед ресурсів (інструментів) влади традиційно чільне місце в її утриманні та реалізації належить адміністративно-силовим ресурсам, зокрема силовим міністерствам (відомствам) та підпорядкованим їм силам і засобам (збройні сили, поліцейські підрозділи, спецслужби тощо).

Як і раніше, для утримання та реалізації влади важливими є економічні та соціальні ресурси, серед яких, зокрема: обсяг валового національного продукту на душу населення, науково-технологічний рівень виробництва, потенціал систем охорони здоров'я та соціального забезпечення тощо.

Ефективність утримання та реалізації влади залежить від комплексного використання наявних у її суб'єкта ресурсів. При цьому, у контексті аналізу засад, на яких тримається влада в соціумі, варто вирізняти її нормативно-правовий аспект. Йдеться про владний вплив, який ґрунтується на принципі верховенства права (так звана, «влада закону») та соціальний вимір, як можливість певних суб'єктів здійснювати вплив на інших осіб, шляхом фізичної і психологічної сили, насильства та іншими засобами. Тому влада і закон, якщо їх розглядати у контексті правознавства, завжди є взаємопов'язаними, тобто закон і сила як легітимний державний примус є нероздільними.

Це означає, що розкриваючи сутність влади варто враховувати, що в правовій державі вона розглядається не просто як здатність і можливість впливати на діяльність і поведінку людей. В правовій державі регулювання суспільних відносин відбувається на основі норм права, приймати які мають суб'єкти, яким довіряє суспільство, тобто ніхто не має права здійснювати, а тим більш нав'язувати свою волю поза межами вказаних норм.

**Джерела влади.** Джерела влади, як і її ресурси, є не менш різноманітними.

Первісним джерелом влади була сила. Це джерело влади зберігає свою роль і сьогодні, оскільки організоване насильство часто використовується провладною елітою для закріплення свого панування. Воно породжує поступливість та покірливість об'єкта влади.

Іншим традиційним джерелом влади є багатство та соціальний статус. Правда, на початку ХХ ст. один із основоположників неомарксизму, італійський філософ Антоніо Грамші вважав, що наявність економічних ресурсів (економічного багатства) не гарантує їх власникам державну владу, оскільки важливим чинником перебування при владі є згода на існуючий соціальний порядок з боку інших членів суспільства. У даному випадку йтися про такий порядок, справедливість (доцільність) якого не заперечується переважною частиною членів соціуму.

На важливості встановлення такого порядку та складності вирішення цієї проблеми акцентував увагу ще Аристотель. Він розглядав її у контексті підвищення стійкості державного ладу та як один з засобів досягнення загального благополуччя.

Так, він зазначав, що законодавці, у тому числі ті, які мають на увазі встановлення аристократичного устрою, терплять невдачу тому, що прагнуть обійти простий народ, адже державний лад губить швидше жадібність багатих, ніж простого народу, а там, де у складі населення середні мають перевагу, державний лад може розраховувати на стійкість. Тому, на його думку, «найбільшим благополуччям для держави є те, щоб її громадяни мали власність середню, але достатню, а в тих випадках, коли в одних дуже багато, інші ж нічого не мають, виникає або крайня демократія, або олігархія, або тиранія.

Та найбільш системний аналіз концепту «соціальний порядок» виконав один із творців теорії суспільного договору англійський філософ Томас Гоббс. Він розглядав його у контексті стійкості держави із-за чого вона в сучасному науковому дискурсі отримала назву «Гоббсова проблема».

На думку Т.Гоббса, різниця між здібностями людей не настільки велика, щоб одна людина могла претендувати на яке-небудь благо для себе, а інша не претендувати на нього з таким же правом. Тому виникає рівність надій на досягнення цілей і, «якщо дві людини бажають однієї і тієї ж речі, якої, проте, вони не можуть володіти удвох, вони стають ворогами, а на шляху до досягнення їх мети вони прагнуть згубити або підкорити один одного». Звідси його логічний висновок, що там, де немає влади, здатної тримати всіх в підпорядкуванні, люди не мають жодного задоволення від життя в суспільстві та, що поки люди живуть без загальної влади, що тримає всіх їх в страху, вони знаходяться у стані війни всіх проти всіх.

Таким чином, який би соціальний клас не перебував при владі, володіння переважною часткою економічного багатства або контроль над ним не гарантує йому державну владу, оскільки важливим

чинником стабільного перебування при владі є стійкість соціального порядку. Його руйнація, тобто відсутність суспільної злагоди щодо існуючого порядку речей є основною небезпекою для державності. Тому підтримка стійкості соціального порядку є головною функцією держави (органів державної влади). Це обумовлює її право на використання силового компоненту влади (поліції, збройних сил тощо).

Звичайно, багатство як і раніше залишається важливим джерелом влади. Його часто використовують для того щоб набувати певного соціального статусу або для підкупу представників влади. Організоване насильство також зберігає свою роль й використовується провладною елітою для закріплення панування. Тому слова Мао Цзедуна, які стали афоризмами, а саме, що гвинтівка породжує владу і перебудувати світ можна тільки за допомогою неї, до цього часу є актуальними.

### **3.3. Інтерпретація ролі та сутності політичної влади в межах телеологічного, соціологічного, поведінкового, системного та реляціоністського підходів**

Політична влада, як один із видів влади – це спроможність певної соціальної групи, людини (індивіда) реалізовувати свою волю в політиці, ідеології, при встановленні правових та моральних норм, зміцненні політичної ролі суб'єкта публічної влади. Її основною формою є державна влада, безпосередніми суб'єктами якої є створені нею інститути. Ці інститути здійснюють політичне керівництво у різних сферах життєдіяльності суспільства. Для цього вони мають у своєму розпорядженні відповідні засоби (інструменти) влади, визначають основні цілі суспільного розвитку та основні способи їх досягнення, які є основним чинником консолідації тієї чи іншої політичної системи.

У цьому контексті варто нагадати розуміння сутності влади М.Вебером. Він, розглядаючи політику у нерозривному зв'язку із процесом розподілу, збереження та зміни влади, стверджував, що хто займається політикою, той прагне до влади. Тому в буденній свідомості політична влада часто ототожнюється, власне, з поняттям влади як такої.

Очевидно, що політична влада використовується для задоволення інтересів певних частин суспільства, оскільки різні соціальні групи по-різному впливають на прийняття рішень її суб'єктами.

З іншого боку, в кінцевому випадку практична реалізація політичної влади базується на усвідомленні її суб'єктами суспільних інтересів, що є передумовою прийняття рішень, адекватних інтересам різних соціальних груп.

Проте, варто зазначити, що абсолютизація суспільних інтересів у масовій свідомості часто призводить до появи так званих політичних лідерів-популістів. Вказані лідери, як правило, активно ретранслюють в інформаційний простір ці інтереси, обіцяють їх задовольними (реалізувати), розуміючи при цьому, що це неможливо. Тому у разі отримання ними влади виникає прірва між суспільними очікуваннями та реаліями, а відтак і небезпека суспільно-політичної стабільності.

З огляду на природу, засоби та способи реалізації суспільних інтересів, роль та сутність політичної влади може розглядатися в межах різних підходів, серед яких, як правило, вирізняють: телеологічний, соціологічний, поведінковий (біхевіористичний), системний та реляціоністський.

*Телеологічний підхід* характеризує політичну владу, як здатність досягти поставленої мети (цілі), пов'язаної з міфами про владу та окреслених (прогнозованих) результатів. Таке визначення тлумачить владу не тільки як відносини між людьми, а й у контексті взаємодії людини з довкіллям (природою).

*Соціологічний підхід* ґрунтується на результатах аналізу політичної влади в контексті соціальних умов її виникнення та здійснення з урахуванням панівних у суспільстві цінностей, традицій, політичної культури, тощо. У даному випадку, наприклад, М. Вебер розглядав сутність влади, як здатність одного індивіда реалізовувати свою волю навіть у разі спротиву інших, тобто у контексті відносини панування та підкорення.

Водночас, розробник структурно-функціонального методу щодо дослідження соціальних систем Т. Парсонс у контексті теорії соціальної дії розглядав суспільство як цілісну систему, елементи якої інтегруються саме соціальною дією, а саме поведінкою суб'єктів політики залежно від природних і соціальних чинників. Тому у даному випадку влада зобов'язує її суб'єктів виконувати суспільні обов'язки та мобілізувати наявні ресурси задля досягнення загальної суспільної мети.

Також загальновідомо, що у межах соціальної конфліктології К. Маркс та Ф. Енгельс розглядали владу в контексті відносин підкорення одного класу іншим (передусім, як наслідок економічної нерівності) та зазначили, що основне місце в системі влади посідає держава, тобто політична влада.

У М. Дюверже влада також є інструментом панування одних груп над іншими, але водночас і засобом інтеграції та забезпечення соціальної солідарності всіх членів суспільства.

*Поведінковий (біхевіористичний) підхід*, пов'язаний з іменами його засновників: американських вчених Ч. Мерріамом та Г. Лассвеллом. Підхід тлумачить сутність влади, як особливий тип поведінки, коли одні командують, а інші підкоряються. Відносини ж політичної влади виводяться з природи людини (без моральних оцінок політики), а основним мотивом політичної активності особистості вважається її бажання підкорити своїй волі інших. При цьому баланс політичних сил має забезпечуватися системою політичних інститутів.

Недостатність правових форм регулювання поведінки зумовила розвиток у межах цього підходу психоаналітичних і неофрейдистських концепцій влади. Їх ідея полягає в розумінні влади, як способу панування несвідомого над людською психікою.

Так, К. Хорні виводила мотивацію політичної поведінки зі страху перед ворожим для людини соціальним середовищем та стверджувала, що в структурі особистості домінують не інстинкти агресії, а несвідоме почуття тривоги та занепокоєння, тобто іншими словами – страху. Тобто у К. Хорні зберігається ідея З.Фрейда про значення несвідомого та про антагонізм між зовнішнім світом і людиною.

Один із творців солідаризму Л.Дюгі, за яким сутність права і держави ґрунтуються на принципі солідарності всіх членів суспільства, пов'язував владу з фізичним, моральним, релігійним, інтелектуальним та економічним домінуванням одних над іншими, а її велич з обоженням, як наприклад, у традиційних суспільствах або ж суспільною волею, якій мусить підкорятися індивід.

*Системний підхід* розглядає політичну владу, як системну характеристику політичної системи. У межах підходу виокремлюють кілька концепцій.

Згідно однієї із них, виокремлюють макрорівень, де влада розглядається як властивість макросоціальних систем, яка визначає спосіб їх організації, умови функціонування та засоби ухвалення рішень і розподілу цінностей. Згідно іншої, більш важливим є мезорівень, де влада розглядається на рівні конкретних структур суспільства — сім'ї, виробничих груп, організацій тощо.

Є також концепція, згідно якої важливим є мікрорівень, де влада є результатом взаємодії індивідів у межах соціальної системи, тобто роль індивіда в суспільстві зумовлює його владу, суб'єктом якої він, а також комунікаційна версія цієї концепції, яка тлумачить владу, як засіб соціальної комунікації, що регулює групові конфлікти та забезпечує інтеграцію політичної системи.

*Реляціоністський підхід* розглядає владу у контексті рольових, асиметричних відносин, що дають змогу одному суб'єкту змінювати поведінку іншого. В межах цього підходу виокремлюють кілька теорій.

Серед них, зокрема, теорія опору, яка аналізує форми та ступені опору в системі владних відносин, теорія розподілу зон впливу, яка розглядає систему владних відносин крізь призму постійного обміну ролями володаря влади та її об'єкта та теорія обміну ресурсами, яка за основу владних відносин бере нерівний розподіл ресурсів між суб'єктом та об'єктом влади.

Окремої уваги заслуговують остання теорія, в якій ресурси влади розглядають як все, що може бути використаним для владного впливу на інших та засоби, які можуть забезпечити вплив суб'єкта на об'єкт влади через примус, заохочення або переконання. При цьому виокремлюють такі ресурси влади, які розглядають у контексті:

способів досягнення політичної мети (страх, переконання тощо);

характеру і сфери впливу, наприклад, на внутрішній світ, ціннісні орієнтації та норми поведінки людини тощо;

примусу, зокрема адміністративного, що передбачають силові методи «переконання» через суд, поліцію, армію, спецслужби тощо;

утилітарному, тобто пов'язаному з матеріальними та соціальними благами, повсякденними інтересами людей тощо;

сфер життєдіяльності індивіда (людини), соціальних груп та суспільства в цілому, а саме: економічної (ресурси: матеріальні цінності, грошові кошти, техніка, земля, корисні копалини тощо, а також демографічні ресурси); соціальної (ресурси: соціальний статус/ранг, посада, соціальне забезпечення, медичне обслуговування тощо); гуманітарної (ресурси: освіта, здобутки культури,

наукові знання); політичної (передусім силові ресурси: армія, поліція, спецслужби, суд, прокуратура тощо та інформаційні ресурси).

Таким чином, державна влада є вираженням загальної волі людей (індивідів), інструментом, що інтегрує їх егоїстичні та суперечливі інтереси. Ця влада перевищує інші види влади за обсягом і засобами впливу. Вона поширюється на всі сфери життєдіяльності суспільства і здійснюється за допомогою спеціального апарату управління, володіє монопольним правом видавати нормативні акти, які є обов'язковими для всіх членів суспільства та застосування насильства щодо тих, хто їх порушує.

Отже державна влада є найбільш розвинутою формою політичної влади та має з нею спільні ознаки, зокрема: верховенство, легітимність, цілеспрямованість. Водночас, якісно-кількісні характеристики цих ознак та їх співвідношення можуть бути досить відмінними в різних політичних системах, оскільки залежать від суб'єктів державної влади, меж, методів та форм її здійснення та інших чинників. Так, якщо вказані суб'єкти охоплюють все політичне життя, порушуються принципи демократії та встановлюється тоталітарний режим. Тому функціями політичної компоненти державної влади є вироблення стратегії управління суспільством та об'єднання соціально-політичних ресурсів для досягнення національних цілей.

### **3.4. Типи політичної влади, її легітимність та механізми взаємодії з публічним управлінням**

**Типи політичної влади та її легітимність.** Важливими функціями політичної компоненти державної влади є гармонізація суспільних відносин та забезпечення суспільно-політичної стабільності. Особливості практичної реалізації цих функцій визначальною мірою залежать від типу політичної влади.

З огляду на це, наприклад, М. Вебер виокремлював традиційний, харизматичний і раціонально-правовий тип політичної влади, як легітимного панування.

Для *традиційного типу* характерним є дотримання традицій, тобто схвалених суспільством норм поведінки. Тому лідер має право керувати згідно з традицією і йому підкоряються всі, хто визнає їх непорушність, але й він зобов'язаний дотримуватись звичаїв.

*Харизматичний тип лідера* опирається на беззаперечну віру лідерів. Його авторитет повинен підкріплюватися відповідними особистісними якостями, наприклад, креативність, рішучість, цілеспрямованість тощо.

*Раціонально-правовий тип лідера* спирається на віру в силу права, тобто влада отримується та реалізовується лише згідно з нормами чинного законодавством.

Водночас, у будь-якому випадку, політична влада є авторитетною, коли вона санкціонується (підтримується) широкими масами населення, тобто коли люди визнають її законною, правомірною. Це є головною гарантією стабільності державного устрою (соціального порядку). Таке санкціонування прийнято називати *легітимацією влади*, а її саму легітимною.

Поняття "легітимність" вперше ввів у науковий обіг німецький теоретик права Г.Еллінек.

В подальшому М.Вебер зробив спробу його соціологічного аналізу. Останній дав і свою інтерпретацію цьому поняттю "легітимність", а саме: "ті, хто панує, та їхні підлеглі прагнуть внутрішньо впорядкувати відносини панування за допомогою певних правових засад, які надають цим стосункам легітимності".

Сьогодні легітимність влади в теорії публічного управління та адміністрування розглядається як визначальний фактор забезпечення стійкості соціального порядку.

Це зумовлено тим, що легітимність влади передбачає не тільки дотримання норм права, на чому акцентував увагу М.Вебер, а й тісно пов'язана із ціннісно-світоглядними та ідейно-політичними уподобаннями людей (індивідів) та, відповідно, з їхніми інтересами. Соціальні взаємодії, досить часто відбуваються у контексті саме цих уподобань і інтересів, а відтак можуть суттєво змінити характер владних відносин. Тому в питаннях забезпечення стійкості соціального порядку, а отже і національної безпеки, не можна ігнорувати суб'єктивний фактор, наприклад, наявність політичних лідерів, які можуть виконувати роль незалежних і неупереджених арбітрів у державному управлінні, спираючись на прогресивне законодавство.

Таким чином, легітимність політичної влади визначається відповідністю її діяльності вимогам, уподобанням, прагненням більшості населення, ефективністю наявних механізмів артикуляції,



агрегування та імплементації інтересів вказаної більшості. Тому легітимність влади виявляється передусім у визнанні громадянами існуючої політичної системи.

Водночас, варто зазначити, що вирізняють два принципових аспекти процесу легітимації політичної влади: добровільний та примусовий.

У першому випадку політична влада ґрунтується на довірі громадян. Вказана довіра трансформується в їх готовність без опору виконувати рішення суб'єктів політичної влади, оскільки ці рішення відповідають юридичним, соціальним нормам і загально визнаним цінностям.

У випадку примусової легітимації політичної влади, як правило, застосуються різні методи покарання для підтримки прийнятих політичних рішень.

Варто також акцентувати увагу на тому, що на думку відомого американського соціолога та політолога, одного із основоположників теорії модернізації С.Ліпсета, стабільність державного ладу та його здатність приймати ті чи інші рішення та реалізовувати їх не застосовуючи силові методи значною мірою залежить від ефективності цього ладу. Досягнути ж ефективності державної влади без її легітимності досить складно, тому легітимність є також визначальним фактором ефективності влади.

З іншого боку, підвищення легітимності влади передбачає зростання її спроможності (здатності) більш ефективно вирішувати суспільні проблеми.

В кінцевому підсумку можна стверджувати, що підвищення стабільності політичної системи, а відтак і державної влади, можливе передусім на шляху зміцнення моральних основ суб'єктів політичної діяльності та їх здатності вирішувати проблеми суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку в інтересах усіх громадян країни.

**Механізми взаємодії політичної влади та публічного управління.** Сутність соціальних явищ, які позначають поняттями "влада" та "управління", в суспільстві майже тотожна, оскільки їх виникнення та розвиток передбачає упорядкування соціальних відносин та оптимізацію умов життя індивідів (людей).

Вказане упорядкування зумовлює необхідність цілеспрямованого, осмисленого, організуючого та регулюючого впливу на свідомість, індивідуальну і групову діяльність людей. Практичну реалізацію цього завдання забезпечує політична влада та публічне управління, передусім його складова – державне управління.

При цьому взаємозв'язок між політичною владою та публічним управлінням проявляється через функції та форми вказаної влади, а саме: стратегічне панування, політичне керівництво та політичне управління. Вони реалізуються шляхом прийняття політичних управлінських рішень обов'язкових до виконання об'єктами влади, а також організації, координації, регулювання та контролю їх виконання. Тому вдосконалення владно-управлінських відносин завжди є важливим фактором оптимізації системи публічного управління та ефективного розподілу владних повноважень і відповідальності.

Таким чином, політична влада проявляється в різних іпостасях (формах, видах тощо), але передусім в публічному управлінні. Це зумовлено тим, що сутнісною основою місії вказаного управління є досягнення цілей суспільного розвитку та держави визначених суб'єктами політичної влади.

З іншого боку, політична влада за рахунок мобілізації суспільних ресурсів забезпечує здатність суб'єктів публічного управління реалізовувати свої функції для досягнення вказаних цілей. Тому можна виокремити два взаємопов'язані процеси здійснення політичної влади у контексті публічного управління та адміністрування, а саме:

прийняття політичних рішень, як вибір цілей, засобів і способів діяльності, пов'язаних з боротьбою за політичну (державну) владу та її здійснення;

діяльність політичного керівництва, спрямовану на мобілізацію суспільних ресурсів та залучення до реалізації вказаних вище рішень соціальних груп, які їх підтримують, та адекватне реагування стосовно тих груп, які з тих чи інших причин не підтримують ці рішення.

Основними формами, в яких відображається зміст державних політичних рішень є:

конституції і закони, які приймаються законодавчими органами держави, а також законодавчі рішення, які приймаються населенням шляхом референдуму та мають обов'язкове для всіх значення;

програмні документи партій, які перебувають при владі та відображають концепцію та цілі суспільного розвитку, оцінку політичної ситуації тощо;

Укази Глави держави, видані у межах його компетенції, визначених Конституцією країни (як правило, у державах з президентською формою правління).

Водночас, варто зазначити, що досить часто дослідники розглядають державне управління як діяльність, що відбуваються переважно в межах виконавчої гілки влади.

Наприклад, Н.Нижник і О.Машков розуміють під державним управлінням підзаконну діяльність "органів виконавчої влади, що здійснює керівництво господарським, соціокультурним і державно-політичним керівництвом".

Водночас, проблема розкриття сутності взаємозв'язку політичного та управлінського аспектів у діяльності органів виконавчої влади й до цього часу перебуває в колі наукового дискурсу. Це значною мірою зумовлено тим, що виконавча влада займає проміжне становище між законодавчою владою та судовою гілками влади.

В демократичних країнах законодавча влада є досить політизованою, а судова - найменш політичною, оскільки діяльність судів має базуватися на законі, а не на засадах політичного характеру.

Водночас, уряд, як вищий орган виконавчої влади, здійснює дії щодо впровадження державної політики шляхом трансформації політичних рішень в державно-управлінські рішення, тобто фактично виконує політичні та управлінські функції.

Дійсно, діяльність будь-якого уряду є політичною, оскільки його функція щодо розробки державної політики є політичною. Крім того, все більше дослідників акцентують увагу на взаємозв'язку функцій розробки і впровадження політики. Тому специфікою системи виконавчої влади є те, що її елементами є як політичні, так і виконавчі управлінські інститути та органи. Це означає, що в діяльності уряду поєднуються політичні і професійно-управлінські складові".

З іншого боку, діяльність органів виконавчої влади тісно пов'язана з іншими інститутами держави, які представляють законодавчу та судову гілки влади, а також органами місцевого самоврядування, які також справляють значний вплив на суспільно-політичне та соціально-економічне життєдіяльність держави, суспільства та кожного індивіда (людини).

Так, метою законодавчої влади є формування політичної системи суспільства, організація політичного життя та політичних відносин. Це й визначає її роль у публічному управлінні, оскільки, наприклад, однією із функцій політичної системи є організація системи державного управління.

Зі свого боку, судова влада також виконує в суспільстві певне політичне навантаження. Її діяльність в кінцевому підсумку спрямована на контроль за дотриманням законів у суспільстві, у тому числі органами виконавчої влади.

Крім того, багато фахівців у сфері державного управління переконані, що в демократичних державах певні функціональні завдання виконавчої влади можуть реалізовуватись й недержавними суб'єктами, а саме: органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства.

Отже, в кінцевому підсумку, ефективність публічного управління, діяльність якого спрямована на впровадження державної політики, значною мірою залежить від якості законів, які приймаються законодавчою владою, результатів діяльності судової влади, а також належної взаємодії з органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства.

Таким чином, взаємозв'язок між політичною владою і публічним управлінням дозволяє розглядати її як своєрідний вид управління, регулювання і контролю та як засіб оволодіння і спрямування людської енергії для забезпечення прийняттого рівня життєдіяльності у всіх сферах суспільного життя. Тому можна погодитися з тими, які стверджують, що влада використовується в суспільстві як опора, основа управління в системі державного управління, а управління натомість визначається як навички використання влади у формуванні цілеспрямованої поведінки об'єктів» та що для забезпечення політичного управління відповідно до потреб суспільства важливо не тільки мати владу, а й уміти скористатися нею.

Крім того, варто погодитися з тими, зокрема, Н.Нижник та Л.Пашко, що ті чи інші проблеми будь-якої організації в кінцевому випадку зводяться до проблеми якості управління її людськими ресурсами. Саме тому є всі підстави стверджувати, що негативні якості політичної влади пов'язуються насамперед з неефективністю створених нею управлінських механізмів виявлення, ідентифікації, структурування та врегулювання суперечностей, які виникають через відмінність інтересів людей (індивідів) та соціальних груп.

З огляду на сказане, якість політичної влади та ефективність створених нею управлінських інститутів та інституцій (механізмів) значною мірою зумовлена взаємозв'язком з національними особливостями соціального буття. Йдеться, зокрема, про принципи, психологічний клімат, моральні

норми, культурні особливості вказаного буття, тобто про якісно-кількісні характеристики культурно-цивілізаційного коду суспільства (народу).

Значна роль при оцінюванні якості політичної влади належить також етичним та естетичним критеріям, зокрема тим, які відображають уявлення членів суспільства про найбільш доцільні форми функціонування держави та розвитку соціальних відносин, міру честі (порядності) та відповідальності політиків. Важливість використання цих критеріїв при оцінюванні політичної влади, як форми управління, зумовлена тим, що вони дозволяють визначити межі розвитку системи публічного управління, за якими починається процес її деградації.

Таким чином, незважаючи на те, що сутність соціальних явищ, які позначають поняттями "влада" та "управління" майже тотожна, розглядаючи ті чи інші механізми взаємодії політичної влади та публічного управління можна дійти наступних висновків.

Належний взаємозв'язок між політичною владою та публічним управлінням (передусім, державним управлінням) є визначальна передумова прогресивного суспільного розвитку, оскільки визначення організаційно-правових засад вказаного управління, його мети та основних завдань є пріоритетом політичної влади.

Це зумовлено тим, що у сфері політико-владних відносин приймаються політичні рішення, які є основою прийняття управлінських рішень із наступною їх реалізацією, тобто політична влада здійснюється передусім через інститути та механізми управління. Тому недосконалість державно-владних відносин зумовлює небезпеки виникнення кризових явищ у всіх сферах життєдіяльності суспільства, зокрема, соціальних конфліктів та конфліктів між владними структурами, а також негативно впливає на розвиток політичної системи, що в кінцевому підсумку може призвести до суспільно-політичної дестабілізації в державі.

В кінцевому ж підсумку, якість організації державної влади та її дієздатність визначають якісний рівень політичного управління розвитком суспільства, ступінь його демократичності, зміст і характер політичних процесів і, навпаки.

Водночас, на жаль, є всі підстави погодитися з А.Нальотовим, що сьогодні: "в результаті виборів більше не відбувається зміна чиновників-експертів, які здійснюють рутинну роботу з управління. Змінюються носії іміджу - публічні політики. Отже, владу здобуває не той, хто розуміється на суспільних проблемах і може запропонувати ефективні шляхи їх розв'язання, а той, хто зумів себе „продати” найбільшій кількості виборців". Очевидно, вказана обставина суттєво знижує ефективність технологій здійснення політичної влади та механізмів її взаємодії з публічним управлінням.

### **3.5. Взаємозв'язок політичних процесів та публічного управління**

Політичний процес та публічне управління неможливо розглядати без врахування взаємного впливу (взаємодії), оскільки наслідком цієї взаємодії є здійснення управлінського впливу та реалізація державної політики.

Суть будь-якої взаємодії полягає у зворотному впливі одного об'єкту (явища, процесу, предмета тощо) на інший, їх взаємну зумовленість, тобто породження одним об'єктом іншого. Тому взаємодія є однією із форм взаємозв'язку між об'єктами реального світу.

В політології та публічному управлінні часто вживається поняття "соціальна взаємодія", яке запропонували соціологами. Це поняття вони використовують для визначення форми спілкування людей (індивідів) та соціальних спільнот (утворень), коли здійснюється їх вплив один на одного, реалізується їх наміри, досягається взаємоузгодженість у сенсі їх дій та спільне розумінні ситуації, а відтак і певний рівень солідарності між ними.

В політичній сфері та галузі знань "публічне управління та адміністрування" при дослідженні тих чи інших аспектів життєдіяльності людини (індивіда), суспільства та держави сутність вказаної взаємодії розкривається шляхом системного аналізу сукупності взаємопов'язаних та взаємозумовлених політичних та управлінських явищ, процесів, відносин, які є наслідком діяльності суб'єктів політики, спрямованих на реалізацію їх намірів (цілей) та інтересів. Тому соціальні явища, які позначають поняттями "політичний процес" та "управлінський процес", розглядається науковцями водночас як наукові категорії та складний за структурою, змістом і формою феномен.

З іншого боку, загальновідомо, що в основою функціонування будь-якої політичної системи є взаємодія суб'єктів політики. Тому соціальні явища, які позначають поняттями «політичний процес» та «політична система» тісно взаємопов'язані. При цьому якісно-кількісні характеристики того чи іншого політичного процесу, тобто його визначальні риси залежать від особливостей політичної системи і, навпаки. З огляду на це політичний процес еволюціонує (розвивається) разом з політичною системою і залежить від факторів, які є визначальними для вказаної системи. Тому політичний процес можна розглядати як форму функціонування та розвитку останньої.

Основний зміст політичного процесу становить сукупність та спрямованість соціальних взаємодій (відносин) суб'єктів політики у контексті задоволення їх намірів і потреб (реалізації їх інтересів). Ця взаємодія може проявлятися через діяльність політичних інститутів (формальна форма) або через діяльність певних осіб (індивідів) чи соціальних груп без залучення вказаних інститутів (неформальна форма). Як правило, зміст будь-якого сучасного політичного процесу визначається певним симбіозом формальних та неформальних форм взаємодій.

Принципово важливим є те, що індивідуальні та групові суб'єкти політичного процесу приймають участь у ньому з огляду на умови свого соціального середовища у якому вони перебувають, тобто умови свого буття (існування). Вказані умови створюють своєрідний соціальний контекст соціальних, у тому числі й політичних, взаємодій. Водночас у цих взаємодіях проявляється вплив людини (індивіду) та соціальних груп на державну політику та публічне управління і зворотний вплив результатів управлінських відносин на вказану політику.

При цьому ефективність взаємодії суб'єктів політичного процесу, якщо оцінювати її у контексті досягнення їх намірів та цілей, залежить від багатьох факторів. Серед них, зокрема, владні повноваження та фінансові можливості суб'єктів взаємодії, їх статево-вікові відмінності, характер взаємостосунків, якість організаційно-правових засад механізмів взаємодії, психологічні та культурні бар'єри між суб'єктами. Тому політичний процес завжди уособлює генезис політичних інститутів (інститутів держави), цінностей (ціннісних орієнтацій) суб'єктів політики, а також політичних зв'язків та відносин між ними.

Водночас, при аналізі політичних процесів та їх наслідків, варто вирізняти відносини:

між політиком і його політичною партією (групою);

всередині політичної партії (групи, коаліції);

між політичним лідером і членом політичної партії;

міжпартійні; між органами публічного управління та політиками (політичними партіями, групами, коаліціями), а також останніх з суспільними групами.

Через мотивацію діяльності вказаних суб'єктів та розбіжності у їх інтересах політичні процеси, як правило, є досить динамічними й можуть бути мирними, насильницькими, поступовими, базовими, периферійними, стрибкоподібними.

Так, базові політичні процеси передбачають різні способи залучення соціальних прошарків у відносини з державою, зокрема при прийнятті загальнодержавних рішень, а периферійні, наприклад, розкривають динаміку формування політичних партій та інші відносини, що не мають принципового впливу на здійснення влади. Тому, залежно від характеру та інтенсивності політичних змін, виділяють стабільний, еволюційний, революційний та кризовий тип політичного процесу й, відповідно, політичного розвитку.

Водночас, якісно-кількісні характеристики змісту політичного процесу залежить від багатьох чинників. Серед них, зокрема, рівень політичної культури та розвитку економічної системи, базові моделі, які відображають загальні уявлення про світові процеси та пріоритети життєдіяльності суспільства та його елітарного прошарку у політичній сфері. Тому варто погодитися з тими, на думку яких політичний процес відображає реальну взаємодію суб'єктів політики, що склалася не внаслідок намірів лідерів чи програм партій, а внаслідок дії найрізноманітніших зовнішніх і внутрішніх факторів, що він розкриває рух, динаміку, еволюцію політичної системи, зміни її стану в часі та просторі та взаємодію соціальних і політичних структур та відносин, тобто показує, як суспільство формує свою державність.

Варто також зазначити, що політичні процеси можуть протікати явно чи у прихованій формі.

У першому випадку інтереси людей (індивідів) та соціальних груп виявляються в їх публічних претензіях до державної влади, яка відкрита для громадського контролю при підготовці, прийнятті та реалізації державно-управлінських рішень.

У другому випадку в основі політичного процесу діяльність публічно не оформлених політичних інститутів і центрів влади, вимоги громадян, що не виражені у формі офіційного звернення до органів державної влади.

В остаточному ж підсумку всі політичні процеси зумовлені потребою їх суб'єктів вплинути на рішення, які приймає державна влада. Тому головне завдання цих суб'єктів полягає в тому, щоб включити свої вимоги в управлінські рішення, які приймають інститути державної влади. Ці інститути є основними інструментами урахування вказаних вимог та вироблення стратегічних цілей суспільно-політичного розвитку. Через це від результатів їх діяльності залежить, зокрема, ступінь централізації та децентралізації влади, розподіл повноважень між соціальними групами, що беруть участь у виробленні тих чи інших стратегій.

Варто також зазначити, що вирізняють три режими політичного процесу: функціонування, розвиток та занепад.

У режимі функціонування традиції та усталені норми і правила зазвичай домінують над спробами інноваційних змін. Тому для політичних процесів, які протікають у режимі функціонування, характерними є рутинні управлінські відносини, тобто ті, які періодично повторюються між провладною елітою і електоратом, політичними партіями, органами місцевого самоврядування тощо.

У режимі розвитку інститути державної влади вимушені здійснювати політику та використовувати методи управління, які адекватні новим вимогам населення, змінам у внутрішньому і зовнішньому середовищі.

У режимі занепаду політичного процесу відбувається розпад (руйнація) політичної системи, оскільки будь-які політичні чи державно-політичні рішення вирізняються їх неефективністю щодо регулювання суспільних відносин. Більше того, за вказаного режиму політичного процесу декларовані або запроваджені політичні зміни, які за мають за мету збереження існуючої системи, не забезпечують її цілісність та нормальне функціонування, що свідчить про необхідність її кардинальної перебудови.

Викладене вище зумовлює необхідність застосування системного підходу при дослідженні тих чи інших аспектів взаємодії політичної влади та публічного управління, у тому числі впливу політико-управлінських рішень на становлення засад демократичного врядування.

При їх дослідженні увага має бути зосереджена передусім на усвідомленні потреб людини (індивіда), соціальних груп, інститутів держави та виявленні факторів, врахування яких дозволяє задовольнити ці потреби, у тому числі суб'єктів внутрішнього та зовнішнього середовища, можливих напрямків та способів взаємодії з ними.

Загальновідомо, що будь-яка система одночасно є цілим і складовою більшої системи. Тому в соціальних системах людина (індивід) водночас є цілим системним утворенням та елементом системи, яка слугує середовищем її буття (існування). В соціальних системах межі між її елементами визначаються якісно-кількісними характеристиками їх ідентичності, які в своїй сукупності визначають якісну відмінність системи від інших.

Водночас в соціальних системах постійно жевріє конфлікт між тими елементами, для яких пріоритетом є забезпечення цілісності системи та тими, для яких пріоритетом є забезпечення своєї автономії.

Дії перших сприяють цілісності системи, оскільки вони погоджуються підпорядковувати свої прагматичні цілі в інтересах досягнення загальносистемних цілей.

Дії других, навпаки, призводять до дисбалансу між індивідуальними цілями та цілями соціальної системи.

Тому в соціальних системах водночас проявляються процеси зближення інтересів (цілей) її елементами й утворення взаємозв'язків між її елементами (інтеграція) та процеси, які призводять до розпаду системи, внаслідок послаблення та порушення зв'язків між її елементами (диференціація). З огляду на це, усі види соціальної взаємодії її учасників, у тому числі ті, які відбуваються в межах політичних процесів можна поділити на дві групи: співробітництво і суперництво.

В умовах соціальної взаємодії, яку інтерпретують як співробітництво, домінують дії суб'єктів, які сприяють організації спільної діяльності, забезпечують її узгодженість та ефективність у контексті досягнення загальних цілей.

В умовах соціального суперництва домінують дії суб'єктів, що перешкоджають спільній діяльності, створюють перепони до порозуміння, а відтак і досягненню загальних цілей.

Як правило, в політичних процесах мають місце елементи співробітництва і суперництва, тому важливим є аналіз якісно-кількісного складу суб'єктів, які надають перевагу співробітництву чи суперництву.

Таким чином, в суспільстві, як соціальній системі, мають місце різноманітні соціальні відносини та тенденції як стосовно сенсу та місії політики, так і публічного управління. Вони зумовлені багатоманітністю соціальних інтересів та мають об'єктивний характер.

Водночас принципово важливим є те, що соціальні відносини для людини мають індивідуальний (суб'єктивний) вимір, що виявляється в її намірах, цілях, поведінці, почуттях тощо. Це повною мірою стосується будь-яких політичних та управлінських систем, які є соціальними системами з активними елементами.

В таких системах завжди мають місце процеси об'єднання (інтеграції) тих чи інших політичних, державних, громадських та інших структур й утворення відповідних взаємозв'язків між ними і, навпаки. Тому досліджуючи вплив політико-управлінських рішень на становлення системи демократичного врядування слід враховувати певний опір впровадженню інноваційних змін.

Форми вказаного опору можуть бути різними, а його інтенсивність залежить від багатьох чинників, зокрема, від ступеня руйнування усталених традицій і норм, розуміння необхідності змін та довіри до їх ініціаторів. В цілому ж, як правило, причинами опору інноваційних змін в соціальних системах є деяка сукупність соціально-економічних, організаційних, інформаційних, особистісних, психологічних, культурологічних та суспільно-політичних чинників.

Наприклад, серед психологічних чинників протидії політико-управлінським рішенням, спрямованих на становлення системи демократичного врядування, можуть бути:

острах перед новим, зумовлений підвищеною стресогенністю управлінської діяльності, як такої, а відтак і відсутність бажання ризикувати;

інертність та консерватизм думок як серед еліти, так і в суспільстві в цілому;

закритість та непрозорість прийняття політичних та державно-управлінських в владних структурах;

політичні та бюрократичні традиції управлінської діяльності;

міфологізація осіб, наділених державно-владними повноваженнями;

нехтування основами психології управління, адаптованими для практичного використання в державно-управлінській діяльності.

Таким чином еволюція будь-якої політичної та управлінської системи має розглядатися у контексті кардинальних змін у перебігу політичного процесу. Ці зміни, як правило, є наслідком тих чи інших компромісів між суб'єктами вказаних систем політики або перемоги певної політичної сили.

Об'єктами і формами реалізації намірів та дій суб'єктів політичного процесу можуть бути органи державної влади, громадські організації, політико-правові норми, системи управління бізнес-структурами тощо. Ними ж в межах політичного процесу здійснюється низка інших заходів, метою яких є забезпечення прогресивного розвитку суспільства та його керованості, зокрема, залучення громадян до управління державою та формування у них політичної свідомості, забезпечення дотримання законності та зміцнення соціальних основ розвитку суспільства.

Тому саме суб'єкти політичного процесу визначають концептуальні засади формування організаційно-функціональних структур систем публічного управління та адміністрування, взаємовідносин її елементів на всіх ієрархічних ланках, а також їх повноваження та відповідальність. В чому власне і полягає політико-правове забезпечення діяльності вказаної системи.

Водночас, зміни політичного процесу генерують різні за характером, масштабом і спрямованістю дії суб'єктів політики. Проте принциповим для них завжди є вибір технологій здійснення влади та прийняття нормативно-правових актів, які гарантують реалізацію їх інтересів владними структурами. Тому політичний процес завжди відображає технологію здійснення влади у контексті взаємодій суб'єктів, структур та інститутів, пов'язаних з їх цілями щодо підтримки або зміни тієї чи іншої політичної системи.

### ***Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях***

1. Розкрийте сутність влади, як соціального явища
2. Хто є суб'єктами та об'єктами влади

3. Дайте характеристику ресурсам та джерелам влади
4. Розкрийте роль політичної влади у суспільстві
5. Дайте характеристику типам політичної влади та її легітимність
6. Розкрийте зміст поняття «легітимність лади»
7. Опишіть механізми взаємодії політичної влади та публічного управління
8. Розкрийте взаємозв'язок політичних процесів та публічного управління

#### **ЛЕКЦІЯ 4. Закономірності, закони та принципи управління соціальних системах**

##### НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

- 4.1. Роль закономірностей в управлінні соціальними системами та закономірність цілісності системи управління
- 4.2. Цілеспрямованість управління та закономірності ієрархічності й комунікативної взаємодії елементів системи управління
- 4.3. Закономірності історичності розвитку систем управління, їх стабільності, еквіфінальності у досягненні цілей та ефективності їх рішень
- 4.4. Закономірність взаємозв'язку рівнів суспільного управління та загальний закон соціального управління
- 4.5. Закон необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами та закон "необхідного багатоманіття"
- 4.6. Закони: розмежування центрів влади та управління; централізації та децентралізації влади; системності організації публічного управління; саморозвитку системи публічного управління
- 4.7. Роль принципів в управлінні соціальними системами та загальнометодичні принципи публічного управління соціальними системами
- 4.8. Принципи публічного управління, що регулюють його як політичний, економічний та соціально-культурний процес

##### **4.1. Роль закономірностей в управлінні соціальними системами та закономірність цілісності системи управління**

**Роль закономірностей в управлінні соціальними системами.** Процес становлення національної наукової школи публічного управління та адміністрування, що відбувається в Україні й у розвитку якого вона є визнаним лідером на пострадянському просторі, супроводжується ґрунтовним осмисленням публічно-управлінських процесів, пошуком ефективних шляхів розроблення та впровадження ситуаційно-адекватних публічно-управлінських технологій, визначенням перспективних напрямів подальших досліджень, а також формуванням понятійного та методологічного апарату науки і практики державотворення.

Серед способів обґрунтування та розвитку знань з публічного управління та адміністрування особливо важливу роль відіграють виявлення закономірностей, притаманних йому, тобто стійких, повторюваних, загальних і необхідних зв'язків, а також тенденцій і суттєвих явищ, що об'єктивно існують, а також визначення принципів – основних вихідних положень науки і практики, які виконують креативну функцію і не втратили своєї актуальності. Важливу роль в публічному управлінні та адмініструванні також відіграють чинники вибору. Це ті аспекти, що певним чином впливають на процеси, що відбуваються та досліджуються, але не є закономірностями, і не можуть бути коректно віднесеними до принципів, хоча й близькі до них.

Дослідженню закономірностей, принципів і чинників вибору, які характерні для управлінських процесів, зокрема публічного управління та адміністрування, присвячені численні роботи вітчизняних та зарубіжних учених, серед яких В.Авер'янов, Г.Атаманчук, В.Бакуменко, М.Мескон, Н.Нижник, Г.Райт, В.Цветков та інші. Далі зроблено спробу узагальнити результати дослідження в цьому

напряму, виходячи з наміру наближення їх до сучасної науки і практики публічного управління та адміністрування в Україні.

Знання системи закономірностей та принципів публічного управління та адміністрування створює вихідні умови наукового пізнання процесів державотворення, а також, у свою чергу, є засобом обґрунтування та розвитку відповідних знань, зокрема виявлення нових закономірностей та формування принципів, що поповнюватимуть теоретико-методологічну “валізу” галузі науки “Публічне управління та адміністрування”.

Як відомо, без дослідження і розуміння об’єктивно існуючих, стійких, необхідних, істотних взаємозв’язків між процесами та явищами в управлінні, останнє втрачає характер науково обґрунтованого процесу і не може бути ефективним та результативним. Безумовно, не всі такі взаємозв’язки і серед них закономірності, виявлені та добре вивчені. Цей процес відбувається безперервно і складає сутність наукового пізнання. Водночас, уже відомі численні закономірності, нехтування якими в управлінні, зокрема при прийнятті публічно-управлінських рішень, може привести до того, що поставлені цілі не будуть досягнуті. Їх чимало, тому обмежимося тільки такими закономірностями, що стосуються системного відображення та управлінських процесів у соціальних системах, а відповідно й в публічному управлінні та адмініструванні.

**Закономірність цілісності системи управління.** Ця закономірність проявляється у виникненні в системі нових інтегративних якостей, які не властиві компонентам, що утворюють цю систему. Вперше вона виявлена і досліджена Л.Берталанфі. Закономірність цілісності найсуттєвішим способом проявляється при структуруванні цілей, завдань, функцій організацій та побудові ієрархічних структур управління ними. Одним з можливих практичних проявів цієї закономірності також є здійснення різноманітних масштабних проектів внаслідок об’єднання зусиль низки організацій, кожній з яких це не під силу. На рівні публічного управління ця закономірність, як правило, проявляється в розробці і реалізації стратегій розвитку, державних, регіональних і галузевих програм, спрямованих на вдосконалення політичних, економічних, соціальних та інших процесів.

#### **4.2. Цілеспрямованість управління та закономірності ієрархічності й комунікативної взаємодії елементів системи управління**

**Цілеспрямованість управління як його характеристика.** Найважливішою, об’єктивно притаманною властивістю управління є його цілеспрямованість. Існує низка закономірностей цілеутворення, серед найбільш суттєвих з яких, з погляду застосування знань про них на практиці, є такі: залежність уявлення про мету та способи її структуризації від стадії ознайомлення з об’єктом (процесом); залежність мети від внутрішніх та зовнішніх чинників; можливість зведення завдання формулювання загальної мети до завдання її структуризації; прояв у структурі цілей закономірності цілісності.

Постановка цілей призводить до значного підвищення продуктивності, причому жодний з відомих на сьогодні методів мотивації навіть наближено не може призвести до аналогічних результатів. І це зрозуміло, оскільки невдалий вибір цілей або їх пріоритетності вже не може бути скорегований, навіть завдяки будь-якої мотивації тих, хто реалізує ці цілі. Причому спосіб, яким здійснюється постановка цілей, не настільки важливий, як сам факт, що цілі існують та задані напрями діяльності з їх досягнення.

Цілі кожної організації формуються під впливом її потреб. У свою чергу, досягнення кожної цілі пов’язується з певною функцією (зміст діяльності організації), реалізація (матеріалізація) якої здійснюється певною структурою (форма, в яку упорядкована діяльність організації). Тобто маємо такий логічний ланцюг: потреба в певній діяльності → ціль → функція → структура управління. Цей ланцюг символічно відображає закономірність взаємозв’язку змісту і форми управління, яка проявляється у тому, що потреби кінцево визначають структуру управління. Доцільність врахування цієї закономірності на публічному рівні впливає з того, що обрана стратегія має визначати й структуру управління. Якщо стратегія держави, яка безпосередньо пов’язана з її потребами розвитку, змінюється, то доцільно сформулювати нову структуру публічного управління, що найбільшим чином задовольняла б цій стратегії. Так, в Україні під нові стратегічні цілі країни сформована нова структура центральних органів виконавчої влади.



**Закономірність ієрархічності елементів системи управління.** Ця закономірність є дуже важливою для дослідження організаційних структур публічного управління та адміністрування, які здебільшого мають саме ієрархічну побудову. Вона вперше досліджена американським вченим М.Месаровичем і проявляється в тому, що на кожному рівні ієрархії виникають властивості, які не можуть бути виведені як сума властивостей відповідних елементів нижчого рівня. Завдяки цьому, наприклад, за визначеної певної головної цілі організації можна отримати її різні ієрархічні структури управління.

**Закономірність комунікативної взаємодії елементів системи управління.** проявляється в тому, що всі елементи структури публічного управління та адміністрування не ізольовані від навколишнього середовища і пов'язані з ним множиною комунікацій, які слід враховувати в процесах управління та прийняття управлінських рішень. Як відомо, управління слід трактувати як інформаційний процес, в якому функція комунікації відіграє роль такої, що пов'язує вузли управління, які належать даній організації та іншим, серед яких можуть бути організації того самого рівня (горизонтальні комунікаційні зв'язки) та вищого або нижчого рівня управлінської ієрархії (вертикальні комунікаційні зв'язки).

### **4.3. Закономірності історичності розвитку систем управління, їх стабільності, еквіфінальності у досягненні цілей та ефективності їх рішень**

**Закономірність історичності розвитку систем управління.** Згідно із цією закономірністю будь-яка соціальна система (держава, певна організація) не тільки функціонує, але й розвивається, проходячи етапи або циклічно-фінітного становлення (через стадії зародження, розквіту, занепаду та розпаду), або безперервного перетворення (шляхом необмеженого сходження до нової якості). Добре відомим прикладом прояву цієї закономірності є становлення, розвиток і розпад СРСР. Практичне значення вивчення закономірності історичності полягає в подальшому врахуванні особливостей процесів розвитку соціальних систем, зокрема державотворення, при здійсненні публічного управління та адміністрування, зокрема прийнятті та реалізації певних публічно-управлінських рішень.

**Закономірність стабільності системи управління.** Ця закономірність проявляється в залежності оптимальності рішень від ступеня стабільності системи, а сама ця стабільність при цьому пов'язана оберненим відношенням зі складністю системи. Відповідно до цього, спрощення системи публічного управління та адміністрування, а також окремих її елементів, зменшення кількості зв'язків між структурними одиницями збільшує їх стійкість, а, відповідно, й підвищує можливий рівень раціональності прийнятих публічно-управлінських рішень.

Варто нагадати, що спрощення моделей системи є елементом класичного системного підходу. Відмова від урахування несуттєвих, маловпливових зв'язків і параметрів публічно-управлінської діяльності, як правило, спрощує її розуміння та пошук обґрунтованого вирішення проблем, що виникають, а відтак значно підвищує її ефективність і продуктивність.

**Закономірність еквіфінальності у досягненні цілей систем управління.** Ця закономірність проявляється у відкритих соціальних системах, до яких, зокрема, слід віднести державу та систему публічного управління та адміністрування, у здатності досягнення ними певного стану, який не залежить від вихідних умов і визначається виключно параметрами системи.

Уперше вона виявлена й досліджена Л.Берталанфі, який запропонував і цей термін. Фактично ця закономірність обґрунтовує можливість вибору для держави та системи управління нею таких перспективних цілей, які не мають на даний (вихідний) момент необхідного ресурсного підґрунтя та необхідних умов досягнення, але які можуть їх мати внаслідок певних управлінських процесів (самоорганізація), що здійснюються суб'єктами управління, та діяльності об'єктів управління (виробництво матеріальних благ, надання послуг, ресурсне відтворення). Саме ця закономірність об'єктивізує постановку таких перспективних для України цілей, як європейська та євроатлантична інтеграція.

**Закономірність ефективності управлінських рішень системи управління.** Ця закономірність проявляється в залежності управлінських рішень, переважно, від характеру управлінських проблем (ситуацій), від організаційних умов, в яких приймаються рішення та здійснюються управлінські дії, а також від особистих характеристик і стану управлінців та публічних службовців. Безумовно, чим

складніша і масштабніша публічна проблема, чим гірші умови організації роботи управлінських кадрів, чим нижча їх кваліфікація і менший досвід, чим менше вони зацікавлені в результатах своєї праці, тим менше шансів отримати ефективні публічно-управлінські рішення. Все це загальновідомо, проте повне дотримання цих рекомендацій щодо ефективності управлінських рішень та дій у практиці публічного управління залишається першочерговою проблемою. За висловом американського вченого, лауреата Нобелівської премії Г.Саймона, ще часто те, що за розумінням менеджерів необхідно робити, відрізняється від того, що вони роблять насправді.

#### **4.4. Закономірність взаємозв'язку рівнів суспільного управління та загальний закон соціального управління**

**Закономірність взаємозв'язку рівнів суспільного управління.** Із закономірностями стабільності системи управління та ефективності управлінських рішень (дій) безпосередньо корелюється стабілізаційний чинник взаємозв'язку рівнів суспільного управління, серед яких свідомісний, політичний, економічний, соціальний, культурний. На публічному рівні стабілізаційний чинник свідомісного рівня проявляється в наявності загальної національної ідеї, історичних коренів, традицій, уподобань, міжнаціональної, міжрелігійної, міжмовної терпимості, тобто публічної свідомісної ідентичності. Завдяки цьому будь-які процеси на політичному рівні не зможуть привести до серйозних збурень у суспільстві, оскільки немає принципових ідеологічних причин та спонук для цього, немає підтримки в населення політичних сил, що збурюють суспільство.

У свою чергу, стабілізаційний чинник політичного рівня проявляється у виважених, прозорих діях влади, що базуються на принципах незалежної, суверенної, демократичної, правової, соціальної держави, а також наявності розвиненого громадянського суспільства, впливових партій та громадських організацій, конструктивної опозиції, незалежних і професійних засобів масової інформації тощо. Завдяки цьому будь-які процеси на економічному рівні не зможуть призвести до економічної кризи, оскільки всі політичні сили або переважна більшість з них налаштовані на досягнення сталого економічного розвитку країни, на попередження економічних збурень. Так само, стабілізаційний чинник економічного рівня проявляється в становленні в країні стабільної економічної системи, здатної не тільки до подолання можливих економічних криз, а й такої, що починає упереджувати ці кризи на початковій стадії появи їх ознак. Завдяки цьому будь-які процеси на соціальному рівні не зможуть привести до серйозної та тривалої соціальної або соціально-економічної кризи, оскільки економічні механізми держави достатні для попередження соціальних збурень.

Стабілізаційний чинник соціального рівня проявляється через високий середній прожитковий рівень населення, його задоволення соціальними послугами, що надаються, можливість вільного розвитку особистості в умовах наявності доступних робочих місць різної кваліфікації, освіти та відпочинку. За таких умов створюється реальна можливість досягнення високого культурного рівня населення та професійного рівня організацій. Стабілізаційний чинник культурного рівня, у свою чергу, проявляється в досягненні в країні достатньо високого культурного рівня населення для позитивного сприйняття найпрогресивніших світових ідей розвитку, розуміння та належної поваги до історичного шляху свого та інших країн і народів. Завдяки цьому забезпечується стабільність на свідомісному рівні. Таким чином, коло взаємозв'язку рівнів суспільного управління замкнулося в єдину стабілізаційну систему, процеси в якій динамічно повторюються, є стійкими, необхідними, істотними, що дає змогу говорити про наявність у такому взаємозв'язку ознак закономірності.

Слід наголосити: при виділенні та вивченні закономірностей слід завжди розуміти, що вони відображають об'єктивно існуючі явища та процеси, а, відтак, завжди є первинними відносно інших наукових положень, що, як правило, витікають з них або, як наприклад принципи, є їх прямим або опосередкованим проявом.

**Загальний закон соціального управління.** Відправним пунктом в аналізі об'єктивних законів управління в соціальних системах у контексті забезпечення їх безпеки є загальний закон соціального управління – залежність управляючого впливу від стану системи і зовнішнього середовища, а саме: закон залежності управляючого впливу суб'єкта на об'єкт від стану системи управління і соціального середовища. Становище системи управління характеризується типологічними ознаками

авторитарних і демократичних систем. Поняття «становище» окреслює також рівень розвинутої структур, функцій, нормативно-правової бази і інших елементів системи.

Будь-яка система публічного управління функціонує в конкретному соціальному середовищі, тобто в межах конкретного суспільства і властивих йому економічних відносин, соціальної структури, культурного середовища, соціально-психологічної атмосфери. Ці фактори безпосередньо і опосередковано впливають на характер діяльності управляючої системи. Об'єктивно по відношенню до суб'єкта управління соціальне середовище не механічно відображається в логіці управлінського процесу, а трансформується під впливом накопиченого управлінського досвіду, об'єму і характеру інформації, якою розпоряджаються управлінські структури.

Особливість суб'єктивно-об'єктивних відносин, вибір домінуючої моделі впливу правлячої влади на суспільство в значній мірі залежить від конкретно-історичного обличчя суспільства, його держави і історичних традицій. Протягом історичного розвитку суспільства і держави, політичні і адміністративні структури ускладнюються, стають більш різноманітними. Значно збільшується об'єм інформації, яка переробляється системами соціального і публічного управління.

Професор В.В. Журавльов, розглядаючи властивості монархічної Російської імперії, зазначає, що вона становила собою багато в чому самодостатню силу, яка залишалась структурою, що стоїть над суспільством і веде з ним нескінченну боротьбу.

«Правлячі верхи» вважали за краще не радитися з суспільством, не помічаючи негативних явищ, які зростали в його надрах, формуючи загрозливі настрої і прагнення. Вони нав'язували йому своє бачення та моделі суспільного розвитку. Вкорінений інстинкт влади нав'язувати соціуму свою волю поєднувався з прагненням «ощасливлити» його, визначаючи йому ту чи іншу «велику» мету, вимагаючи від народу численних жертв заради її досягнення. Нав'язування суспільству ірраціональної «рятівної» мети породжувало необхідність застосування примусу до тих політичних сил, які цю мету не сприймали. Конфронтаційний характер впливу представників влади на підвладне населення зумовлювався специфічними економічними, соціальними, природними, світоглядними та іншими факторами.

В процесі історичного розвитку суспільства і держави політичні та адміністративні структури ускладнюються, стають різноманітнішими. Значно збільшується інформації, який обробляється системами соціального і публічного управління. Об'єм інформації, яким володіє держава, значно виріс порівняно з первинним елементарним інформаційним обслуговуванням функціонування економіки (збір відомостей про роботу окремих членів суспільства, ресурси тощо).

#### **4.5. Закон необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами та закон «необхідного багатоманіття»**

**Закон необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами.** Зростаюча різноманітність суспільного життя, державних інституцій та їх діяльності обумовлює необхідність посилення регулювання і управління суспільними процесами. В теорії соціального управління ця об'єктивно необхідна тенденція розглядається як загальний закон соціального управління. У даному випадку поняття «регулювання» визначає необхідний процес управління, як процес унормування процесу управління та суспільних відносин.

В публічному управлінні ефект дії цього закону найбільш наглядно і оригінально визначає російський науковець М.Н. Мисін, вказуючи, що він «найбільш наочно простежується в раціоналізації важелів соціального регулювання на основі високоспеціалізованих методів, розроблених наукою про управління». Вчений характеризує основні зміни, які пов'язані з посиленням регулювання в публічному управлінні, до яких належить:

ускладнення і зміцнення взаємозв'язку проблем і розширення кола чинників, які необхідно враховувати при прийнятті рішень;

зростання масштабів та складності реалізовуваних проектів і програм;

вагомість стратегічного рішення і відповідно ціни можливих помилок;

зростання розмірів, складності та впливовості самого управлінського апарату і відповідно зміна характеру управлінського процесу;

зростання вимог до вирішення питання ефективності використання ресурсів, що є в розпорядженні органів влади і управління.

Отже, відбуваються такі зміни, які зв'язані з посиленням регулювання в публічному управлінні: ускладнення і посилення взаємозв'язку проблем і розширення кола факторів, які необхідно враховувати при розробці управлінських рішень;

зростання масштабів і складності проектів та програм, які реалізуються, вагомості стратегічних рішень і відповідно ціни можливих помилок;

зростання розмірів, складності і вартості самого управлінського апарату;

збільшення вимог до вирішення питань ефективності використання ресурсів, які є в розпорядженні органів влади і управління.

Процес активізації цієї діяльності стимулює реалізацію завдання забезпечення цілісності суспільства і форми його політичної організації. Необхідності регулювання і розв'язання соціальних конфліктів є основною умовою збереження стабільності і єдності суспільного організму.

Як ніколи зросло значення прогнозування наслідків не лише прийнятих управлінських рішень, але і застосування новітніх технологій управлінських дій. Інформаційні технології зумовлюють подвійний фактор своєї реалізації: вони можуть служити соціальному позитивному творенню, а в руках агресивного суб'єкта перетворюються в могутню зброю руйнування соціальних систем і цивілізацій.

Теоретичне обґрунтування закону посилення регулювання і управління можна поглибити і розширити, враховуючи те, що ускладнення проблем та збільшення кількості чинників, які впливають на розробку і ухвалення стратегічних та інших державних рішень, відбувається через об'єктивну потребу вдосконалення публічного управління як системно-інтегрованої діяльності.

Потреби вирішувати ці задачі стимулюють процес активізації забезпечення цілісності суспільства і вдосконалення форми його політичної організації, оскільки ускладнюється та зростає необхідність регулювання і вирішення соціальних конфліктів для збереження стабільності і єдності суспільного організму. Проблема соціальної цілісності в сучасних умовах актуальна для всіх країн, які опинилися, починаючи з кінця ХХ століття, в системній кризі.

До найважливіших чинників, що визначають спрямованість і зміст публічного управління також належать:

підвищення його ролі в житті суспільства; розширення кола суспільно-життєвих інтересів, без реалізації яких не можлива цілісність суспільства.

**Закон "необхідного багатоманіття".** Логіка аналізу об'єктивної залежності управлінського процесу від стану соціального середовища, зокрема від структури суспільної системи, послідовної реалізації інформаційного підходу обумовлює необхідність виявлення специфічних структурно-функціональних законів.

Саме тому в теорії соціального управління сформульований загальний закон «необхідного багатоманіття». Ним визначаються об'єктивні можливості (межі) управляючого впливу на суспільство, історичною тенденцією якого є зростаюче багатоманіття суспільного життя. Поняття «багатоманіття» визначає рівень інформації.

Дія цього закону в публічному управлінні простежується в об'єктивних вимогах подвійного характеру.

1. Це необхідність поєднання управляючого впливу на суспільство, його самоорганізацією, з врахуванням стихійної саморегуляції соціальної системи. Ця необхідність зумовлена тим, що штучно утворена система, якою є державна, не може охопити своїм регулюючим впливом неосяжне багатоманіття природної системи – соціуму.

Об'єкт публічного управління завжди окреслений обмеженим багатоманіттям (інформаційний зміст), доступним для раціонального перетворення. Явища стихійної саморегуляції не бувають однозначними по відношенню до цілей управляючого суб'єкту: вони можуть в тій чи іншій мірі відповідати цілям або, навпаки, перешкоджати їх реалізації. Такі, зокрема, виникають під впливом помилок у публічній політиці, коли спрямованість діяльності органів влади розходяться з цілями і інтересами тих, ким управляють, які в цій ситуації вдаються чи до стихійного опору прийнятним рішенням, або до «тіньової адаптації» до ситуації, що виникла.

2. Цей закон трактується в сенсі теоретичного обґрунтування ієрархічної структури управління. Обмеженість об'єму інформації, яку переробляє будь-який суб'єкт управління, виключає можливість концентрації всіх повноважень управління суспільством у руках одного централізованого органу. Саме тому виникає необхідність у передачі певних повноважень від центрального органу влади і управління органам нижчого рівня, тобто побудова ієрархічної структури управління.

Інформаційне перевантаження, так само як і дефіцит інформації, зменшує здатність управляючого суб'єкта виконувати свою функцію. Виникає потреба в специфічних для держави організаційних формах побудови органів управління:

*за вертикаллю* – вищий, регіональний, місцевий рівень;

*за горизонталлю* – розподіл видів управлінської діяльності і центрів прийняття рішень відповідно регіональним утворенням.

Ці форми організації управління, вироблені політичною практикою, детерміновані не лише потребою забезпечити здатність управляючого суб'єкта впоратись з переробкою актуальної інформації. Вони виникають і стверджуються з необхідності:

блокувати концентрацію владних і управлінських повноважень в руках окремих осіб і угруповань;

забезпечити участь в управлінні державою народних мас, їх контроль за діяльністю державного суб'єкту, інакше кажучи, створити механізм зворотного зв'язку (на мові політичної теорії – це демократичні форми організації влади і управління).

#### **4.5. Закони: розмежування центрів влади та управління; централізації та децентралізації влади; системності організації публічного управління; саморозвитку системи публічного управління**

**Закон розмежування центрів влади та управління.** Цей закон в кінцевому підсумку зумовлює необхідність поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову та означає наступне.

1. Необхідність формального і фактичного розмежування функцій публічної влади в управлінні за горизонталлю і вертикаллю на відносно самостійні гілки і рівні влади, які повинні здійснювати різні, незалежні один від одного органи (інституції). До того ж, одна з гілок влади, яка безпосередньо представляє виборців, організований як орган колективний, може контролювати інші гілки. Влада різних рівнів розмежовується за предметами ведення і повноважень;

2. Вимогу щодо взаємного стримування влад, взаємного обмеження і взаємного контролю. Кожна з гілок влад повинна мати межі своїх повноважень, сферу діяльності та механізмами використання влади.

3. Необхідність рівноваги гілок влад, щоб жодна з них не могла в усіх відносинах домінувати над іншими і бути вільною від відповідальності перед законом.

Розподіл механізмів використання влади і центрів управління не виключає єдності публічної влади і необхідності одного верховного суб'єкту управління. Така система доповнюється ієрархічною структурою владних управлінських органів і відносин.

**Закон централізації та децентралізації влади.** Ієрархія означає розташуванні інституцій влади і управління за вертикаллю. Для публічної влади і управління ієрархічна структура організації є об'єктивно необхідною, загальною формою її буття і функціонування. Враховуючи те, що публічне управління нерозривно пов'язано з політичною і адміністративною владою, саме тому ієрархічна структура організації управління в кожній конкретній політичній системі набуває своєї модифікації, відповідній їй і характеру державного устрою суспільства. Без влади не існує державного управління. Отже, структура організації влади і публічного управління закріпилась в таких загальних формах як централізація і децентралізація. Взаємозв'язок цих протилежних процесів також характеризується ознаками об'єктивного закону. Ці процесуальні форми окреслюють об'єктивно необхідні сторони організації системи влади і управління: вони відтворюються в державному будівництві різних країн на різних історичних етапах розвитку.

Централізація державної влади і управління в США була закладена в федеральній формі устроюдержави, узаконеною Конституцією 1787 р.

У Франції ж аж до 80-х рр. ХХ століття існувала жорстка централізація, успадкована від Наполеона. Лише соціалісти, перебуваючи при владі, починаючи з 1981 р. здійснили здійснення децентралізацію, зробивши тим самим новий крок на шляху демократичного перетворення управління суспільством.

У колишньому СРСР жорсткий централізм пронизував всю політичну систему, тоді як формально держава вважалася федеративною.

Процеси централізації і децентралізації за змістом представляють собою концентрацію і деконцентрацію влади і управлінської діяльності.

*Централізація* є ніщо інше, як інтенсифікація управляючого впливу на об'єкт управління за вертикаллю шляхом концентрації повноважень і ресурсів в руках єдиного центрального органу.

*Децентралізація*, навпаки – це передача повноважень зверху вниз і утворення відносно самостійних організацій, які самозабезпечуються необхідною інформацією для реалізації повноважень, переданих їм вищим органом.

Якщо централізація слугує концентрації існуючих у держави ресурсів управління (завжди обмежених у порівнянні з потребами), то децентралізація спрямована на пошук, утворення і використання резервних, потенційних ресурсів, зокрема, організаційних:

формування територіальних об'єднань адміністративно-державних органів для вирішення регіональних проблем;

утворення проблемно-цільових груп;

проведення тематичних досліджень з питань, які пов'язані з розробкою нових технологій управління тощо.

**Закон системності організації публічного управління.** Політична історія напрацювала таку загальну і необхідну форму організації публічного управління, як її системний характер. Системна форма організації – об'єктивний закон публічного управління, який функціонує і вирішує завдання, які об'єктивно виникли лише в вигляді єдиного цілого, взаємопов'язаного елементами і процесами утворення.

*Системність* – необхідна і суттєва форма буття публічного управління як інституції. Звідси і системний підхід як методологічний принцип пояснення цього феномену і практичного його здійснення. Комплекс індивідуальних і колективних управлінських дій лише тоді стає системою, коли суб'єктом управління реалізується цей принцип.

Закон системності публічного управління знаходить свій вираз у таких закономірностях.

1. *Єдність основних функцій управління:* цілепокладання, прогнозування і планування, інформування, організації, координації і регулювання, активізації, контролю, узагальнення і оцінки результатів – на всіх рівнях публічного управління. Єдність функції утворює загальний процес управління, який складається з послідовно проведених етапів, зміст яких становить реалізація однієї чи декілька функцій (планування і інформування). Внутрішній взаємозв'язок функцій обумовлений самою природою управління як раціональної діяльності, а також системо утворюючої політичної і нормативно-цілісної основи публічного управління.

2. *Єдність рівнів публічного управління:* центрального, регіонального, місцевого; взаємодоповнюваність публічного управління і самоуправління; взаємодія в єдиному процесі центрів-суб'єктів управління, розділених вертикально і горизонтально.

3. *Єдність загальної і окремих систем публічного управління,* оскільки останні будуються на базі загальнодержавної системи управління і є конкретною реалізацією її цілей в окремих сферах і галузях життєдіяльності людей.

**Закон саморозвитку системи публічного управління.** Відмічені суттєві взаємозв'язки функцій, структур, рівнів і центрів публічного управління характеризують цілісність системи в ідеалі.

Реальний же стан становить собою еволюцію системи в напрямку досягнення повної цілісності, реалізації її сутності, закладеної в системі об'єктивних можливостей. Рух системи в цілості полягає в тому, щоб:

охопити своїм впливом всі соціально значущі процеси державного життя;

забезпечити оптимально можливу повноту реалізації управлінських функцій в їх взаємозв'язку, а також єдину спрямованість в управлінській діяльності суб'єктів різних гілок і центрів влади;

усувати суперечливість елементів системи, які перешкоджають нормальному її функціонуванню; утворювати органи, інституції і норми, яких не вистачає.

В сукупності ці процеси складають зміст саморозвитку системи публічного управління – її загального об'єктивного закону.

За своєю природою будь-яка система соціального управління, в тому ж рахунку і публічна, несе в собі об'єктивно закладену здатність реагувати на зміни соціального середовища (суспільства, держави) і на зміни свого внутрішнього стану. Потенційна здатність втілюватись у адаптацію системи і в її саморозвиток – є необхідною умовою не тільки буття і стабільності системи, але й ефективної реалізації її функцій.

*Саморозвиток* – об'єктивно можливий спосіб існування системи публічного управління. Процес саморозвитку не вичерпується якісними змінами інформаційної бази управління. Основне – це

перетворення соціально-політичної природи і головних компонентів системи публічного управління, що пов'язане із змінами в владних відносинах. Звідси конфліктний характер процесу, що стає новим специфічним рисом закону.

В межах однієї і тієї ж політичної системи і тим більше при переході до нової відбуваються якісні перетворення суб'єктів управління, зокрема розширюється участь в управлінні народом. До управління державними справами приходять найбільш професійно підготовлені кадри політиків і адміністраторів. Збагачуються функції управління, вдосконалюються організаційні методи і стилі управлінської діяльності. Перебудовуються державні структури влади і управління відповідно потребам політичної і суспільної раціональності. Складаються оптимальні схеми розподілу повноважень між центральними, регіональними і місцевими органами.

Закон саморозвитку публічного управління знаходить свій прояв і забезпечується дією інших розглянутих законів. Охарактеризовані об'єктивні закони публічного управління мають свою специфіку в різних політичних системах.

Так, в президентських республіках (зокрема, в США) розділення механізмів влади і відповідно центрів ухвалення публічних рішень передбачає їх баланс, що забезпечується системою «стримувань» і «противаг». Співвідношення централізації і децентралізації управління регулюється федеральним устроєм держави.

В парламентських республіках домінують законодавчі органи влади і управління над виконавчими.

В унітарних державах, на відміну від федерацій, централізація управління переважає над децентралізацією.

Наведений аналіз законів публічного управління певною мірою є дискусійним, адже він торкається малорозробленої проблеми, яка майже не розглядається в підручниках з теорії державного управління.

#### **4.6. Роль принципів в управлінні соціальними системами та загальнометодичні принципи публічного управління соціальними системами**

**Роль принципів в управлінні соціальними системами.** Принципами (від лат. *principium* – основа, начало) в науковій теорії називають основні положення, за допомогою яких вибудовується теорія і пояснюються факти, які аналізуються.

Принцип - це специфічне поняття, в якому міститься не стільки сама закономірність, відношення, взаємозв'язок, скільки наше знання про них. Тому принцип по суті є фіксацією результатів наукового пізнання з відповідними наслідками.

Часто фахівці-управлінці вважають принципами або самі об'єктивні основи публічного управління, або суб'єктивне уявлення про будь-які елементи чи взаємозв'язки в системі публічного управління, тобто ними ігнорується взаємообумовленість об'єктивного та суб'єктивного і основного координаційного зв'язку між ними – пізнання, тобто діалектики розвитку пізнання в результаті людської практики.

З огляду на викладене, перш за все при з'ясуванні ролі принципів в управлінні соціальними системами, а відтак і в публічному управлінні необхідно виділити три взаємозв'язаних і взаємообумовлених аспекти:

*онтологічний* (сутнісний), що розкриває генезис принципів, їх взаємозв'язки з природою, сутністю, місцем і роллю тих закономірностей, відносин і взаємозв'язків, які вони відображають; цей аспект сприяє виявленню об'єктивних передумов, необхідних для систематизації принципів публічного управління;

*гносеологічний*, пов'язаний з аналізом характеру принципів, логікою і структурою їх адекватної наукової інтерпретації; це зрозуміло викладене і достовірне наукове знання про онтологію того, що визначає поняття принципу;

*методологічний*, який ілюструє роль принципів в теоретичній і практичній діяльності людей в сфері публічного управління, їх значення як інструменту перетворення публічно-управлінських явищ, умови і способи їх застосування в управлінській практиці.

Принципи не можна просто висувати, їм не можна довільно надавати ті або інші назви, як і думати, що вони можуть діяти автоматично, адже не всі закономірності, відносини і взаємозв'язки публічного

управління на сьогодні пізнані і описані за допомогою принципів. Багато що ще невідомо і тому потрібно займатися пізнанням. Те, що зафіксовано і здається в певний момент істинним, теж є динамічним, оскільки постійно міняються об'єктивні умови, які відтворюють закономірності, відносини і взаємозв'язки публічного управління, а також суб'єктивні чинники. Окрім того, розвиваються засоби пізнання, наукові інструменти виявлення закономірностей, відносин і взаємозв'язків публічного управління, збагачується досвід їх використання в суспільній практиці.

Таким чином, принципи об'єктивні за природою і змістом, але за своїм вираженням, оформленням і закріпленням є фактом свідомості. Вони є проявом об'єктивних законів в суб'єктивній формі, в суспільній свідомості. Нерозривність об'єктивного і суб'єктивного складає весь гносеологічний і методологічний «секрет» проблеми визначення принципів публічного управління. Не випадково світова суспільна думка протягом майже всього ХХ ст. посилено досліджувала проблему принципів публічного управління і практично в кожній значній науковій праці вона згадується.

Суттєвою особливістю принципів публічного управління є закріпленість їх в більшості правових норм. Правове закріплення принципів надає їм більшу конкретність і стійкість в управлінських відносинах.

Деякі принципи закріплюються в низці форм: у вигляді політичних і правових норм, традицій і ідеологічних цінностей.

Важливо акцентувати увагу на важливості закріплення принципів публічного управління в правовій формі. В науковій літературі наголошується на доцільності закріплення їх в нормах конституційного, адміністративного та інших галузях права. Нормативне закріплення принципів публічного управління вносить конкретність і стійкість в управлінські відносини, дозволяє більш вірно судити про те, хто і що конкретно повинен робити для їх реалізації і гарантованого дотримання.

Отже, коли йдеться про принципи публічного управління, то виникає уявлення, що їх тлумачення повинне мати своїми джерелами об'єктивні управлінські явища і процеси та розкривати їх природу і управлінську роль; описувати закономірності, відносини і взаємозв'язки публічно-управлінської реальності; відображатися в такій формі, яка відповідає вимогам діалектичної логіки, показувати сутність певних публічно-управлінських відносин, які розвиваються, сприяють ефективному використанню наукових знань у практиці управління.

Отже, поняття «*принцип публічного управління*» покликане спочатку в науковій, а потім і в правовій формі відображати закономірності, відносини і взаємозв'язки, що об'єктивно існують в публічному управлінні і мають особливе значення для його організації і функціонування.

До характерних властивостей принципів публічного управління належить їх *діалектичність* і заснована на ній *системність*.

Кожна закономірність, відношення і взаємозв'язок складні за своєю структурою, містять в собі суперечливі, різноспрямовані моменти. Характеризуючи той або інший принцип, доводиться враховувати його взаємозв'язок з іншими принципами. Складні взаємозв'язки і взаємодії між принципами існують у межах їх цілісної системи, в якій вони врівноважують або підсилюють один одного, розкривають повною мірою свою природу і свої регулюючі здібності. Саме в системі кожен принцип має структурно відведене йому місце і в ній виявляє свою індивідуальність. Система визначає також межі, способи і інші прояви конкретного застосування принципів.

Таким чином, в системі публічного управління принципи виступають у своїй головній іпостасі – в якості основних похідних положень управлінської діяльності, напрацьованих наукою і сформульованих державою. Вони є надійним засобом організації і регулювання цілеспрямованого процесу впливу на суспільство і функціонування управляючого суб'єкту.

**Загальнометодичні принципи публічного управління соціальними системами.** Принципи публічного управління незалежні від свідомості і волі суб'єкту лише в сенсі адекватного відображення об'єктивних законів, потреб суспільства і держави. Пізнаються і формулюються вони людьми з різними суб'єктивними здатностями і можливостями. Принципи публічного управління є формою об'єктивного вираження вимог об'єктивних законів і специфіки суспільних політичних відносин.

В цілому доцільно розглядати таку систему принципів:

*суспільно-політичні принципи*, сформульовані в результаті пізнання соціальної природи публічного управління, загальних закономірностей і основних особливостей його розвитку;



*функціонально-структурні принципи*, абстраговані за допомогою дослідження взаємодій компонентів суб'єкта і об'єктів публічного управління з розкриттям закономірностей структури дій в публічному управлінні;

*організаційно-структурні принципи*, які відображають характер, закономірності і специфіку організаційної структури публічного управління (головним чином системи його органів);

*принципи публічно-управлінської діяльності*, які розкривають закономірності, відносини і взаємозв'язки методів, форм і стадій управлінської діяльності публічних органів при формуванні і реалізації управлінських функцій і підтримці власної життєздатності.

До загальнометодичних належать такі принципи публічного управління.

**1.Принцип пріоритету державної політики.** В цьому контексті поняття політики означає спрямування діяльності держави, визначення принципів, її цілей, завдань, основних форм і методів управлінської діяльності. Політика служить формою узагальнення та вираження інтересів і волі представників окремих соціальних груп чи суспільства в цілому. Вона завжди конкретна. Розроблений вищими органами влади і управління політичний курс (стратегія) є найважливішим фактором узгодження діяльності суб'єктів управління всіх рівнів, визначення конкретних об'єктів управління, актуалізація певних функцій управляючої системи і оптимальних «рамкових» умов їх реалізації, акцентує ті чи інші зв'язки системи з тими, ким вона управляє.

Сформульовані центральними органами держави економічна, соціальна, культурна, науково-технічна і інші види політики служать основою адміністративно-державного управління в усіх його аспектах: саме основою, орієнтиром, відправним пунктом, але не більше. Політика не підмінює зміст адміністративного управління, а лише спрямовує її дії в русло задоволення життєво важливих суспільних потреб і інтересів.

**2. Принцип об'єктивності.** Система управління – інформаційна система. Її діяльність безпосередньо залежить від того, яка інформація використовується управляючими суб'єктом. Управляти суспільством і державою – значить діяти, володіючи достовірною об'єктивною інформацією. Тому принцип об'єктивності – один з провідних у системі публічного управління. Він є критерієм науковості всіх інших принципів. Вимога об'єктивності означає необхідність адекватного відображення суб'єктом управління реального стану суспільства і держави, актуальних суспільних потреб і інтересів, можливостей їх задоволення і дій, відповідно з отриманою інформацією. Об'єктивність в управлінні передбачає усвідомлення і пояснення протиріч і конфліктів між групами інтересів: соціальними класами і прошарками, між інтересами держави і економічними інтересами юридичних суб'єктів господарювання між владою і населенням тощо.

Дотримуватись цього принципу – значить виходити з дійсного положення речей, а не з умовних передбачень; постійно аналізувати управлінські дії, приймати рішення на предмет речей відповідно до їх відповідності завданням держави, закону і інтересів населення. Інформаційно-аналітична діяльність – невід'ємна сторона сучасного управління.

**3.Принципи економії ентропії, найменшої дії та вищої доцільності.** Поняття ентропії в теорії соціального управління позначає *міру невизначеності ситуації*. Принцип економії ентропії характеризує умови впорядкування системи. Чим менше вимір ентропії, тим вище впорядкованість суспільної системи.

Забезпечення стійкої зміни системи, перехід її в новий стан – основна мета державного суб'єкту. Саме її реалізації і служить інший принцип – найменшої дії. Його суть полягає в змозі відбирати з можливого арсеналу управлінських впливів ті, в результаті яких простежується мінімальний вимір ентропії. Інакше кажучи, перехід об'єкту управління в планований стан здійснюється з найменшими руйнуваннями. Це виключає різкі, об'єктивно невиправдані революційні перевороти і передбачає вибір проміжних етапів, які складають поступовий, еволюційний процес розвитку.

Ідея поступового, еволюційного розвитку суспільства прийшла в теорію соціального управління з філософії. В історії філософії здавна конкурували еволюційні і революційні концепції. Історія людства довела, що постреволюційний період – це переважно еволюційний процес. Управління ним здійснюється в відповідності з принципом найменшої дії, з орієнтацією правлячих режимів на еволюційне реформування суспільного життя.

Варто зазначити, що курс перебудовних і неоліберальних реформ на пострадянському просторі будувався всупереч науково вивіреному і підтвердженому європейською цивілізацією принципам економії ентропії, найменшої дії тощо.

Публічне управління – цілеспрямована діяльність і її універсальним принципом є *вища доцільність* дії управляючого суб'єкту. Цей принцип органічно пов'язаний з принципами економії ентропії і найменшої дії та становить їх логічне продовження, доповнення і конкретизацію. Він також означає *раціональне використання часу* одного з основних об'єктивних факторів суспільного життя.

Потрібно відмітити багатоманітність і навіть альтернативність моделей його конкретизації, зокрема:

- цей принцип покладено в основу визначення продуктивності праці;
- «вибір часу» є ключовим моментом прийняття управлінських рішень;
- «метод зволікань» - одне з правил успішної дії (у праксеології).

Другий і третій варіанти інтерпретації принципу є конкретизація ситуативного підходу в управлінні. Вибір відповідного місця і часу, а в більш загальній формі – сукупність обставин, сприятливих для прийняття і реалізації рішень, - це основний принцип менеджменту. В політичному керівництві він давно відомий як найважливіша вимога діалектичної методології: необхідність конкретного аналізу конкретної ситуації.

4. *Принцип обмеженої раціональності.* Публічне управління – не всеохоплююча діяльність. Його сфера обмежена самоорганізацією громадянського суспільства. З об'єктивної необхідності поєднувати управління з самоорганізацією суспільної системи впливає принцип обмеженої раціональності. Він фіксує наявність природних меж позитивного впливу публічного управління на суспільство, як систему, що самоорганізується. За її межами втручання раціонального впливу держави призводить не до стабільного функціонування суспільної системи, а стимулює деградацію суспільного організму в цілому.

Цей принцип інтерпретується і в прагматичному плані. Він підтверджує істину, що не будь-яка дія управляючого суб'єкту є науково обґрунтованим актом; доцільне не лише наукове управління, а й управління як мистецтво. Принцип допускає можливість не проґрамованих рішень поряд з науково обґрунтованими і проґрамованими. В певних ситуаціях виникає необхідність у розробці невідомих раніше варіантів стратегії, в тому числі пов'язаних з ризиком. Однак вірогідність втрат буде тим менше, чим ризик ґрунтовно продуманий і спирається на досвід, професіоналізм і нову інформацію.

5. *Принцип зворотного зв'язку* – один з головних елементів управлінського суб'єктивно-об'єктивного відношення. Характер впливу зворотного зв'язку залежить перш за все від управляючої системи: наскільки спрямованість її дії відповідає потребам і інтересам тих, ким управляють.

Принцип потребує від управляючого суб'єкту постійного контролю за тим, як об'єкт управління реагує на його дії, в якій мірі відповідає реакція об'єкту реалізації цілей виконанню прийнятих рішень і які елементи поведінки останнього не вписуються в плани системи, а суперечать чи навіть блокують виконання рішень.

#### **4.8. Принципи публічного управління, що регулюють його як політичний, економічний та соціально-культурний процес**

**Принципи публічного управління, що регулюють його як політичний процес.** Спираючись лише на національний досвід, неможливо вирішити сучасні проблеми державного будівництва. Досвід передових країн світу в галузі організації системи публічного управління – важливе джерело вивчення і збагачення практики керівництва. При цьому обов'язкова *адаптація* зарубіжних структур, форм і методів управління до своєрідних соціально-політичних, економічних, і соціокультурних умов в країні. Доцільна ідея критичного осмислення і використання досягнень Заходу з врахуванням особливостей країни.

Історично сформована форма взаємодії держави і суспільства є політична демократія – система управління державою і сомоуправління народу. В її основі лежить принцип зворотного зв'язку.

Демократія – політична система, в якій влада здійснюється за погодженням тих, ким управляють. Тому *принцип демократизму* полягає в реалізації тими, ким управляють, свого права безпосередньо чи через обрані ними органи приймати участь в управлінні державою і суспільством.

Для цього їм потрібно:

*перше* – доступ до відповідної інформації;

*друге* – реальну можливість вільно висловлювати свою думку щодо обговорюваних проблем;

*третє* – володіти засобами контролю за діяльністю управляючих на всіх рівнях системи, які забезпечили б виконання владою функцій управління в межах правил, встановлених за згодою суспільства;

*четверте* – представники суспільства повинні бути захищені державою від будь-яких форм примусу під час виконання ними громадянських владних функцій.

Діяльність управляючого суб'єкту не повинна бути прихована від суспільства. Гласність і відкритість – невід'ємний елемент демократії, політичного життя вільного суспільства.

*Принцип плюралізму* – характерна риса сучасних політичних режимів. Поняття плюралізму означає визнання участі в державному житті різних взаємозалежних і разом з тим автономних соціальних і політичних груп, партій, організацій, інтереси і ідеї яких знаходяться в постійному співставленні, змаганні і конкурентній боротьбі.

Плюралізм виключає монополізм улюб'ячої його формі. Він є методологічною категорією при поясненні системи управління з позиції визнання нею закономірного багатоманіття центрів влади і управління, автономності різних рівнів суб'єктів управління і взаємодії їх за принципом координації та «стримувань і противаг». Цей метод обґрунтовує вільну боротьбу думок між учасниками управління при виборі цілей, альтернативних проектів і прийняття управлінських рішень, при визначенні засобів і методів їх здійснення. Багатоманіття і альтернативність в управлінні не потрібно трактувати лише як протилежність єдності системи. При такому розумінні втрачається сенс управління, відкидаються його об'єктивні закони.

Законність і визнання суспільством, тобто легітимність структур, правил, форм і методів діяльності публічних організацій і поведінки тих, ким управляють – є також загальним принципом публічного управління. *Легітимність* – елемент механізму в системі влади і управління, без якого вона не може функціонувати. Правове забезпечення системи і підтримка суспільства – основні фактори, які гарантують їх діяльність.

*Правовий нігілізм* – одна з не кращих традицій суспільного життя в Україні. Це практика масового невиконання законів, яка породжує некерованість діяльністю державних і суспільних інститутів.

Механізм спонтанної соціальної регуляції не може замінити функцію цілеспрямованого регулювання соціально-політичних, економічних, інформаційних і інших процесів.

Деформація правового фактору легітимності публічного управління безпосередньо пов'язана з кризою довіри суспільства до органів влади. Криза довіри обумовлена нездатністю публічних органів влади і управління виконувати функції забезпечення соціальної організації, стабільності і цілісності суспільства, досягати правового порядку в країні, вирішувати життєво важливі суспільні проблеми.

Демократизм передбачає широкий розвиток *суспільного самоуправління* – не в якості протиположності публічному управлінню, а його доповнення і форми підсилення регулювання суспільними процесами.

Система публічного управління обмежена в своїй діяльності спонтанною соціальною саморегуляцією в вигляді суспільного самоуправління, яке діє в межах громадянського суспільства і є функцією його інституцій. Разом з тим самоуправління цілеспрямовано втілюється чи стихійно простежується в умовах демократії.

Обмеженість впливу суб'єкта публічного управління на суспільні процеси об'єктивно обумовлена, адже будь-який суб'єкт управління не може охопити все багатоманіття суспільних явищ, а також не існує й такої потреби, оскільки суб'єкту потрібна для виконання його функцій лише необхідна інформація.

Об'єктивно оптимальний варіант – поєднання управління з саморегуляцією суспільства, з його самоорганізацією і самодіяльністю, тобто з суспільним самоуправлінням. Необхідність поєднання публічного управління і суспільного самоуправління породжена не волею влади, яка завжди прагнула правити всім, а природою і сутністю як держави, так і суспільства, а також об'єктивним законом посилення управління.

Перетворення публічного управління в тотальну систему привело до того, що раціональність обернулася ірраціональністю не лише на рівні суспільної системи, а й на рівні її окремих елементів як панування командно-примусового адміністрування, що є імітацією управління.

Інша крайність – прагнення замінити публічне управління на тих ділянках соціального життя, де воно необхідне, організацією суспільного самоуправління. Такий експеримент проводився в СРСР на початку 60-х років ХХ ст., і зазнав невдачі.

*Системний підхід* – фундаментальний принцип організації публічного управління як системи і забезпечення її функціонування та розвитку. В ієрархії виконавчої влади порушення будь-якого ланцюга системи неминуче розвалює її. Системоутворююча діяльність управляючого суб'єкту є практичною реалізацією системного підходу в публічному управлінні.

Одна з провідних вимог цього принципу є необхідність відповідності цілі управляючого публічного суб'єкту цілям складових частин об'єкту управління з перетворенням її в загальну ціль системи.

Об'єкт управління стає керованим, якщо загальна ціль не лише проголошується в політичній стратегії, але й адекватно сприймається соціально вагомими прошарками суспільства і реалізується державою.

Спільність цілей – цементуюча основа системної організації держави. Підпорядкування загальній цілі системи всіх інших цілей – невід'ємна умова діяльності взаємозв'язків спільного підпорядкування і координації між органами влади і управління різних рівнів. Загальна ціль є загальнодержавна ціль, яка відображає національно-державні інтереси.

Цей принцип вимагає й утворення системи управління окремими гілками публічної влади і управління (підсистем). Нерідко принцип системного підходу ототожнюють з комплексним підходом в управлінні. В дійсності останній становить лише грань, хоча й суттєву, принципу системності.

Одним з основних організаційних принципів публічного управління є *централізм на демократичній основі*.

Децентралізація – необхідна передумова демократії, тим не менше ці явища не тотожні, адже на базі децентралізації публічної влади може зародитися і отримати розвиток корпоративний авторитаризм. Демократія як закономірність в певному аспекті є протилежність централізму.

Централізм – втілення єдності держави, її загальних інтересів і цілей; без нього не може бути цілісної системи публічного управління. Однак централізм несе в собі тенденцію надмірної концентрації владних повноважень і зосередження управління в одному вищому органі. Демократія ж висловлює протилежні групи інтересів, стимулює відцентрові сили і багатополюсність центрів управління, що не вписується в єдину ієрархічну систему.

В децентралізації влади і управління річ повинна йти про *механізм делегування* владних і управлінських повноважень на підставі розділення центрів влади і прийняття рішень, а також розмежування предметів ведення і повноважень між загальнодержавним центром і суб'єктами регіонального рівня. *Делегування* – основний аспект демократичного принципу представництва, який визначає основний механізм формування органів влади і управління на вищому та наступних рівнях. Зміст принципу включає комплекс вимог:

концентрація влади і управлінських повноважень делегованих суспільством центральним органам влади, в межах законом визначених компетенцій;

децентралізація влади в формі делегування повноважень зверху вниз, необхідних для управління об'єктами, які складають предмети ведення органів регіонального і місцевого рівнів системи, самостійність їх в межах власної компетенції з відповідними рівнями відповідальності;

формування і діяльність територіальних міжрегіональних організацій, які вирішують за дорученням центру чи низки регіонів комплексні проблеми, які торкаються інтересів відповідних громад.

Ця ієрархічна структура взаємозв'язків суб'єктів управління забезпечується: відповідним розподілом ресурсів; політичних засобів; адміністративним впливом. Пріоритет належить правовому фактору. Сенс цього принципу – скріпити систему публічного управління в єдине ціле.

*Принцип єдності галузевого і територіального управління* є конкретною вимогою реалізації принципу централізму і демократії. Галузевий підхід як прояв централізму невіддільний від територіального як втілення горизонтальної демократії. Тому слід говорити про принцип єдності галузевого і територіального управління.

До організаційних, системно-функціональних відносяться *принципи прийняття державних рішень*. Вони обумовлені основними функціями управління і визначають зміст і структуру процесу прийняття рішень. До них належать принципи:

поетапного процесу прийняття рішень;

єдність цілей,

спрямувань, завдань, методів і засобів управлінської діяльності;

необхідність дотримання встановлених норм і єдиних процедур прийняття рішень;

поєднання колективного обговорення і прийняття рішення з єдиноначальною відповідальністю керівника тощо.

Універсальних, однакових для всіх країн і режимів систем управління не існує. Деякі загальні принципи в кожній системі набувають конкретного змісту і форми реалізації. Крім того, кожна система викликає до життя принципи, адекватні змісту її цілей, характеру функцій і соціально-політичного управляючого суб'єкту.

**Принципи публічного управління, що регулюють його як економічний процес.** Концепція соціального ринкового господарства в економічній сфері передбачає свободу ринку як незалежну цінність. Держава ж відповідальна за створення необхідних умов для розвитку ринкових процесів. Державне втручання розглядається як неминучий і необхідний інструмент виправлення негативних наслідків ринкових процесів. Тут вирішальну роль відіграє соціальна політика держави, покликана гарантувати людям мінімальний життєвий рівень.

*Виробнича конкуренція і соціальне забезпечення* повинні бути одночасними і взаємодоповнюючими факторами. Держава розглядається як важливий інструмент корекції соціальних видатків і негативних наслідків ринкової економіки і вільної конкуренції. Головна мета соціальної держави полягає в тому, щоб добитися синтезу економічної свободи, соціальної захищеності і справедливості.

Соціальні програми стають невід'ємною частиною правової держави. В умовах правової держави і ринкової економіки на перший план виходить *соціальна захищеність* людини в суспільстві, що передбачає гарантію її прав на певний рівень життєвих благ, вона захищає її від життєвих незгод та негараздів.

Визначальне значення має соціальне партнерство. *Соціальне партнерство* - переростанням кордонів власне економіки у сферу соціальних відносин: продавці і покупці робочої сили домовляються про умови соціального контракту як рівноправні його учасники. Однією з головних цілей соціального контракту має стати турбота про запобігання безробіттю і його скороченню. З точки зору інтересів усього суспільства безробіття є фундаментальним порушенням основного принципу соціального вирівнювання всіх членів суспільства.

*Конкуренція* повинна бути організована таким чином, щоб унеможливити соціальну напруженість. Нічим не обмежений ринок може стати фактором соціальної напруженості і різного роду конфліктів у суспільстві. Саме тому ринок підлягає обмеженню в ім'я реалізації більш високих цілей, зокрема забезпечення соціальної справедливості, охорони навколишнього середовища, високого рівня зайнятості населення тощо.

**Принципи публічного управління, що регулюють його як соціально-культурний процес.** Головним принципом організації соціально-ринкових відносин є поєднання принципу свободи підприємництва з принципом соціальної допомоги бідним прошаркам населення. З цієї точки зору одним із найважливіших напрямів діяльності держави є здійснення програм підтримки на потрібному рівні сукупного попиту населення, забезпечення високого рівня зайнятості, обслуговування соціальної сфери, надання спеціальних податкових пільг і гарантій інвесторам тощо.

Потрібно зазначити, що до суспільних благ, що надаються державою відносять відносять послуги з національної оборони, органів безпеки, структур із профілактики і ліквідації наслідків надзвичайної ситуації природно-кліматичного і техногенного характеру. До них долучаються послуги, надані автомагістралями, закладами охорони здоров'я, освіти, культури, які хоча й можуть надаватися за посередництва ринкових механізмів, однак не спроможні повною мірою забезпечити задоволення суспільних потреб в них. До них відносяться товари і послуги, які ринкова система взагалі не має наміру надавати.

*Соціальна справедливість*, забезпечення якої є однією з головних функцій держави, передбачає не лише справедливий розподіл прибутків, але й більш-менш рівномірний розподіл послуг, прав і обов'язків. Саме державне регулювання ринку, обмеження конкуренції межами закону і порядку здатні забезпечити соціальну справедливість і закласти основу більшменш надійної системи соціальної захищеності людей.

Висока технологічність кінцевої продукції, як і технологічність виробництва країни в цілому, переважно визначається загальнонаціональним рівнем підготовки спеціалістів усіх без винятку галузей суспільного господарства. Але досягнення цієї мети можливе лише за умови координації підготовки і підвищення кваліфікації робочої сили в масштабах всієї країни, що фактично

нездійснено без відповідного державного впливу. Особливо важлива роль держави у формуванні людського капіталу та розвитку новітніх технологій.

У демократичній правовій державі, принаймні в теорії, ідеалом є повна свобода і незалежність творчої сфери від держави і державних органів. Але реальність свідчить про зворотне, оскільки держава, особливо в кризових ситуаціях, застосовує комплекс заходів щодо надання фінансової, матеріальної, організаційної підтримки творчій сфері та представників творчої інтелігенції.

Більш того, при певних обставинах демократична держава просто зобов'язана вживати відповідні заходи щодо підтримки і сприяння розвитку культури й мистецтва та забезпечувати сприятливі умови для розвитку творчих здібностей особистості.

В останні десятиліття на передній план вийшли екологічні проблеми, у вирішенні яких ключову роль має відігравати держава. Ринок і громадянське суспільство, навіть якщо усвідомлюється екологічна небезпека руйнування довкілля, не спроможні повною мірою впоратися з цією проблемою. Тому завдання держави полягає в тому, щоб разом з економічною системою і громадянським суспільством, іншими державами нести тягар видатків і докладати зусиль до вирішення цієї проблеми.

Держава має займатись захистом споживачів на законодавчому і регуляторному рівні. Головні зусилля в цій галузі вона повинна спрямовувати на контроль за безпекою лікарських засобів, продуктів харчування тощо .

### **Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях**

1. Яку роль відіграють закономірностей в управлінні соціальними системами
2. Розкрийте зміст закономірності цілісності системи управління
3. Розкрийте зміст цілеспрямованості управління як його визначальної характеристики
4. Розкрийте зміст закономірності ієрархічності та комунікативної взаємодії елементів системи управління
5. Розкрийте зміст закономірності історичності розвитку систем управління та еквівіальності у досягненні її цілей
6. Розкрийте зміст закономірності стабільності системи управління та ефективності її рішень
7. Розкрийте зміст закономірності взаємозв'язку рівнів суспільного управління
8. Опишіть загальний закон соціального управління
9. Опишіть закон необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами
10. Розкрийте зміст закону "необхідного багатоманіття"
11. Розкрийте зміст закону розмежування центрів влади та управління (поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову)
12. Розкрийте зміст закону централізації та децентралізації влади
13. Розкрийте зміст закону системності організації публічного управління
14. Розкрийте зміст закону саморозвитку системи публічного управління
15. Якою є роль принципів в управлінні соціальними системами?
16. Розкрийте зміст загальнометодичних принципів управління в соціальних системах
17. Розкрийте зміст принципів управління, що регулюють його як політичний процес
18. Розкрийте зміст принципів управління, що регулюють його як економічний процес
19. Розкрийте зміст принципів управління, що регулюють його як соціально-культурний процес

### **ЛЕКЦІЯ 5. Взаємозумовленість сутності безпеки та безпеки як характеристик буття соціальних систем**

#### **НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ**

- 5.1. Природа феномену "небезпека та її об'єктивно-суб'єктивний характер

- 5.2. Соціальний вимір небезпеки, її джерела, форми прояву та види
- 5.3. Підходи до оцінки стану суб'єкта безпеки та природа феномену "безпека"
- 5.4. Рефлексивність визначення безпеки, її предметність і суб'єктність за змістом та спрямованістю
- 5.5. Онтологічний, гносеологічний, аксіологічний аспекти проблеми забезпечення безпеки та взаємозумовленість її змісту зі змістом небезпеки
- 5.6. Еволюція уявлень про сутність безпеки соціальних систем
- 5.7. Основні фактори впливу на безпеку соціальних систем та її зміст як характеристики їх буття

### 5.1. Природа феномену "небезпека та її об'єктивно-суб'єктивний характер"

**Природа феномену "небезпека.** Складність та суперечливість процесів трансформацій геополітичного та геоекономічного простору, необхідність розв'язання глобальних проблем безпеки, кардинальні суспільно-політичні та соціально-економічні зміни, які останнім часом спостерігаються в багатьох країнах й здійснюють визначальний вплив на міжнародну та національну безпеку та інші чинники, зумовлюють актуальність розкриття сутності соціального явища, яке визначають поняттям (концептом) "безпека".

З іншого боку, точність та змістовність результатів системного аналізу того чи іншого соціального явища (процесу, об'єкту тощо), тобто їх адекватність соціальній реальності, передусім визначається адекватністю понять, які описують вказане явище. Тому передусім важливим є світоглядно-філософський контекст розуміння цього явища. Як правило, досліджуючи сутність явища, яке визначають (ідентифікують, ототожнюють тощо) поняттям "безпека" акцентують увагу на таких його аспектах:

*концептуальному* (онтологічні і гносеологічні основи безпеки);

*практичному* (безпека розглядається в контексті відображення певних потреб у життєдіяльності особи, суспільства, держави, міжнародної спільноти тощо);

*ціннісному* (філософія безпеки, культура безпеки, забезпечення безпеки накопичених цінностей тощо).

Водночас переважна більшість дослідників, експертів, управлінців, політиків пов'язує зміст поняття "безпека" зі змістом поняття "небезпека".

Це зумовлено переважно тим, що в процесі еволюції живої природи сформувався інстинкт самозбереження живих істот. Відтак базова передумова існування будь-якої живої істоти залежить від того, як вона може виявляти та оцінювати чинники (в тому числі й ті, які зумовлюють розвиток зовнішнього середовища), що загрожують природній визначеності її буття (передусім, фізичному існуванню). Тому для живого організму визначальними є чинники, які заперечують його існування як об'єкта реального світу. Це зумовлює необхідність його адекватного реагування на вказані чинники для забезпечення самозбереження та за необхідності спонукає до активних захисних дій.

Таким чином, дія (явище, процес тощо), що заперечує існуванню живого організму набуває в суб'єктному визначенні специфічної форми – "небезпеки". Тому, коли йдеться про сприйняття суб'єктом небезпеки, мається на увазі форма ототожнення та оформлення вказаної дії, яка є усвідомленим суб'єктом запереченням його існування. Тобто "небезпека" пов'язується не з будь-яким запереченням, а лише з тим, що спрямоване на заперечення існування об'єкта.

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

Це означає, що одна й та сама дія (явище, процес тощо) може отримати з боку суб'єкта різну оцінку, оскільки форму "небезпеки" отримує не кожне заперечення, а лише те, яке ідентифікується й оцінюється суб'єктом, як заперечення його існування.

Важливим є те, що наявність небезпеки завжди пов'язана з деякою можливістю, а саме з майбутніми (очікуваними) негативними наслідками для суб'єкта щодо припинення свого існування як системи (зокрема, може бути зруйнована його структура, яка характеризує його якісно-кількісні характеристики та спроможність виконувати життєво важливі для суб'єкта функції). Тому виявлення

суб'єктом можливості негативних для свого існування наслідків призводить до формування у нього й відповідного ставлення до того чи іншого предмета (дії, явища тощо) як небезпеки.

При цьому в загальному випадку небезпечним може бути не тільки якась зовнішня дія, що заперечує існуванню суб'єкта, а й відсутність дії або умов, життєво важливих для вказаного існування. Наприклад, для живого організму це може бути їжа або житло.

Варто також зазначити, що небезпека не тотожна виключно негативній оцінці дії (процесу, явища тощо). За природою феномен "небезпеки" має також й позитивне значення для збереження життя суб'єкта, оскільки належно оцінюючи чинники, які зумовлюють негативні для його існування наслідки, це надає йому можливості сформуванню й адекватне ставлення (дію) щодо того чи іншого чинника (предмета, процесу, явища тощо).

Крім того, принципово важливим є й те, що людина, на відміну від інших живих організмів, має можливість не тільки оцінювати ті чи інші фактори, як небезпеки, а й сприймати їх опосередковано, тобто переносити свою оцінку на інші об'єкти. Наприклад, людина може визначати небезпеку стосовно інших людей, державних інститутів, суспільства в цілому.

Але й у цьому разі оцінювання того чи іншого фактора небезпеки залишається визначенням (інтерпретацією) саме людини. Тому важливо акцентувати увагу на тому, що один і той самий фактор (дія, явище, процес тощо), як правило, оцінюється людиною як безпечний чи небезпечний залежно від її ціннісних орієнтацій, політичних чи професійних вподобань тощо. Наприклад, в умовах збройного конфлікту ті чи інші фактори, які оцінюються у контексті нанесення шкоди (збитків) супротивнику інтерпретуються його учасниками порізно.

Таким чином, за об'єктивним змістом, небезпекою для будь-якого предмета є заперечення природної визначеності його буття (існування), а можливість заперечення міститься в ньому самому. Тобто, якщо є предмет, то є й можливість заперечення його існування. Так, для держави, яка втратила незалежність, небезпеки втрати незалежності не може бути, але, водночас, є небезпека втрати її територіальної цілісності. Для людини, яка втратила ноги, відсутня небезпека їх втратити, але, очевидно, що допоки вона є жива, існує небезпека її смерті. Це означає, що сам факт існування предмета містить у собі можливість заперечення його кількісно-якісних характеристик, які визначають його структурно-функціональну сутність як предмета.

Іншими словами, за своїм об'єктивним змістом можливість небезпеки існує не ззовні, а всередині предмета, якому небезпека загрожує як заперечення існування життєво важливих для нього кількісно-якісних характеристик, тобто тих, що визначають його природну цілісність та специфічну індивідуальність. Разом з тим, механізмами реалізації вказаної небезпеки можуть бути як зовнішні, так і внутрішні чинники. Таким чином можна зробити наступні висновки.

*По-перше*, небезпека є суб'єктною формою оцінки того чи іншого фактора (дії, явища, процесу тощо), який ідентифікується та оцінюється суб'єктом як заперечення природної визначеності його буття (існування). Тому за своїм об'єктивним змістом небезпекою є заперечення вказаного буття суб'єкта. Очевидно, що вказана оцінка того чи іншого фактора покликана спонукати суб'єкта до активних дій щодо реагування на них. В основі цих дій завжди інстинкт суб'єкта щодо самозбереження. Тобто в широкому розумінні можна розглядати об'єктивний характер небезпеки, яка водночас існує виключно у формі суб'єктного визначення. Тому варто розрізнити об'єктивні передумови виникнення небезпеки, як заперечення природної визначеності буття (існування) суб'єкта й суб'єктну форму її відображення, які не тотожні.

*По-друге*, одну й ту саму дію (явище, процес тощо) людина може оцінювати по-різному у контексті її інтерпретації як небезпеки, у тому числі й її причини, наслідки, масштаби тощо.

Наприклад, передумовою формування соціального явища, яке позначають концептом "ворог" може бути об'єктивно існуюче вороже ставлення до людини. Але це ставлення лише після перенесення суб'єктивних визначень на вказане явище набуває для суб'єкта значення, яке він вкладає у зміст поняття (концепту) "ворог".

*По-третє*, ототожнення об'єктивного змісту небезпеки із суб'єктною формою її сприйняття призводить певною мірою до перенесення суб'єктивного змісту на об'єкт небезпеки. Але це не змінює об'єктивного змісту небезпеки.

Наприклад, коли ми стверджуємо, що колір предмету жовтий, це ще не означає, що вказаний колір дійсно є об'єктивною властивістю цього предмету, бо, як відомо, колір не залежить від нашого сприйняття. Тому принципово важливим є те, що перенесення суб'єктивної форми сприйняття небезпеки на її об'єкт (дію, процес, явище тощо) може й не відповідати його сутності в контексті



оцінювання об'єкта як небезпеки. Передусім, оцінка міри (ступеня) небезпеки, як правило, залежить від цінності для суб'єкта оцінювання того, що заперечується. Ця оцінка завжди має ціннісний характер, яка стосовно того чи іншого фактора (дії, явища, процесу тощо) в різних світоглядно-ціннісних (культурних, політичних, економічних тощо) системах може бути різною.

*По-четверте*, небезпека може розглядатися як можливість (здатність) впливу того чи іншого фактора (явища, процесу тощо) на об'єкт і завдання йому такої шкоди (збитку), величина якої за певних умов може бути "смертельно небезпечною", тобто призвести до загибелі об'єкта. Тому визначення ймовірності цієї можливості та обсягів вказаної шкоди (збитку) має бути визначальним практичним завданням суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки (передусім, органів державної влади).

## **5.2. Соціальний вимір небезпеки, її джерела, форми прояву та види**

**Соціальний вимір небезпеки та її джерела.** Суспільство є соціальним організмом. Його утворює надскладна система індивідів та соціальних груп, взаємопов'язаних взаємозумовленими соціальними зв'язками й взаємодіями. Тому небезпека у соціальному сенсі – це передусім об'єктивна можливість негативної дії тих чи інших чинників на функціонування та розвиток вказаного соціального організму, як соціальної системи.

Ці дії можуть завдати їй ту чи іншу шкоду, внаслідок якої суттєво зміняться властивості системи, погіршиться її стан, виникне небажана динаміка її розвитку тощо. Тому джерелом небезпеки для соціальної системи можуть бути об'єкти (явища, процеси тощо), які здатні завдати їй шкоди (збитки), зокрема, внести дисбаланси у соціальну взаємодію її структурних елементів і навіть послабити або зруйнувати її структуру, а отже, заперечити природну визначеність її буття (існування) та розвитку системи. При цьому варто зазначити, що в соціальних системах основними джерелами небезпеки для їх нормального функціонування завжди були суперечності, що виникають між суб'єктами соціальної взаємодії.

**Форми прояву та види небезпеки.** Для соціальних систем форми прояву небезпеки можуть бути різними.

Вони, зокрема, залежать від сфери життєдіяльності індивідів (людей), соціальних груп, суспільства цілому та держави, як соціального інституту, територіально-просторового та часового масштабу. У зв'язку із цим виділяють, наприклад, небезпеки в економічній, політичній, соціальній, гуманітарній сферах життєдіяльності, небезпеки загальнодержавного та регіонального значення, небезпеки довго- чи короткотривалого характеру.

Водночас, умовно небезпеки соціальним системам можна звести до двох видів: зовнішні та внутрішні.

**Зовнішні небезпеки для об'єкта (соціальної системи)** — це можливість будь-якого чинника або їх сукупності, що перебувають поза межами структури об'єкта, за певних умов здійснити негативний вплив на нього й завдати йому певної шкоди, наприклад, погіршити його стан або викликати небажану динаміку розвитку.

**Внутрішня небезпека для об'єкта** – це можливість будь-якого елемента його структури (або їх сукупності) за певних умов завдати шкоди об'єкту із середини.

Тому можна вважати, що небезпека є проявом якісного стану взаємозв'язків між взаємодіючими елементами соціальної системи, коли у разі виникнення внутрішніх суперечностей між ними, або порушення стійкості цих зв'язків (зумовлених внутрішніми або зовнішніми чинниками), один із елементів може завдати збитку (шкоди) іншому. Це означає, що поза відносинами, що склалися між елементами системи, що не взаємодіють, жоден з них, який має руйнівний потенціал, не може розглядатися як небезпека стосовно іншого. При цьому кількісно-якісна характеристика взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом небезпеки значною мірою залежать від реального стану суб'єкта в певний момент часу, передусім його можливостей щодо нормального функціонування, прогресивного розвитку, здатності адекватного реагування на фактори, які є причинами небезпек.

### 5.3. Підходи до оцінки стану суб'єкта небезпеки та природа феномену "безпека"

**Підходи щодо оцінки стану суб'єкта небезпеки.** Для оцінки стану суб'єкта небезпеки необхідно враховувати низку чинників, серед яких зокрема:

характер прояву небезпеки (це дає змогу відповісти на запитання: небезпека є потенційною чи реальною?);

ступінь (міру) можливої руйнівної дії суб'єкта, тобто завдання шкоди об'єктові.

Оскільки можливість і здатність завдання шкоди об'єкту суб'єктом, що є джерелом небезпеки, можуть бути різними, доцільно розрізняти рівні можливого збитку (шкоди), наприклад:

незначна небезпека, коли має місце здатність суб'єкта небезпеки завдати незначної шкоди тому іншому об'єкту (індивіду, соціальній групі, державі тощо);

середня небезпека – здатність суб'єкта небезпеки завдати такої шкоди об'єкту, коли стає неможливим його нормальне функціонування, а саме, коли виникають суттєві труднощі у виконанні життєво важливих для нього функцій;

висока небезпека – здатність суб'єкта небезпеки завдати такої шкоди об'єкту, коли стає практично неможливим виконання життєво важливих для нього функцій, що, зрештою, може призвести його до загибелі.

За станом, що виражає в тій чи іншій формі рівень готовності суб'єкта небезпеки до завдання шкоди (збитку) об'єкту, можна, наприклад, виділити готові, достатньо готові чи максимально готові суб'єкти до руйнівної дії.

Серед фахівців-практиків превалює думка, що найбільша небезпека притаманна суб'єктам, результати діяльності яких зумовлені ризикованою, а отже, й важко передбачуваною їх поведінкою.

Певною мірою це справедливо, оскільки 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. У даному випадку небезпека для соціальних об'єктів може поміж іншого характеризуватися так званим "фактором невизначеності". Йдеться про явища (процеси, події тощо), які зумовлені діями суб'єкта небезпеки, непередбачуваність яких у просторовому, часовому та фізичному вимірі практично виключає можливість формування об'єктом небезпеки (індивідом, соціальною групою, органами державної влади тощо) однозначного прогнозу щодо їх розвитку (настання). Вказана обставина може істотно змінити уявлення, розрахунки та очікування з боку об'єкта небезпеки щодо здатності суб'єкта небезпеки (індивіду, соціальної групи, іншої держави тощо) стосовно заперечення природної визначеності буття (існування) об'єкта.

Оскільки небезпеки завжди існують стосовно будь-якого об'єкта (людини, соціальної групи, суспільства, держави, світової спільноти в цілому) необхідно обирати адекватні управлінські рішення з метою зниження негативного впливу на їх життєдіяльність та прогресивний розвиток.

Очевидно, що планування та здійснення об'єктом дій, адекватних небезпеці можливе за умови, коли у нього уявлення про небезпеку будуть відповідати її характеру, масштабу, ступеню тощо. З огляду на те, що природа, масштаб, динаміка розвитку тощо, цих небезпек може бути різною, доцільною є їх класифікація за тими чи іншими критеріями.

**Природа феномену "безпека".** Як зазначалося вище філософський аспект небезпеки зумовлює її розгляд як форми визначення суб'єктом заперечення природної визначеності його буття (існування).

При цьому свідомість людини дає їй змогу не тільки відобразити та оцінювати вказаний заперечливий вплив того чи іншого фактора (об'єкта, явища, процесу тощо) щодо її існування, а й свідомо визначати своє ставлення до цього заперечення. Тому визначення людиною свого ставлення до небезпеки, водночас зумовлює й оцінку нею безпеки свого існування.

Варто акцентувати увагу на тому, що проблема з'ясування сутності безпеки (людини, соціальних груп, держави тощо) на кожному етапі еволюційного розвитку земної цивілізації вимагала від людини пошуку різних методів досягнення захищеності її буття. Вони були зумовлені конкретною культурно-історичною ситуацією, способом життя людей, їх світоточенням тощо. При цьому зародження знань про безпеку можна прослідкувати в міфології, релігії, філософії, загалом в історії розвитку науки.

Так, міф став першим способом розуміння безпеки, оскільки міф концентрував первинні уявлення про передумови забезпечення безпеки буття (існування) людей, а відтак одночасно був й своєрідним

механізмом її забезпечення. У міфі людина мала справу з живими істотами, від яких залежало її існування, а вивчення передумов забезпечення безпеки людини відбувалось у формі "пізнання" цих істот.

Поява релігійної форми світогляду зробила також свій внесок до розуміння сутності феномену соціального явища, яке позначають поняттям (концептом) "безпека". Сутність безпеки у релігіях усвідомлюється як абсолютне благо, яке, наприклад, у буддизмі називається нірваною, а в ісламі та християнстві персоніфікується в понятті всемогутнього Бога – носія й джерела безпеки. Водночас Бог здатен карати. Тому страх божий оберігає людину від неправильних вчинків, а релігійна віра відіграє основну роль у створенні безпечною для життя людини світу. Ці уявлення про безпеку слугували важливим чинником організації стабільного функціонування та розвитку суспільства.

Проте, тільки у філософії раціонально осмислюється (розкривається) сутність феномену соціального явища, яке позначають поняттям (концептом) "безпека" та, відповідно, проблеми її забезпечення від окремої людини до ойкумени включно.

Рефлексивне оформлення людиною свого існування чи існування іншого об'єкта реального світу в контексті її ставлення до небезпеки знаходить відображення в понятті безпека. Саме тому філософи часто розглядають безпеку як феномен, бо, якщо небезпека опосередковується із запереченням самого існування суб'єкта, то безпека його існування опосередковується і визначається суб'єктом за ставленням до небезпеки.

Якщо, на думку людини, явище (процес, подія тощо) не загрожує її існуванню, ситуація розглядається як безпечна. Але небезпечною визначається ситуація, за якої існуванню людини (на її думку) загрожує небезпека (потенційно чи реально). Тому в цьому контексті безпека завжди є оцінкою суб'єктом ситуації, в межах якої його існуванню чи існуванню іншого суб'єкта не загрожує небезпека. Для визначення наявності безпеки, важливою є оцінка заперечливого щодо нормальних умов життєдіяльності суб'єкта характеру небезпеки, тобто заперечення природної визначеності його буття (існування). Інакше кажучи, безпека може заперечуватися небезпекою й визначається не за ставленням до зовнішньої дії (процесу, явища тощо), а за можливими негативними (небезпечними) наслідками вказаної дії.

Таким чином, одна й та сама ситуація може оцінюватися суб'єктом як небезпечна, коли є чинники, що ідентифікуються (оцінюються) як заперечливі дії щодо самого існування суб'єкта, або як безпечна, коли вказані чинники відсутні.

Отже феномен безпеки існує лише у живій природі, оскільки безпека може сприйматися й оцінюватися лише суб'єктом, який рефлексує.

#### **5.4. Рефлексивність визначення безпеки, її предметність і суб'єктність за змістом та спрямованістю**

**Рефлексивність визначення безпеки.** У рефлексивному визначенні безпека об'єкта опосередковується запереченням небезпеки.

Тобто має місце заперечення заперечення, оскільки небезпека є запереченням природної визначеності буття (існування) того чи іншого об'єкта (див. вище). Водночас можна дійти висновку про небезпеку чи безпеку для об'єкта, які опосередковані не тільки запереченням (чи не запереченням) його існування, оскільки щодо безпеки об'єкта можливі такі ситуації:

відсутність небезпеки для об'єкта, що є наслідком його захищеності від суб'єкта небезпеки (небезпечної дії, явища, процесу тощо);

відсутність небезпеки, коли вона дійсно відсутня як така, але об'єкт при цьому не захищений;

наявність небезпеки, тобто вона існує, але об'єкт не захищений.

Очевидно, що заходи, необхідні щодо забезпечення захищеності об'єкта, як правило, потребують використання значних ресурсів (матеріальних, фінансових та ін.). Тому за відсутності небезпеки для об'єкта використання вказаних ресурсів є недоцільним. Але не варто допускати й ситуації, коли ймовірність небезпеки є, а заходи щодо захисту об'єкта не вживаються.

Наприклад, ймовірність небезпеки війни існує й вказана ймовірність незначна, а заходи щодо збройного захисту країни не вживаються.

Отже, з практичної точки зору реальна безпека об'єкта (індивіда, соціальної групи, державних інститутів, тощо) нетотожна відсутності небезпеки для нього. Але, оскільки безпека є формою рефлексії визначення умов існування об'єкта через опосередкування небезпекою, вона не існує й без феномена небезпеки.

Коли об'єкт не сприймає те чи інше соціальне явище (дію, процес, явище тощо) як небезпеку своєму існуванню, не може бути мови про безпеку вказаного об'єкта. Наприклад, якщо життєдіяльності об'єкта (індивіду, суспільної групи, державі тощо) не загрожує небезпека, він не може ідентифікувати (визначити) свій стан як безпечний, доки не опосередкує його з тією чи іншою небезпекою. Допоки такого опосередкування з боку об'єкта немає, доти він перебуватиме у стані незбагненості щодо реальної небезпеки природній визначеності його буття (існування), а відтак, не зможе адекватно оцінити й ступінь (міру) своєї безпеки.

Таким чином небезпека й безпека – дві взаємозв'язані сторони, що перебувають у динамічній взаємодії й характеризують умови (ситуації) життєдіяльності об'єктів природи. Як не існує безпеки без небезпеки, так не може існувати й небезпека без безпеки.

При цьому у своїй єдності вони тотожні, тобто безпека об'єкта може розглядатися як заперечення його небезпеки, а небезпека – як заперечення його безпеки. Іншими словами, для людини (соціальної групи, суспільства тощо) небезпека має не безпосередній характер, а набуває опосередкованого безпекою визначення. Виходячи з цього, безпеку об'єкта можна розуміти як опосередковане відсутністю небезпеки заперечення природної визначеності його буття (існування).

**Предметність та суб'єктність безпеки за її змістом та спрямованістю.** 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 чи іншу небезпеку, у неї з'являється можливість отримати й адекватне уявлення про свою безпеку. Але навіть наповнюючись об'єктивним змістом, безпека того чи іншого об'єкта для людської спільноти завжди є суб'єктивним визначенням. Особливо це проявляється, коли "змішуються" різні уявлення про небезпеку існуванню того чи іншого об'єкта.

Характерним є, наприклад, уявлення про державну безпеку. Широта визначень, пов'язаних з безпекою держави, породжує недостатню змістову визначеність державної безпеки, яка може істотно відрізнитися у трактуванні політиків, експертів, управлінців чи науковців. Під державною безпекою можуть розуміти:

кінцевий результат виконаних заходів політичного, економічного та воєнного характеру, спрямованих на забезпечення суверенітету;

реалізовані можливості щодо збереження політичного режиму;

суспільно-політичну стабільність тощо.

Тому завжди існує небезпека неадекватної оцінки реальної безпеки об'єкта, що є, зрештою, наслідком суб'єктивного характеру оцінювання тих чи інших соціальних явищ (подій, процесів тощо), які розглядаються як небезпеки існуванню об'єкта. Небезпека полягає у тому, що суб'єкт оцінювання вказаних явищ починає діяти виходячи з власних уявлень про небезпеку, а не з об'єктивної реальності, тобто реальної небезпеки. Тому завжди існує проблема визначення співвідношення (межі) між наявною й суб'єктивно визначеною, як небезпекою для об'єкта, так і його безпекою.

Таким чином, об'єктивною основою існування феномену безпеки, як характеристики внутрішніх та зовнішніх умов існування об'єктів живої природи, є природа речей, що визначає визначеність їх буття (існування). Внаслідок цього безпечними впливами на об'єкт можуть вважатися ті, що не призводять до істотної зміни його природного функціонування та розвитку, зміни структури об'єкту тощо.

### **5.5. Онтологічний, гносеологічний, аксіологічний аспекти проблеми забезпечення безпеки та взаємозумовленість її змісту зі змістом небезпеки**

**Онтологічний, гносеологічний та аксіологічний аспекти проблеми забезпечення безпеки.** При дослідженні проблем забезпечення безпеки індивіда, соціальної групи, державних інститутів тощо необхідно розрізняти онтологічний, гносеологічний та аксіологічний аспекти.

*Онтологічний аспект безпеки* полягає у тому, що безпека існує в загальній структурі буття (існування) об'єктів реального світу. Вона перебуває в різних формах, які відображають оптимальні умови їх життєдіяльності, тобто такі, за яких мінімізовані небезпеки природної визначеності буття (існування) вказаних об'єктів. Така об'єктивна реальність дає змогу забезпечити самозбереження всього живого й охоплює явища, процеси, закономірності тощо, що мають місце у світі живої природи.

При цьому деяка дія (явище, процес тощо), яка визначається людиною як безпечна за своєю природою, насправді може бути небезпекою для її буття (існування). Тому в об'єктивному сенсі забезпечення безпеки людини може мати небезпечний характер. Це означає, що в контексті вивчення умов виживання (прогресивного розвитку) держави, суспільства та окремого індивіда необхідно розрізняти безпеку в природній визначеності від безпеки в суб'єктній визначеності.

Люди об'єднуються у групи, встановлюють один з одним нормативнорегульовані відносини, значною мірою керуючись прагненням до безпеки. Тому в суспільстві функція забезпечення безпеки незмінно залишається однією з найважливіших.

Як зазначалось, забезпечення безпеки для живого організму – це його дії щодо самозбереження (зумовлені інстинктом самозбереження), його реакція на заперечення природної визначеності його буття (існування). Оскільки людина є свідомою істотою, то для неї феномен безпеки має подвійну природу, зумовлену єдністю загальності природи самозбереження і особливістю форми її прояву в людській життєдіяльності. Відтак є необхідність відокремлення безпеки в природній визначеності від безпеки людини як свідомої істоти.

З огляду на онтологічний аспект безпеки, можна стверджувати що, безпека суспільства – це такі умови (стан), за яких, передусім, забезпечуються свобода вибору шляху подальшого існування, самовдосконалення й розвитку суспільства, або для їх захисту є адекватні засоби.

Щодо безпеки індивіду (особистої безпеки), то це також певний стан індивіду, зумовлений його самопочуттям та його впевненістю (інтуїтивною чи такою, що базується на достовірних знаннях) у тому, що небезпеки, передусім його життя, майну, правам та свободам, відсутні, або для захисту від цих небезпек у нього є відповідні засоби (ресурси, можливості тощо).

*Гносеологічний аспект безпеки* пов'язаний безпосередньо з особливостями її пізнання, оскільки в процесі історичного розвитку людина пізнає безпеку через чуттєвий досвід і завдяки раціональному пізнанню оточуючого світу (природи). З часом накопичені людиною знання трансформуються у практичний досвід і достовірні знання.

Варто акцентувати увагу на тому, що пізнання безпеки пов'язане зі значними труднощами, оскільки завжди об'єктивно існує значна множина вимірювань безпеки (за суттю – суб'єктивних оцінок) в тій чи іншій сфері життєдіяльності (політичній, економічній та ін.). Водночас, людина та суспільство в цілому завжди прагнуть пізнати бажані (оптимальні) умови повної відсутності небезпек, тобто абсолютну безпеку. Проте, це практично неможливо, бо у результаті людської діяльності й об'єктивних змін у внутрішньому й зовнішньому середовищі функціонування та розвитку будь-яких соціальних систем, процес розвитку небезпек зумовлений багатьма факторами та є нескінченним.

Необхідність вивчення *аксіологічного аспекту безпеки* зумовлена тим, що вона посідає визначальне місце в низці загальнолюдських цінностей, таких як добро, істина, краса та інших, тобто має ціннісну значущість для багатьох поколінь людей.

Незважаючи на те, що в різні епохи її зміст і значення розумілися по-різному, в кінцевому підсумку, безпека є передумовою створення оптимальних умов для підтримки гармонійного стану буття й стійкого розвитку кожної людини, соціальної групи, державних інститутів та інституцій. Тому знання про безпеку, можливі засоби та способи її забезпечення дають людині свободу вибору в тих чи інших ситуаціях, дозволяють реалізувати її творчий потенціал та розкрити її ціннісну значущість.

Таким чином, безпека є однією з найважливіших потреб людини нарівні з її потребами в їжі, одязі, помешканні тощо, а її забезпечення – головною передумовою існування людини та її прогресивного розвитку.

При цьому одна й та сама ситуація може оцінюватися людиною як небезпечна, коли такою вона визнається відносно фактора (явища, суб'єкта тощо), що заперечує природню визначеність буття (існування) людини. І, навпаки, ситуація може оцінюватися людиною як безпечна, якщо той чи інший фактор не заперечує природної визначеності її буття (існування), як у фізичному, так і духовному її вимірі.

При цьому онтологічні, гносеологічні та аксіологічні аспекти безпеки (від індивіда до світової спільноти включно) мають розглядатися в їх органічній єдності та взаємозумовленості. Це суттєво ускладнює дослідження тих чи інших проблем безпеки у різних сферах життєдіяльності людини (індивіду), суспільства та держави й, відповідно, пошук адекватних управлінських рішень щодо її забезпечення.

**Взаємозумовленість змісту концептів "небезпека" та «безпека».** Світоглядно-філософський контекст дослідження природи феномену безпека зумовлює її розгляд у контексті форми визначення суб'єктом заперечення природної визначеності його буття.

Свідомість людини дає їй змогу не тільки відображати та оцінювати заперечливий вплив того чи іншого фактора на її існування, а й свідомо визначати своє ставлення до цього заперечення. Визначення людиною свого ставлення до небезпеки водночас зумовлює й оцінку нею безпеки свого існування, а сутність соціальних явищ, які позначають концептами «небезпека» та «безпека» відображає універсальні властивості та загальні закономірності розвитку матеріальних, природних й духовних складових соціальних систем.

Тому важливим є й з'ясування взаємозумовленості природи та змісту концептів "небезпека" та «безпека». Незважаючи на те, що дослідженню соціальних явищ, які є причинами небезпек соціальним системам, а також теоретичних основ формування механізмів забезпечення їх безпеки, науковці традиційно приділяють значну увагу, це не є переконливим доказом розкриття сутності взаємозумовленості природи та змісту вказаних концептів.

Це породжує значні труднощі при операціоналізації інших базових понять у безпековій сфері та в теорії публічного управління, зокрема, таких як "безпека людини", "національна безпека", "глобальна безпека", що й зумовлює актуальність подальших досліджень взаємозумовленості природи та змісту концептів "небезпека" та «безпека».

Ще в античні часи філософи, звернули увагу на те, що забезпечення безпеки громадян є одним із засобів досягнення загального благополуччя та ефективного державного управління. У період формування абсолютних монархій в Європі активізувався науковий та публічний дискурс щодо пошуку шляхів забезпечення безпеки людини (індивіда), суспільства, державних інститутів, зокрема, з боку, Т. Гоббса, Дж. Лока, Гегеля, Ж.-Ж Руссо.

Прискорення процесів глобалізації спонукали дослідників, зокрема Ж.Бодрійяра, З.Баумана, Л.Донкіса, М.Фуко до подальшого розкриття сутності проблеми забезпечення безпеки людини (індивіда) та суспільства в сучасному світі. Проте й до цього часу поняття "небезпека" та "безпека" не розглядаються як наукові категорії.

Це не дозволяє розглядати ці поняття як когнітивні одиниці, що забезпечують перенесення знань в міждисциплінарних дослідженнях, якими є дослідження проблем забезпечення безпеки, або здійснити перехід від теорії національної безпеки до теорії публічного управління, наприклад при операціоналізації поняття "національна безпека". Дійсно, якщо небезпека опосередковується із запереченням буття суб'єкта, то безпека його існування опосередковується й визначається ним за ставленням до небезпеки. При цьому можуть виникати тривіальні ситуації:

відсутність небезпеки для суб'єкта, як наслідок його захищеності від неї;

наявність небезпеки та захищеності суб'єкта;

відсутність небезпеки та захищеності суб'єкта.

Тому безпека суб'єкта не тотожна відсутності небезпеки для нього. Водночас, вона не існує без соціального явища, яке суб'єкт ідентифікує як небезпеку. Іншими словами, як і небезпека, безпека будь-якого об'єкта для людської спільноти завжди є суб'єктивним визначенням. Тому завжди існує ризик неадекватної оцінки безпеки об'єкта, коли суб'єкт її оцінювання починає діяти виходячи з власних уявлень про небезпеку, а не реальної небезпеки, а відтак є необхідність вирішення проблеми визначення межі між наявною й суб'єктивно визначеною як небезпекою, так і безпекою.

Очевидно, що у будь-якому випадку безпечними впливами на об'єкт можуть вважатися ті, що не призводять до істотної зміни його буття, зміни структури тощо. Це означає, що безпеку можна розглядати як специфічну субстанцію, яка відображає поточний характер життєдіяльності соціальних систем, а відтак і як комплексний критерій оцінки її якості, який характеризує динаміку розвитку системи. Саме тому концепт "безпека" має розглядатися як наукова категорія, яка відображає універсальні властивості та загальні закономірності розвитку соціальної системи.

З одного боку, категорії є найзагальніші поняття, які не піддаються визначенню в рамках однієї теорії та є елементами категоріальних схем процедур мислення, а з іншого – вони, як філософські

поняття, використовуються при систематизації знання, як когнітивні одиниці, що забезпечують процеси перенесення знань в міждисциплінарних дослідженнях, фіксують етапи пізнавального процесу й дозволяють здійснити перехід від однієї до іншої галузі знань.

Таким чином, зміст і форма соціального явища, яке визначають концептом "безпека", пов'язується з наявністю умов буття соціальних систем, тому воно є фундаментальною та системною характеристикою їх розвитку.

Оскільки потреба в безпеці, виникла разом з появою людини на землі, то сутність цього явища акумулює в собі наслідки багатогранної діяльності цих систем: історичний досвід, культурні особливості, накопичені матеріальні цінності тощо.

Водночас ілюзорна доступність трактування на інтуїтивно-побутовому рівні концепту "безпека", об'єктивно зумовлює широке його використання політиками, управлінцями та експертами. Проте наукові дискусії, зокрема, щодо вибору раціональної основи для структуризації та оцінювання безпеки (від людини до земної цивілізації) та вибору допустимих засобів й способів її забезпечення, свідчать, що у науковому сенсі концепт "безпека" достатньо мірою не розкритий.

Наприклад, незважаючи на те, що за будь-яких умов безпеку не можна розглядати як стан, коли немає небезпеки, деякі тлумачні словники трактують поняття безпека як стан, коли немає небезпеки, або як стан, при якому ніщо декому або дечому не загрожує.

Отже, феномен безпеки існує лише в живій природі, оскільки безпека може сприйматися й оцінюватися лише суб'єктом, який рефлексує. Тобто у рефлексивному визначенні безпека об'єкта опосередковується запереченням небезпеки. Відтак відбувається заперечення заперечення, оскільки небезпека є запереченням природної визначеності буття того чи іншого об'єкта.

Водночас можна дійти висновку про небезпеку чи безпеку для об'єкта, які опосередковані не тільки запереченням чи не запереченням його існування.

Як зазначалось вище, щодо безпеки об'єкта можливі різні ситуації, наприклад відсутність небезпеки для об'єкта, що є наслідком його захищеності від суб'єкта небезпеки або відсутність небезпеки, коли вона насправді відсутня як така, але об'єкт при цьому не захищений.

Очевидно, що заходи, необхідні для забезпечення захищеності об'єкта, як правило, потребують використання значних ресурсів. Тому за відсутності небезпеки для об'єкта використання зазначених ресурсів є недоцільним. Але не варто допускати й ситуації, коли ймовірність небезпеки є, а заходів із захисту об'єкта не вжито. Отже, доходимо принципово важливого висновку, що з практичної точки зору реальна безпека того чи іншого об'єкта не тотожна відсутності небезпеки для нього.

Проте, оскільки безпека є формою рефлексії визначення умов існування об'єкта через опосередкування небезпекою, вона не існує і без феномену небезпеки. Це означає, що коли об'єкт не сприймає те чи інше соціальне явище як небезпеку своєму існуванню, то не може йтися про безпеку цього об'єкта.

Наприклад, якщо життєдіяльності об'єкта (індивіду, суспільної групи, державі тощо) не загрожує небезпека, то він не може ідентифікувати (визначити) свій стан як безпечний, тобто доки не опосередкує його з тією чи іншою небезпекою. Доки такого опосередкування з боку об'єкта немає, він перебуватиме у стані невідомості щодо реальної небезпеки природної визначеності його буття, а отже, не зможе адекватно оцінити й ступінь своєї безпеки.

Принципово важливим є й те, що, оскільки безпека ґрунтується на визнанні відсутності не небезпеки взагалі, а певної небезпеки, вона за своїм змістом та спрямованістю завжди конкретна та предметна.

Зокрема, щойно людина отримує уявлення про ту чи іншу небезпеку, у неї з'являється можливість отримати й адекватне уявлення про свою безпеку. Але, навіть наповнюючись об'єктивним змістом, безпека того чи іншого об'єкта для людської спільноти завжди залишається суб'єктивним визначенням.

Особливо це проявляється, коли "змішуються" різні уявлення про небезпеку існуванню того чи іншого об'єкта. Характерним є, наприклад, уявлення про державну безпеку. Широта визначень, пов'язаних із безпекою держави, породжує недостатню змістову визначеність державної безпеки, яка може істотно відрізнятись у трактуванні політиків, експертів, управлінців чи науковців. Під державною безпекою можуть, наприклад розуміти кінцевий результат виконаних заходів політичного, економічного та воєнного характеру, спрямованих на забезпечення суверенітету або реалізовані можливості щодо збереження політичного режиму; суспільно-політичну стабільність тощо.

Тому завжди існує ризик неадекватної оцінки реальної безпеки об'єкта, що є, зрештою, наслідком суб'єктивного характеру оцінювання соціальних явищ, які розглядаються як небезпеки існуванню об'єкта. Ризик полягає в тому, що суб'єкт оцінювання зазначених явищ починає діяти, виходячи з власних уявлень про небезпеку, а не з об'єктивної реальності, тобто реальної небезпеки. Тому завжди існує проблема визначення співвідношення між наявною і суб'єктивно визначеною як небезпекою для об'єкта, так і його безпекою.

Очевидно, що при розкритті сутності соціального явища, яке позначають концептом "безпека", важливим є з'ясування причин та динаміки його розвитку. Оскільки безпека, наприклад, людини – це водночас її стан і категорія, яка його характеризує, доцільним є дослідження якісно-кількісних характеристик вказаного стану.

Ці характеристики відображають сукупність властивостей, ознак, їх складових, тобто зміст та форму соціального явища, яке позначають концептом "безпека". Як відомо, зміст будь-якого предмету характеризує сукупність його об'єктивних властивостей, складових, ознак, а форма – сукупність зв'язків структури змісту.

Зміст і форма предмету є співвідносними категоріями, (не буває неформованого змісту або беззмістовної форми). Вони можуть бути розкриті такими взаємопов'язаними категоріями буття як "якість" та "кількість", які є узагальненим відображенням буття, а також його структурою.

Щодо соціального явища, яке позначають концептом "безпека", категорія "якість" характеризує внутрішню нероздільну визначеність та сукупність його суттєвих рис. Вона проявляється через його властивості, якими воно відрізняється від інших та яку не можна відділити від існування (буття) явища.

Категорія "кількість" є зовнішньою характеристикою явища у контексті ступеню розвитку його властивостей: величини, динаміки змін, кількісних наслідків, тощо, тобто тих, які можна виміряти.

Структура ж явища, як сукупність його елементів і зв'язків між ними, відображає єдність, взаємозв'язок і залежність якості та кількості, які перебувають в нерозривній єдності згідно загальновідомого закону переходу кількісних змін в якісні, який розкриває найбільш загальний механізм розвитку явища у той чи інший момент його буття. При цьому категорія "якість" дає нам змогу дійти висновку про сталість соціального явища, оскільки коли воно втрапить свою якість, то перестане бути тим, чим було, а категорія "кількість" відобразити його мінливість.

Таким чином, категорії "якість" та "кількість" характеризують соціальне явище з різних сторін, а їх взаємообумовленість проявляється в тому, що кількісна характеристика уточнює якісну характеристику, а будь-яка якість завжди має свої кількісні межі.

Загальновідомо, що міра відмінності між старою й новою якістю об'єкту залежить від кількісних змін у ньому. Тому його структура залежить від кількості елементів, які її утворюють, пов'язана з якістю і характеризує розподіл й взаємодію у просторі цих елементів у процесі буття об'єкта.

Особлива властивість структури – цілісність та якісна відмінність від якісних характеристик елементів, тобто неможливість зведення властивостей об'єкта до суми властивостей його елементів. Через це розвиток соціального явища, яке позначають концептом "безпека", зумовлює зміну його змісту та форми, та завжди пов'язаний зі зміною структури явища.

Структура, в свою чергу, завжди пов'язана зі зміною якості та, навпаки. Тому твердження, що спочатку відбуваються кількісні зміни в явищі, а вже за ними якісні, є невірним. Зміна якості завжди спричиняє зміну кількості, оскільки перехід одного явища в інше, є наслідком процесу взаємодії кількісних й якісних змін, що проходять через проміжні фази зміни якості. Ці фази фіксують зміну міри даної якості, тобто по суті це кількісна зміна, а поява нової якості фактично означає появу явища з новими закономірностями й мірою, в якій закладена вже інша кількісна визначеність.

Згідно загальновідомої концепції "суспільного договору" місією влади є забезпечення безпеки людини (індивіда), суспільства та державних інститутів. Ефективність її досягнення значною мірою залежить від стану системи публічного управління та адміністрування. Цей стан зумовлює сукупність властивостей й ознак, тобто змісту та форми буття (існування) вказаної соціальної системи.

Так, її функціями є планування, організація, контроль та ін. Саме вони визначають зміст діяльності її суб'єктів, а способи реалізації – форму їх діяльності (накази, нормативні акти, тощо).

Розвиток соціальних систем зумовлює ті чи інші її стани, а відтак зміну їх змісту, а потім й форми, оскільки у разі їх невідповідності виникає конфлікт, який має вирішуватися заміною форми на нову та зміною змісту. Тому, наприклад, суб'єкти системи публічного управління та адміністрування мають створювати умови, за яких гарантується певний рівень можливостей для задоволення потреб в безпеці людини, суспільства та державних інститутів.



Цей рівень можливостей є якісно-кількісною характеристикою явища, яке позначають концептом "безпека". Створення ж цих можливостей залежить від наявності у суб'єктів управління інструментів владного впливу на небезпеки та ефективності їх використання, яка залежить від низки факторів.

Наприклад, оскільки безпека є суспільною потребою, то принципово важливим є забезпечення суспільної злагоди щодо визначальних чинників забезпечення безпеки людини (індивіда), суспільства та державних інститутів. Тому важливим є комплексне врахування політологічного, правового, ціннісного та етичного аспектів при реалізації наявних та створенні додаткових можливостей суб'єктів системи публічного управління та адміністрування при реагуванні на небезпеки людині, суспільству та державним інститутам.

Політологічний аналіз дозволяє розглянути процес забезпечення безпеки соціальних систем як суспільне явище, яке спрямоване на захист й підтримку державної влади й, водночас, пов'язане з інтересами життєдіяльності великих соціальних спільнот.

Метою правого аналізу є з'ясування особливостей та меж правового регулювання взаємодії суб'єктів і об'єктів безпеки, які обумовлені національними та міжнародними правовими нормами (угодами, конвенціями тощо).

Дослідження ціннісної та етичної сутності проблеми забезпечення безпеки дозволяють визначити етичні обмеження, що можуть здійснювати вплив на вибір засобів і способів її забезпечення, а відтак і характер взаємодії суб'єктів та об'єктів безпеки. При цьому має бути врахована й низка факторів, які визначають сучасні тенденції розвитку земної цивілізації та національних спільнот. Йдеться передусім про необхідність врахування взаємозалежності тенденцій змін загальнолюдських, національних, групових та індивідуальних ціннісних орієнтацій.

### **5.6. Еволюція уявлень про сутність безпеки соціальних систем**

Першим, хто із системних позицій проаналізував проблеми безпеки і виживання держави, суспільства та окремого індивіда в контексті їх взаємодії, був один із авторів концепції "суспільного договору" англійський філософ-матеріаліст Т.Гоббс. У цій концепції феномену безпеки належить центральне місце, оскільки головна мета цього договору – уникнення ситуації в суспільстві, яку можна охарактеризувати як "війна всіх проти всіх".

На думку Т.Гоббса, страх перед небезпеками об'єднує людей в суспільство, спонукає їх відмовлятися від прагнення до необмеженого самоствердження, а піклуючись про власну безпеку, вони делегують свою свободу абсолютній владі суверена, оскільки в разі вибору свободи безмежного самоствердження можуть залишитися в природному стані дикості, за якого ніхто не зможе їм гарантувати особисту недоторканність і безпеку. Отже, за Т. Гоббсом, особиста безпека досягається у сфері соціального загального, владою і силою абсолютного суверена. Учений був переконаний, що лише тією мірою, якою суверен забезпечує своїм підданим життя і безпеку, можна розраховувати на той чи інший рівень досягнутого за його правління добробуту, тобто заради життя і безпеки можна поступитися добробутом. Забезпечуючи безпеку підданих, держава повинна надавати захист від зовнішніх ворогів і зберігати мир усередині суспільства, і лише на основі дотримання цих двох умов можна підвищувати добробут.

Британський філософ Джон Лок також був прихильником концепції "суспільного договору", але його уявлення про безпеку людини ґрунтувалися на поглядах про природу людину як істоту, яка не наділена від народження свавіллям, потягом до зла чи добра. На його думку, зла чи добра людина, залежить від впливу зовнішнього середовища. Загальновідомим є його постулат, що розум людини є "чистою дошкою", тобто що знання людей та інші її риси визначаються тільки накопиченим досвідом.

Головна теза Дж. Локка полягає в тому, що "суспільний договір" насправді укладається для забезпечення безпеки. Водночас, якщо державні інститути перестають гарантувати безпеку або навіть самі стають джерелом небезпеки для громадян, вони повинні мати право та можливість забезпечити свій захист від небезпек, які породжуються діями державних інститутів, і, таким чином, гарантувати собі найважливіші права та свободи. Тому для здійснення такої можливості цінністю є не стільки безпека, скільки особиста, індивідуальна свобода, тобто безпека досягається тільки за умов забезпечення прав і свобод громадян (індивідів).

Уявлення Дж. Локка про безпеку знайшло відображення в ліберальних теоріях та практиці західноєвропейської демократії, у яких безпека людини (індивіда) не тільки отожднюється з безпекою суспільства, а й досягається шляхом застосування певних правових механізмів.

Принципово важливою є й теза Дж. Локка, що народ має право відібрати владу в тих, хто буде нехтувати його інтересами та вручити її іншим, більш гідним довіри. Ця теза набула значної популярності в сучасних соціальних конструктах. Проте варто вказати на логічний парадокс: народ, який одержує право скасовувати владу, може здійснити це право, але це повертає суспільство до стану, який характеризується відсутністю безпеки, тобто стану «війна всіх про всіх», за якого ніхто не зможе їм гарантувати особисту недоторканність і безпеку. Про це свідчать всі без виключення революції, утому числі так звані «кольорові революції».

Осмилення уявлень про безпеку є і в гегелівській філософії. Безпеці протистоїть свавілля, стверджує Г. Гегель, а відтак він використовує запропоновану ним категорію "неправо", під якою розуміє волю, що демонструє свавілля, а його носієм, на його думку, є індивід, відокремлений від загального права. Тобто заперечення загальноновизнаного права передбачає можливість "неправа" як небезпеку людині, суспільству та державі.

Аналізуючи проблему безпеки індивіда, держави і майна, Г. Гегель віддає пріоритет безпеці держави, яка гарантує безпеку індивіда і майна, оскільки саме вона:

має особливий характер цілісності (об'єднує в єдине ціле індивідів, накопичені ними матеріальні та соціальні цінності, у тому числі територію їх проживання);

визначає функцію забезпечення безпеки вищою, ніж договірну природа утворення держави (захист життя і власності індивідів є необхідною сутністю та сенсом існування держави);

може вимагати, щоб життя і власність індивідів за необхідності було принесено в жертву загальним інтересам.

Тому, на думку Г. Гегеля, життя індивіда і його власність забезпечуються лише безпекою держави, а тому можуть бути (якщо виникне необхідність) принесені в жертву задля безпеки держави. Це означає, що найнебезпечнішими є злочини проти безпеки держави, оскільки їх наслідком, зрештою, стане загроза безпеці особи і безпеці майна. Водночас, Ж.-Ж. Руссо вважав, що громадяни мають залишатися абсолютно вільними й не обмеженими діями держави, оскільки саме народ є носієм й джерелом влади.

Цікавими є уявлення про взаємозв'язок держави та безпеки у філософії постмодерну. Зокрема, на думку французького філософа та історика М. Фуко, державна влада – це влада, "очищена" від свавілля, що повсякденно проявляється у стихії людської волі, але таке "очищення" можливе тільки в тому разі, якщо розум здатний обмежити, визначити цю стихію, узяти її під свій контроль. Те, що в повсякденному житті постійно доводиться стикатися зі свавіллям, свідчить про те, що завдання раціонального визначення влади як феномену не виконано.

Тобто ми до цього часу не знаємо, чим є влада, хоча з її стихією постійно доводиться мати справу, стверджує він. Тому влада є феномен, що виявляється як дія стихії, що поневолила людину, а владні відносини можна виявити тоді, коли є факти опору владі.

Зі свого боку, Ж. Бодрійяр вважав, що сьогодні надбудова визначає базис, а не базис надбудову через що праця нічого не створює, а соціалізує, а обрані народом органи влади насправді нікого не представляють. Тому сучасну епоху він характеризує як епоху втрати реальності (гіперреальності), останнім bastіоном якої є смерть, адже тільки вона не має споживчої вартості.

Водночас на смерті базується будь-яка влада і економіка. З огляду на це влада сама здійснює виробництво безпеки, починаючи від воєнної безпеки і закінчуючи страхуванням від нещасного випадку на виробництві. При цьому в будь-якому разі йдеться фактично про конвертацію смерті, нещасного випадку, хвороби тощо в капіталістичний надприбуток.

Як і М. Фуко, Ж. Бодрійяр убачає в такій еволюції поняття безпеки природний розвиток логічних передумов, що містилися вже в теорії "суспільного договору", де суверен (влада) наділяється правом змусити померти і дозволити жити. Через симетрію з'являється нове право: право змусити жити і дозволити померти. Зазначені зміни пояснюються природною метою влади, яка прагне контролювати життя як таке.

Вказані погляди на природу влади у Ж. Бодрійяра, М. Фуко, а також певною мірою у З. Баумана, зумовлюють й відповідні уявлення про безпеку у представників філософії постмодерна.

На перший погляд, інститути держави спрямовані на захист громадян від різноманітних збитків, ризиків, нещасних випадків, безробіття тощо, тобто сфера гарантій індивідуальної безпеки

максимально розширюється. Але водночас розширюється і сфера контролю та можливостей влади, зумовлених її, так би мовити, "турботою" про безпеку людини. Унаслідок цього така турбота державної влади про безпеку громадян може стати реальною небезпекою для них самих, особливо коли виникають передумови порушення чинного законодавства у сфері прав і свобод громадян.

За певних умов, правові, інформаційні та інші заходи державної влади щодо забезпечення безпеки громадян, можуть насправді стати небезпекою для них. З цим важко не погодитися. Це одна з причин, чому з боку філософів, соціологів, економістів та інших науковців активізуються спроби подальшого з'ясування сутності феномену "безпека", аналізу факторів, які впливають на безпеку соціальних систем та операціоналізації пов'язаних з ним понять (національна безпека, безпека людини, політична безпека тощо) у контексті пошуку шляхів безпечного розвитку цих систем.

Сьогодні сучасне наукове знання про безпеку соціальних систем включає певні взаємопов'язані уявлення про неї у межах технічних, юридичних, воєнних, політичних, соціальних та інших наук. При цьому зусилля вчених концентруються у площині збереження та подальшого розвитку системи базисних цінностей суспільства як структурного рівня (цінності типу: "справедливість", "виживання", "свобода", "права людини", "добробут" тощо), так і функціонального рівнів. Тому сучасні уявлення про безпеку соціальних систем ґрунтуються на тому, що це досить складне явище. Воно відображає певні теоретичні уявлення про взаємовідносини індивіда, суспільства та соціальних інститутів, акумулює в собі наслідки їхньої практичної багатогранної життєдіяльності, накопичений історичний досвід, уподобання і культуру кожної людини (індивіда), суспільства, держави, земної цивілізації тощо.

Значною мірою через об'єктивно-гносеологічну природу причин та динаміки соціального явища, яке визначають концептом "безпека", в останні десятиліття для вирішення комплексної проблеми забезпечення безпеки соціальних систем почали залучати основні напрацювання отримані у теорії нелінійних процесів й теорії хаосу, а також синергетичну термінологію. Це сприяє розумінню спонтанності й непередбачуваності небезпек, як наслідків взаємодії процесів соціальної й природної самоорганізації соціальних систем, а відтак і їх безпеки.

Зокрема, синергетичний характер політичної безпеки полягає у тому, що вона є наслідком взаємодії системи інститутів політичної, економічної, соціальної та гуманітарної сфер життєдіяльності людини, суспільства, держави, а в деяких випадках і міжнародних інститутів. За певних умов це дає змогу створити системний ефект стійкого міжнародного та національного суспільного розвитку. Тому в сучасних умовах безпека має розглядатися як специфічна властивість соціальних систем і як комплексний критерій оцінки їх якості та цілісності, який характеризує динаміку її розвитку.

З огляду на це досить часто як основу для розкриття змісту поняття "безпека" пропонується розглядати її як певний стан соціальної системи, досягнутий у результаті запобігання завданню шкоди її розвитку. Наприклад, Статут ООН визначив як одну із головних цілей створення та діяльності цієї організації об'єднання зусиль міжнародного співтовариства для підтримки безпеки, а країни-учасники ОБСЄ в ст. 5 Заключного акта від 1 серпня 1975 р. зобов'язалися утримуватися від будь-яких дій, які можуть погіршити ситуацію до такої міри, що зроблять марними ці зусилля. Тобто в цьому разі під безпекою розуміється деяка якість міжнародних відносин, яка ставиться у залежність від того чи іншого рівня міждержавних правовідносин. Це дає підстави стверджувати, що і в цьому випадку безпека розглядається як своєрідна інтегральна характеристика соціальної системи, яка залежить від багатьох чинників і характеризує той чи інший її стан. У такому разі досягнення бажаного для системи стану визначає головну мету її функціонування та розвитку, а також передумови і спосіб її існування під впливом тих чи інших факторів.

З іншого боку, як ми зазначали, безпечний і сталий розвиток соціальної системи можна розглядати як форму буття, яка може бути охарактеризована такими категоріями як якість, кількість та структура. Головна особливість останньої полягає у цілісності та якісній відмінності від її елементів. Тому зміна структури завжди пов'язана зі зміною якості, і навпаки.

З огляду на це, варто погодитися з американським політологом А. Уолферсом на думку якого, безпека в об'єктивному плані передбачає відсутність загроз набутим цінностям (цінностями в цьому разі є структура та якісні характеристики соціальної системи), а в суб'єктивному – відсутність страху, що цим цінностям буде завдано шкоди, що їх буде піддано руйнації. Іншими словами, накопичена суспільством система цінностей є фундаментальним фактором, який має враховуватися при розкритті сутності безпеки соціальних систем, оскільки він значною мірою обумовлює вибір механізмів забезпечення безпеки накопиченими цінностям. Тобто в цьому разі феномен "безпека"

інтерпретується й безпосередньо пов'язується із суб'єктивними за природою оцінками характеру й масштабів небезпек цінностям суспільства, які характерні для конкретно-історичного моменту його розвитку.

### **5.7. Основні фактори впливу на безпеку соціальних систем та її зміст як характеристики їх буття**

**Основні фактори впливу на безпеку соціальних систем.** Соціальні системи розвиваються в середовищі, параметри якого формуються та постійно змінюються через вплив різноманітних та часто взаємопов'язаних і взаємозумовлених факторів, які, зрештою, зумовлюють деякий інтегральний рівень небезпек їх життєдіяльності. Очевидно також, що досягнутий рівень їхньої безпеки залежить від наявних та перспективних можливостей соціальних систем, ефективності заходів щодо їх реалізації під час прогнозування, виявлення, нейтралізації чи зниження інтегрального рівня небезпек системі, які зумовлені певною сукупністю факторів (явищами, подіями, процесами тощо).

Водночас, переважна більшість фахівців у сфері безпеки вважають, що сьогодні основними факторами, які справляють визначальний вплив на безпечний розвиток соціальної системи, є:

стійка тенденція до зростання ролі екологічних факторів у житті людства;

зростання усвідомлення економічної суті та природи проблем, які накопичилися в біосфері та вимагають для успішного розв'язання спільних зусиль світового співтовариства, а отже, і певного рівня співробітництва в системі міжнародних відносин;

необхідність подальшого пізнання та врахування під час розробки стратегії безпечного розвитку 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; усебічне врахування не тільки культурно-історичних особливостей національного розвитку, а й основних параметрів, складових і характеристик міжнародної безпеки, вплив яких часто є вирішальним під час розв'язання проблем забезпечення національної безпеки (тобто врахування реалій суперечливого, але досить взаємозалежного розвитку країн світу);

суперечливість, взаємозалежність та тенденція до зростання динаміки змін загальнолюдських, національних, класових, групових та особистісних інтересів, а в деяких випадках – і ціннісних орієнтацій, які отримують дедалі більший вияв на державному, регіональному та глобальному рівнях міжнародних відносин.

Отже, згідно сучасних уявлень безпека соціальних систем є суспільною потребою. Тому визначальною передумовою забезпечення їх безпеки має бути пошук суспільної злагоди щодо вирішення тих чи інших принципових питань розвитку цих систем, зокрема щодо основних напрямів суспільно-політичних та соціально-економічних реформ.

Ці реформи, незважаючи на об'єктивну необхідність їх проведення, зазвичай супроводжуються низкою криз (кризових явищ, ситуацій). Вони значною мірою руйнують усталені традиційні цінності та ідеологічно-світоглядні уявлення про безпеку життєдіяльності як на рівні окремого індивіда, так і суспільства загалом.

Ці цінності та уявлення функціонують на рівні соціальних взаємодій і поведінки окремих індивідів, а в сучасних умовах глобалізації з'являється й вагомий міжнародний вплив. Дуже важливим є те, що часто відсутність національної злагоди щодо основних напрямів суспільно-політичних та соціально-економічних змін суспільства є наслідком наявності серед різних соціальних груп і в провладній еліті найрізноманітніших та діаметрально протилежних уявлень як щодо сутності феномену "безпека" та її складових, так і факторів, які здійснюють вплив на безпеку соціальних систем у конкретний період їх історичного розвитку. Це призводить до суспільно-політичної нестабільності, зростання корупції, виникнення етнічних і регіональних конфліктів тощо та зрештою до зниження ефективності використання наявних можливостей для забезпечення безпечного розвитку людини (індивіда), суспільства та держави.

**Зміст концепту «безпека» як характеристики буття соціальної системи.** Сьогоднішній рівень досліджень змісту концепту «безпека» дозволяє розглядати його як характеристику буття соціальної системи у наступних ракурсах.

*По-перше*, його зміст має враховувати результати об'єктивного аналізу зовнішніх умов середовища буття системи, що припускає наявність спрямованої ззовні на систему небезпеки та

певну можливість її прояву (реалізації). У такому розумінні джерело небезпеки і об'єкт (соціальна система), на який вона спрямована, є розділеними. При цьому, аналізуючи зовнішні умови буття соціальної системи, варто робити акцент на елементах системи інтереси яких вимагають безумовного вжиття заходів щодо їх захисту та характеристиках системи, які пов'язані з виконанням її основних функціональних завдань. Як правило, це мають бути результати об'єктивного системного аналізу: елементів, які забезпечують захищеність системи від небезпеки; стану функціонування вказаних елементів, за якого їм не буде завдано істотної шкоди, а отже, і самій соціальній системі; стану функціонування тих чи інших елементів системи, за якого ймовірність небажаної зміни будь-яких їх параметрів, які характеризують їх нормальну життєдіяльність відносно незначна; прийнятого рівня небезпеки, а, отже, і ступеня захищеності системи від небезпеки в разі її реалізації, який залежить від можливих витрат на обмеження дії чинників, які породжують небезпечне явище (подію, процес тощо); здатності системи зберігати стійкість своєї організаційно-функціональної структури та основні характеристики у процесі негативного впливу з боку інших систем; умов, за яких не завдається суттєвої шкоди іншим складовим (елементам) системи. Таким чином, можна стверджувати, що результати вказаного аналізу зовнішніх умов середовища буття соціальної системи відображають зовнішній вимір небезпеки для неї, який можна розглядати як характеристику її буття.

*По-друге*, зміст концепту «безпека», як характеристика буття соціальної системи, має враховувати й особливості та динаміку взаємовідносин елементів системи. За певних умов джерелом небезпеки для системи може стати той чи інший її елемент. У даному випадку джерело небезпеки і об'єкт (соціальна система), на який вона спрямована збігаються. Наприклад, історичний досвід переконливо свідчить, що неефективність взаємодії елементів соціальної системи, зокрема державних інститутів та інститутів громадянського суспільства, корупція, недосконалість правових норм, 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). За таких умов забезпечення безпеки соціальної системи значною мірою пов'язується з необхідністю вдосконалення теоретичних та організаційно-правових засад державотворення, публічного управління та адміністрування, налагодження ефективних комунікацій і соціальних взаємодій тощо.

Тому результати системного аналізу цих так інших чинників, які визначають особливості та динаміку взаємовідносин елементів системи відображають внутрішній вимір небезпеки для неї, який також можна розглядати як характеристику її буття.

*По-третє*, оскільки безпека може сприйматися й оцінюватися лише суб'єктом, який рефлексує, то її зміст, як характеристика буття соціальної системи, має розглядатися й крізь призму психологічної реакції людини (індивіда) на об'єктивні зміни зовнішніх умов свого існування. Цим умовам людиною дається оцінка як безпечним, відносно небезпечним чи небезпечним на основі її чуттєво-емоційного сприйняття. Вказана оцінка покладається в основу характеристики умов впливу середовища на систему або її елементи (зокрема людей). Отримана на основі чуттєво-емоційного сприйняття оцінка небезпеки є суб'єктивною, але вона є важливою характеристикою буття соціальної системи або її елементів.

Сучасні уявлення про безпеку соціальних систем, які знаходять відображення в її визначеннях, акцентують увагу на різних аспектах безпеки, зокрема таких, як:

- стан захищеності системи;
- відсутність чи наявність небезпеки;
- наявність специфічної властивості (атрибуту) системи, що забезпечує її безпечне функціонування (наприклад, її спроможність щодо самовдосконалення);
- результати специфічної діяльності тих чи інших інститутів держави;
- сукупність чинників, що забезпечують життєздатність системи або сприятливі умови для її розвитку;
- культурно-історичні феномени розвитку системи;
- інституціоналізації взаємодій елементів соціальної системи в контексті задоволення їхніх важливих потреб та досвіду культурно-історичного розвитку.

При цьому те чи інше розуміння змісту концепту "безпека", як характеристики буття соціальної системи, як правило, зумовлює необхідність визначення та врахування інших характеристик. Це дозволяє більш ґрунтовно розкрити зміст вказаного концепту та зумовлює його різні інтерпретації у контексті буття соціальної системи, які можна звести до наступних груп.

1. Безпека соціальної системи розуміється як відсутність небезпеки для неї. Зокрема, деякі тлумачні словники трактують поняття "безпека" як стан, коли немає небезпеки, або як стан, за якого ніщо кому-небудь або чому-небудь не загрожує, тобто чинників, які можуть становити небезпеку існуванню, наприклад, індивіду чи соціальній групі, немає.

Але за будь-яких умов безпеку соціальної системи не можна розглядати як стан, коли немає небезпеки. Історичний досвід не демонструє прикладів, коли такого стану вдалося б досягти тій чи іншій соціальній системі. Навпаки, різні народи, намагаючись захистити себе від тих чи інших небезпек, створили такі види та системи виробничих і технологічних потужностей, системи озброєнь і в такій їх кількості, що це стало однією з найбільших небезпек існуванню людської цивілізації.

Окрім того, феномени "безпека" та "небезпека" взаємозалежні, тобто не можуть існувати один без одного, а наявність небезпеки для соціальної системи не виключає, а навпаки, передбачає її безпеку, яка, по суті, є реакцією системи на небезпеку. Крім того, розуміння безпеки як відсутності небезпеки, заперечує потенційну можливість розвитку організаційно-функціональної структури соціальної системи, який зумовлює перманентне відтворення тієї чи іншої небезпеки для її буття.

2. Безпека соціальної системи розглядається як її невід'ємна властивість (атрибут). На підтвердження цієї тези акцентують увагу на тому, що існування будь-якої системи припускає її певну захищеність від руйнівної дії тих чи інших небезпек.

Справді, здатність чинити опір руйнуванню – характерна властивість об'єктів живої та неживої природи, від атома до людини включно. При цьому живі організми взаємодіють із зовнішнім світом й тією чи іншою мірою оцінюють небезпеки своєму еволюційному розвитку, що відповідає їхній природній сутності. У процесі розвитку вони вдосконалюють відповідні захисні системи та функції, спрямовані на зменшення руйнівного впливу небезпек.

Водночас є певні сумніви щодо доцільності розгляду безпеки як невід'ємного атрибуту соціальної системи, оскільки визнання атрибутивного характеру безпеки означає не що інше, як принципове заперечення необхідності забезпечення безпеки системи. Скоріш всього, безпека не є невід'ємним атрибутом соціальної системи. Здатність запобігати небезпекам чи реагувати на них сама по собі не виникає. Тому безпека (чи її відсутність) є наслідком наявності певних обставин. Зокрема, коли йдеться про наявність (відсутність, належний рівень тощо) безпеки особи, суспільства, держави, то це є результатом їхньої соціальної діяльності (соціальних взаємодій).

3. Безпека соціальної системи розглядається як результат специфічної діяльності державних інститутів. Це може проявлятися у таких видах (складових) їхньої діяльності, як, наприклад: виявлення, прогнозування, та нейтралізація процесів, які можуть завдати шкоди тій чи іншій соціальній системі або забезпечення їх належного розвитку у контексті захищеності від небезпеки знищення. Очевидно, що в цьому разі інтерпретація змісту безпеки соціальної системи значною мірою передбачає його розуміння як деякої мети.

4. Безпека соціальної системи розглядається як певний її стан, за якого її існуванню та розвитку реально не загрожує військова, економічна, екологічна або інша небезпека та за якого забезпечується її нормальне функціонування і прогресивний розвиток.

Наприклад, якщо такою соціальною системою розглядається держава, то вказаний стан означає, що держава здатна успішно протистояти силовому тиску ззовні або адекватно відреагувати на збройний заколот у країні тощо. Якщо йдеться про міжнародну систему, то вказаний стан означає так звану стратегічну стабільність, коли досягнуто бажаний (прийнятний) рівень взаємовідносин та довіри між її суб'єктами, які одночасно можуть бути об'єктами і суб'єктами небезпеки відносно один одного.

Інтерпретацію безпеки соціальної системи як певного її стану певною мірою можна ототожнювати з характеристиками її стійкості щодо реагування на будь-які спроби зовнішнього та внутрішнього силового тиску на неї.

Варто зазначити, що безпека соціальної системи часто розглядається у контексті соціального виміру безпеки, з огляду на те, що суспільство є соціальним організмом, який утворює складна система індивідів та соціальних груп, взаємопов'язаних взаємозумовленими соціальними зв'язками і взаємодіями.

У даному випадку безпека соціальної системи в соціальному сенсі – це об'єктивна можливість її адекватної реакції на чинники, які здатні породжувати дисбаланс в соціальній взаємодії її структурних елементів і навіть послабити або зруйнувати її структуру. В соціальних системах небезпека завжди є проявом якісного стану взаємозв'язків між її елементами, коли в результаті зовнішніх негативних

впливів або виникнення внутрішніх суперечностей між ними та порушення стійкості цих зв'язків один з елементів може завдати шкоди іншому. Це означає, що у контексті соціального виміру безпеки, поза відносинами, що склалися між елементами соціальної системи, жоден із них, який має руйнівний потенціал, не може розглядатися як небезпека стосовно іншого, що не взаємодіє з ним.

В цілому ж аналіз інтерпретацій змісту концепту "безпека" як характеристики буття соціальної системи, дає підстави стверджувати, що, як правило, йдеться про:

тенденції розвитку й умови життєдіяльності соціуму, його структур, інститутів, що визначаються відповідними настановами, за яких забезпечується збереження їх якісної визначеності та вільне функціонування, яке відповідає їхній природі;

певну захищеність функціонування соціуму від небезпек, яка є результатом еволюційного розвитку та наслідком діяльності соціальних інститутів.

Це означає, що управлінські рішення щодо забезпечення безпеки соціальної системи треба приймати на підставі аналізу характеристик її буття, які можна описати за допомогою різних показників (індикаторів, індексів). Вихід показників, які визначають безпеку системи як характеристики її буття за допустимі межі, призводить до невиконання функціональних завдань системи, а зрештою, до її руйнування (розпаду її структури, порушення цілісності тощо). Тому треба відстежувати параметри (індекси, індикатори), які визначають рівень безпеки системи.

### ***Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях***

1. Розкрийте сутність феномену "небезпека"
2. Розкрийте об'єктивно-суб'єктивний характер небезпеки
3. Розкрийте зміст соціального виміру небезпеки та її джерела
4. Дайте характеристику формам прояву та видам небезпеки
5. Розкрийте зміст підходів щодо оцінки стану суб'єкта небезпеки
6. Розкрийте сутність феномену "безпека"
7. У чому полягає рефлексивність визначення безпеки?
8. Розкрийте предметність та суб'єктність безпеки за її змістом та спрямованістю
9. Розкрийте зміст онтологічного, гносеологічного та аксіологічного аспектів проблеми забезпечення безпеки
10. Розкрийте взаємозумовленість змісту концептів "небезпека" та «безпека»
11. Опишіть еволюцію уявлень про сутність безпеки соціальних систем
12. Які основні фактори здійснюють вплив на безпеку соціальних систем?
13. Розкрийте зміст концепту «безпека» як характеристики буття соціальної системи

### **ЛЕКЦІЯ 6. Підходи до формування механізмів забезпечення безпеки соціальних об'єктів**

#### НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

- 6.1. Рефлексії цінностей соціальних об'єктів у контексті забезпечення їх безпеки та сутність природних та соціальних цінностей
- 6.2. Взаємозв'язок національних цінностей та соціальних норм
- 6.3. Основні підходи до розкриття змісту безпеки соціальної системи при формуванні механізмів її забезпечення
- 6.4. Концептуальні засади механізмів забезпечення безпеки соціальних систем та функції соціальних механізмів щодо її забезпечення

## 6.1. Рефлексії цінностей соціальних об'єктів у контексті забезпечення їх безпеки та сутність природних та соціальних цінностей

**Сутність рефлексії цінностей соціальних об'єктів у контексті забезпечення їх безпеки.** При вивченні феномену безпеки соціальних об'єктів принципово важливою є філософська рефлексія їхніх цінностей. Це зумовлено тим, що необхідність осмислення уявлень про місце та роль цінностей у житті людини, соціальної групи, суспільства і навіть міжнародної спільноти з погляду їх безпечного розвитку має важливе теоретико-методологічне та практичне значення для забезпечення міжнародної та національної безпеки.

Дійсно, при вивченні феномену безпеки соціальних об'єктів слід мати на увазі, що:

презумпція невизначеності та нестійкості в соціальній системі (в соціальній групі, суспільстві, державі, в міжнародній спільноті) зумовлена суперечливістю ціннісних орієнтацій та інтересів її складових;

наукове вивчення феномену безпеки ґрунтується на принципі аксіологічності, оскільки безпека цілісності соціальної системи зумовлена певною взаємодією її елементів, які мають загальну мету, яка їх об'єднує, і є певною мірою усередненою величиною ціннісних орієнтацій (установок) елементів системи;

принцип цілісності зобов'язує досліджувати безпеку соціальної системи в певному інституційному середовищі, що забезпечує об'єднання різноспрямованої діяльності її елементів в єдиний процес для досягнення загальних цілей, які детерміновані ціннісними орієнтаціями її елементів.

Основою еволюції філософських уявлень про цінності є традиційні уявлення людини про світ, в основі яких лежить дихотомія знання та цінностей.

Аналіз поглядів представників різних філософських шкіл, які досліджували категорію "цінність", свідчить, що лінія між ними проходить, так би мовити, через межу раціональної чи моральної (ціннісної) визначеності світу. Що первинне: буття чи свідомість, природа чи розум? Та чи інша відповідь на ці запитання дозволяла відповісти на інші ключові запитання в теорії цінностей, зокрема: чи може людина, спираючись на свій розум, гармонійно, досконало облаштувати своє життя, а отже, 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 спонукають її визначати те, що стоїть над усім, до чого варто ставитися 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 – це трансцендентальна функція свідомості, а отже, цінність є фундаментальною нормою, яка формує ціннісні орієнтації людини, дає їй змогу вибирати лінію поведінки, робить її особистістю.

Водночас, на переконання М. Вебера у кожній історичній епохи є своя система цінностей, тобто це категорія історична. Тому завжди існує певна множина рівноправних ціннісних систем, які є регуляторами людської діяльності, факторами стабільності та інтеграції соціальних систем різних рівнів – від малих груп до суспільства загалом.

Виходячи з цього, головна функція системи цінностей передусім соціальна – бути основою вибору для соціальних дій (взаємодій) та інтеграції соціальних систем.

Очевидно, що в реальному житті система цінностей значною мірою вже задана людині. Тому людина 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 зазначеної системи визначається певною сукупністю цінностей, які можна розглядати як основний фактор соціалізації.

Проте, незважаючи на визначальну роль та місце цінностей у житті людини вітчизняні науковці досить довгий час не приділяли достатньої уваги теоретичній розробці категорії "цінність" ще з радянських часів, а проблема рефлексії цінностей у контексті безпеки соціальних об'єктів (від людини до ойкумени включно) практично не досліджувалася.

Однією з головних причин цього стало те, що марксистська філософія, принципово не заперечуючи важливість теоретичного опрацювання категорії "цінність", фактично ототожнювала її з поняттям "благо", "корисністю" речей та предметів навколишнього світу. Тому за радянських часів категорія "благо" більше відповідала панівній ідеології, яка всі цінності, створені людиною, розглядала як



загальнонародне надбання. При цьому варто зазначити, що пріоритет (перевага) надавався цінностям, створеним "трудящими", порівняно з цінностями, створеними "експлуататорами". Оскільки загальнонародне надбання ("цінності") фактично ототожнювалося з державою, то остання й розподіляла їх у вигляді "матеріальних" і "духовних" благ. Підтвердженням викладеного є те, що культурні цінності в СРСР трактувалися як "визнані державою твори культури", тобто інших культурних цінностей не існувало за визначенням. Тому Н. Бердяєв мав усі підстави стверджувати, що марксистська філософія "не приймає саму постановку питанні про цінності, для неї існує лише необхідність, користь, благо".

Водночас 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 "іде" від людини до інших людей, до суспільства, оскільки саме ціннісні орієнтації людини є абсолютною цінністю. Тому І. Кант тісно пов'язував категорії "цінність" та "мета", оскільки, на його думку, тільки розумні істоти визначають об'єктивні цілі, і 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 зазначених цілей залежить характер цінностей суспільної групи, суспільства, держави. Тому цінностям властива особлива об'єктивність, яка не є об'єктивністю природних речей, оскільки вона зумовлена вищими цілями людського існування. І, як стверджував Ф. Ніцше, цінності є метою життя людини, предметом її міркувань та прагнень протягом усього життя. Тому благо, безумовно, є цінністю для людини, але цінність – більш загальне поняття, яке включає і поняття благо.

Наведена вище причина недостатності уваги до теоретичної розробки категорії "цінність" має світоглядний характер і довгий час не сприяла використанню цієї категорії як органічної складової теорії управління у сфері національної безпеки. Певною мірою категорія "цінність" і сьогодні ще не розглядається науковцями та практиками України як важливий чинник в обґрунтуванні та впровадженні державної політики з питань національної безпеки. Про це, зокрема, свідчить ототожнення понять "національні цінності" та "національні інтереси" в донедавна чинному Законі України "Про основи національної безпеки".

Іншою, не менш вагомою причиною недостатньої розробки категорії "цінність", є суперечності, які об'єктивно існують у 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 привела до того, щоб ці ідеї стали панівними і на їх основі сформувалася національна за суттю ідея суспільних перетворень.

Є підстави стверджувати, що трагедія людського життя полягає передусім у конфлікті не добра та зла, а людських цінностей. Зокрема, польський вчений Л. Колаковський, який вивчав цю проблему, вирізняв такі пари цінностей, що конфліктують одна з одною, як антагоністичні:

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

На його думку, ці конфлікти не можуть бути розв'язані шляхом визнання однієї цінності за рахунок іншої, а тільки в разі їх одночасного визнання і розвитку. Це є головною умовою врегулювання конфліктності цих пар цінностей, а отже, і можливих конфліктів у суспільстві. І чим більш універсальною є цінність, тим більш значущою є її інтегративна функція в суспільстві.

Наприклад, пріоритетність свободи в принципі взагалі заперечує пріоритет рівності, оскільки свобода передбачає наявність приватної власності, отже, людина, у якої немає приватної власності, не може бути вільною. Але наявність приватної власності неминує призводить до нерівності. Історичний досвід свідчить, що ці суперечності загострюються на переломних етапах розвитку суспільства, що переконливо демонструє й Україна.

Водночас цінність, яка є такою тільки для однієї соціальної групи, призводить до соціальної диференціації суспільства. І якщо зазначена цінність належить до однієї із вищеназваних пар цінностей, що конфліктують, пошук компромісів і розробка на цій основі управлінських рішень щодо забезпечення безпеки людини (індивіда), тієї чи іншої соціальної групи і суспільства загалом є досить складною проблемою.

З огляду на викладене можна дійти висновку, що результати наукового аналізу життєвих позицій особистості, її ціннісних орієнтацій є ключем до виявлення "больових точок" впливу на них з боку суспільства та держави. Це, зокрема, дає змогу об'єктивно оцінити рівень соціальної напруженості, сформулювати й здійснити відповідну політику щодо пониження цього рівня.

**Сутність природних та соціальних цінностей.** У філософській літературі поки що немає класифікації і типології життєвих позицій особистості, чітких критеріїв та основи їх поділу. Водночас об'єктивне існування і вплив на безпеку особи (індивіда), суспільства, держави та людської цивілізації природних і суспільних явищ, дозволяє здійснити поділ цінностей (які є суб'єктивним відображенням цих явищ) на дві великі групи – природні й соціальні.

*Природні цінності* для людини, суспільства та держави зумовлені тим, що їх безпека пов'язана з необхідністю мати житло, їжу, задоволення інших потреб біологічного характеру. Однією із таких цінностей є географічно визначена територія, без якої неможливе існування держави, тобто це та природна цінність, без наявності та належного захисту якої неможлива безпека людини, суспільства та держави. Наявність тих чи інших природних ресурсів також необхідно вважати природними цінностями, оскільки вони визначають потенціал, який може бути використаний суспільством та створеними ним інститутами для задоволення потреб розвитку кожного громадянина, суспільства, держави, у тому числі й для забезпечення їхньої безпеки.

*Соціальні цінності* зумовлені суспільним характером існування людини і створюються в результаті її життєдіяльності. Ці цінності більш мінливі, ніж природні, зважаючи на те, що технологічна могутність та зростаючі потреби людини в останнє століття досить інтенсивно та динамічно впливають на структуру соціальних цінностей та їхню роль для кожної людини та суспільства загалом.

Як уже зазначалося, цінність є об'єктивною в тому плані, що її носій має об'єктивну природу. Але важливість цінності завжди оцінюється індивідом. З огляду на це будь-яка цінність завжди має об'єктивно-суб'єктивну природу. Тому не можна погодитися з тими, які стверджують, що природні цінності необхідно вважати виключно об'єктивними цінностями.

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

Наприклад, територіальна цілісність держави або її суверенітет є цінністю, коли вони такими вважаються суспільством, яке готове їх захищати за будь-яку ціну. Якщо цього немає, вони не є цінністю, незважаючи на їх об'єктивну природу. Загалом соціальною цінністю може бути будь-який об'єкт, якщо він акумулює намагання (зусилля) і потреби соціальної групи чи окремої людини, спрямовані на їх збереження (захист), тобто якщо цей об'єкт розглядається як життєво важлива умова їх існування.

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 наявної системи цінностей у суспільстві. Залежно від цієї системи вона не тільки коригує свою поведінку, а й стає особистістю.

Зрештою, будь-яка система соціальних цінностей має об'єктивний характер і водночас є узагальненою інтегральною оцінкою суб'єктивних за своєю суттю ціннісних орієнтацій минулих і сьогоденних поколінь того чи іншого народу (нації).

Очевидно, що структура системи соціальних цінностей не є незмінною. Вона формується в процесі розвитку суспільства. Але багато дослідників цілком справедливо зауважують, що часові масштаби її існування не збігаються з масштабами соціально-економічних, політичних та інших змін в суспільстві. Це свідчить про те, що створити ту чи іншу модель державно-політичного устрою і відповідну йому систему публічного управління не так уже й важко. Але чи буде вона функціонувати так, як очікувалося? Це питання залишається відкритим, якщо при цьому не були максимально враховані чинники, пов'язані зі збереженням та подальшим розвитком набутих народом (нацією) цінностей.

Наприклад, до цього часу в деяких європейських народів системи їхніх соціальних цінностей включають естетичні цінності, набуті ними за часів античного світу, які активно впливають на ціннісні орієнтації індивіда.

На пострадянському просторі такі цінності, як рівність і соціальна справедливість, що є базовими в комуністичній ідеології, незважаючи на офіційно відмову від неї, і сьогодні залишаються важливими елементами системи соціальних цінностей, а отже, і ціннісних орієнтацій значної частини народів, які нині живуть у межах цього простору.

Тому соціальні цінності є мірою оцінки вчинків соціальних груп і окремих індивідів, з погляду їх співвідношення з наявною системою цінностей.

Отже, розвиток теорії та практики забезпечення національної безпеки потребує поглиблених самостійних досліджень процесів, які відбуваються в будь-якій країні в контексті їхнього ціннісного змісту.

Складність політичних, соціальних та економічних проблем державного будівництва завжди вимагає їх ціннісної інтерпретації, тобто з'ясування та врахування ціннісних уявлень, які є панівними в суспільстві. Передусім ідеться про цінності, які визначають ціннісну систему суспільної свідомості.

Без урахування ціннісних уявлень, які є панівними в суспільстві, неможливо забезпечити його духовну цілісність та науково обґрунтувати систему стратегічних цілей його розвитку, а отже, й ефективність публічного управління у сфері національної безпеки.

## **6.2. Взаємозв'язок національних цінностей та соціальних норм**

В цілому можна констатувати про відсутність системного уявлення про цінності України та про неприпустимо поверхове ставлення до необхідності розв'язання цієї проблеми.

Наприклад, часто зазначені цінності намагаються визначити на основі аналізу основних положень Конституції України, програмних документів партії, яка перебуває при владі або ж ототожнювати їх зі стратегічними пріоритетами державної політики. Але ці намагання є марними.

Це пояснюється найпевніше нерозумінням 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 і де не до кінця структурована партійна система. Тому ціннісні орієнтації на офіційному рівні змінюються "від виборів до виборів", а то й ще швидше.

Водночас у чинному законодавстві, наприклад в Основному законі, можна задекларувати ті чи інші права й свободи індивіда (громадянина), які в провідних країнах з усталеними демократичними режимами розглядаються як цінності. Однак до Конституції можуть бути внесені суттєві зміни, що природно для держав, які перебувають на переломному етапі розвитку. Але ж так "швидко" цінності не змінюються. Вони акумулюють у собі досвід багатовікового культурно-історичного розвитку народу (нації). Урешті-решт Конституція ухвалюється законодавчим органом. Чи може він в своїх рішеннях сформувати цінності суспільства? Усе, що може законодавчий орган, – встановити соціальні норми, наприклад вимоги, які висувуються суспільством, державою до особистості, і які остання має виконувати. Крім того, як бути з нацією, яка не має власної держави, а отже, і Конституції (Основного Закону)? Сьогодні, наприклад, це курди, вчора були українці, а відносно недавно – євреї. Але навряд чи хтось буде стверджувати, що ці нації до набуття державності не мали (не мають) цінностей, національних за змістом?

Суттєвим є й те, що цінність фіксує значення певного явища для особистості, а поняття соціальної норми – вимоги, що висувують 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 сильніший їх вплив на свідомість та поведінку особистості. При цьому, наприклад, естетичні та релігійні норми, культурні традиції, ставлення кожної людини до своєї історичної спадщини та навколишнього середовища (зокрема, останнім часом дістало поширення поняття "екологічна свідомість") не менше, ніж правові норми, визначають взірці, еталони поведінки особистості, а отже, є потужним засобом узгодження інтересів індивідуумів, соціальних груп і суспільства.

Таким чином, держава не може існувати, спираючись тільки на моральні норми. Вона повинна закріпити цінності, що панують у суспільстві нормами права шляхом їх включення у відповідні акти законодавства. У результаті система національних цінностей та їх складова – цінності суспільства отримують офіційний статус і відповідний захист з боку держави.

Таким чином утворюються соціальні норми, тобто вимоги щодо суспільної поведінки кожного індивіда. Соціальні норми, так би мовити, "виростають" із національних цінностей (передусім соціальних) та акумулюють у собі правові норми. Ці норми ніколи не бувають тотожними цінностям, які є панівними в суспільстві, а останні не можуть устанавлюватися на основі аналізу чинного

законодавства, програмних документів партії, яка перебуває при владі, тощо. Водночас у центрі уваги суспільства та політичного керівництва держави постійно має бути питання щодо того, наскільки соціальні норми, що регулюють відносини в суспільстві та підтримують його стійке існування, відповідають завданням щодо забезпечення безпеки. Мається на увазі те, що ці норми: мають бути взаємопов'язані та взаємозумовлені (не можна допускати внутрішньої суперечливості в системі соціальних норм); потребують з'ясування того, якою мірою вони відповідають соціальним цінностям, а в більш загальному випадку – національним цінностям.

Актуальність вирішення цих питань зумовлена тим, що, закріплюючи нормами права одні цінності, держава, як правило, намагається знищити чи нівелювати інші, які не відповідають політичній орієнтації (проголошеному курсу) чинної влади. Це часто стає причиною боротьби суспільних груп і суспільства загалом за переоцінку цінностей навіть у країнах розвинутої демократії, не кажучи вже про авторитарні країни чи країни, які тільки стали на шлях демократичного розвитку, де ця 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. Водночас соціальні групи, у яких зосереджена влада, звикли видавати свої групові інтереси за загальнонаціональні (іноді навіть за загальнолюдські!), а отже, за обов'язкові для всіх членів суспільства. Це одна з причин того, чому інтереси суспільства можуть не збігатися з проголошеними на офіційному рівні інтересами держави, оскільки останні часто є фактично інтересами державної бюрократії. Саме тому система соціальних норм не може бути тотожною соціальним цінностям, а надто – національним цінностям, бо цінності суспільства є складовою національних цінностей.

З огляду на це можна зробити загальний висновок, що чіткої структури та вичерпного переліку цінностей, які лежать в основі колективної волі суспільства та генерують його уявлення про основні пріоритети його безпечного розвитку, у жодному суспільстві не існує.

Різні соціальні групи можуть мати різні ціннісні орієнтації та, відповідно, уявлення про пріоритети забезпечення безпеки своєї життєдіяльності.

Тому цінності, що панують у суспільстві, є своєрідним результатом суперництва та компромісу між різними соціальними групами (зокрема титульною нацією й національними меншинами). І в цьому контексті небезпеки цілісності суспільства та держави більшою мірою є явищем соціальним ("рукотворним"), ніж природним, а головними чинниками інтеграції чи дезінтеграції суспільства є, відповідно, цінності та небезпеки їх втрати. Під впливом цих чинників у політичного керівництва та населення країни має формуватися певне усвідомлення зазначених небезпек і на цій основі розроблятися та впроваджуватися відповідна публічна політика у сфері національної безпеки.

Водночас у суспільній та індивідуальній свідомості постійно відбувається руйнування традиційних ціннісних норм, витіснення їх новими. Нові ціннісні норми формуються, виходячи із цілей та завдань, які стоять перед суспільством в конкретний історичний період у контексті забезпечення його безпечного розвитку. У кінцевому підсумку ці цінності відображають суспільні потреби, задоволення яких можливе тільки за умови наукової організації публічного управління у сфері національної безпеки.

### **6.3. Основні підходи до розкриття змісту безпеки соціальної системи при формуванні механізмів її забезпечення**

**Концептуальний підхід.** Можна виокремити три основні підходи, які використовують науковці, політики та управлінці при розкритті сутності (змісту) безпеки соціальної системи при формуванні механізмів її забезпечення: концептуальний, аксіологічний (ціннісний) та політико-управлінський (практико-орієнтований).

Методологічною основою концептуального підходу при розкритті сутності (змісту) безпеки соціальної системи при формуванні механізмів її забезпечення є онтологічні та гносеологічні аспекти сутності природи соціального явища, яке позначають концептом «безпека».

*Онтологічний аспект* дозволяє з'ясувати фундаментальні проблеми існування, розвитку сутнісного, найважливішого, тобто первоначала всього існуючого, найзагальніші принципи буття

(способу існування) світу, людини, суспільства, особливість цих первоначал, які існують об'єктивно (незалежно) від людини і її свідомості.

У даному випадку онтологічний аспект дослідження природи феномену безпеки полягає в тому, що безпека існує в загальній структурі буття об'єктів реального світу. Вона перебуває в різних формах, які відображають оптимальні умови їхньої життєдіяльності, тобто такі, за яких мінімізовані небезпеки природної визначеності буття об'єктів. Така об'єктивна реальність дає змогу забезпечити самозбереження всього живого й охоплює явища, процеси, закономірності тощо, які існують у світі живої природи.

При цьому деяка дія (явище, процес тощо), яка визначається людиною як безпечна, за своєю природою насправді може бути небезпечною для її буття. Тому виникає, на перший погляд, парадоксальна ситуація: в об'єктивному сенсі забезпечення безпеки людини може мати небезпечний характер. Це означає, що в контексті вивчення умов виживання (прогресивного розвитку) соціальних систем необхідно розрізнати безпеку в природній визначеності від безпеки в суб'єктивній визначеності. Люди об'єднуються у групи, встановлюють один з одним нормативно регульовані відносини, значною мірою керуючись прагненням до безпеки. Тому в соціальних системах функція забезпечення безпеки незмінно залишається однією з найважливіших.

Забезпечення безпеки живого організму передбачає його дії щодо самозбереження (зумовлені інстинктом самозбереження), тобто адекватну реакцію на заперечення природної визначеності його буття. Оскільки людина, як елемент соціальної системи, є свідомою істотою, то для неї феномен безпеки має подвійну природу, зумовлену єдністю загальності природи самозбереження і особливостями форми її прояву в соціальній системі у процесі діяльності людини.

Отже, існує необхідність відокремлення безпеки в природній визначеності від безпеки людини як свідомої істоти. З огляду на онтологічний аспект безпеки, можна стверджувати, що безпека людини – це водночас стан й категорія, які характеризують її самопочуття й впевненість (інтуїтивні чи такі, що базуються на знаннях) у тому, що небезпеки, наприклад, її життю чи майну, відсутні, або для їх захисту є відповідні засоби (ресурси, можливості тощо). Водночас безпеку соціальних систем можна розглядати як стан й категорію, які характеризують суверенну свободу вибору шляхів її самовдосконалення та прогресивного розвитку, які належним чином захищені.

*Гносеологічний аспект* передбачає акцентування уваги на теорії пізнання того чи іншого соціального явища, яке позначають концептом «безпека», тобто на вивченні проблеми природи пізнання і його можливостей, відношення знання до реальності, дослідження загальних передумов пізнання, виявлення умов його достовірності та істинності. Тому у даному випадку гносеологічний аспект дослідження соціального явища, яке позначають концептом «безпека» передбачає не аналіз індивідуальних механізмів, які діють у психіці, що дозволяють тому або іншому суб'єктові дійти певного пізнавального результату щодо розуміння цього явища, а виявлення загальних підстав, які дають можливість розглядати цей результат як знання, що виражають реальний (дійсний) стан речей.

Саме подвійна природа соціального явища, яке визначають концептом «безпека» зумовлює важливість наукового дослідження особливостей пізнання цього явища, тобто гносеологічний аспект його дослідження. Він пов'язаний безпосередньо з особливостями пізнання феномену безпеки, оскільки в процесі історичного розвитку людина пізнає її через чуттєвий досвід і завдяки раціональному пізнанню довколишнього світу.

З часом накопичені людиною знання трансформуються у практичний досвід і достовірні знання. При цьому гносеологічний аспект розкриття змісту концепту «безпека» пов'язаний з значними труднощами. Це зумовлено тим, що об'єктивно існує, з одного боку, безперервний процес об'єктивних змін зовнішнього й внутрішнього середовища соціальних систем, які породжують небезпеки їх буття, а з іншого – практично відкрита множина оцінок причин і наслідків цих небезпек. Як правило, ці оцінки включають явний чи латентний ціннісний контекст, оскільки як суспільне явище, безпека належить до загальнолюдських цінностей, таких як, наприклад, добро, справедливість та інші, а відтак має ціннісну значущість для багатьох поколінь людей.

Зокрема, знання про передумови та механізми забезпечення власної безпеки дають людині свободу вибору в тих чи інших ситуаціях, дозволяють реалізувати її творчий потенціал та розкрити її ціннісну значущість. Тому об'єктивно виникає необхідність дослідження і аксіологічного (ціннісного) аспекту при розкритті сутності природи соціального явища, яке позначають концептом «безпека».

**Аксіологічний підхід.** Методологічною основою аксіологічного підходу при розкритті сутності (змісту) безпеки соціальної системи при формуванні механізмів її забезпечення є основні здобутки

науки про цінності – аксіології. Вона, як відомо, є окремим розділом філософії та ученням про природу духовних, моральних, естетичних та інших цінностей, їх зв'язок між собою, а також із соціальними, культурними чинниками та особистістю людини. При цьому варто зазначити, що виділення та конституювання предметної проблематики аксіології було пов'язано з переглядом обґрунтування етики - науки, яка вивчає мораль, суспільні норми поведінки та звичаї та в якій буття ототожнювалося з благом. Сьогодні розвиток аксіологія пов'язаний з трактуванням філософії як культури самосвідомості, як рефлексії над її смисловими і ціннісними підставами. Тому аксіологія задає теоретичне і практично-духовне ставлення до світу і людини та повернула філософське і соціогуманітарне пізнання до аналізу феноменів особистості та індивідуальності, «людського в людині», сенсів і виправданню людського буття, його ідеалам і імперативам та, як теорія, доповнюється феноменологією цінностей. Саме тому досить часто фахівці оперують такими поняттями як філософія безпеки, культура безпеки, забезпечення безпеки накопичених цінностей тощо.

Принципово важливим у випадку аксіологічного аспекту дослідження соціального явища, яке позначають концептом «безпека» є те, що слід враховувати передусім презумпцію невизначеності та нестійкості в соціальній системі, яка зумовлена суперечливістю ціннісних орієнтацій та інтересів її елементів, а також принцип цілісності соціальної системи, який зобов'язує досліджувати її безпеку в певному інституційному середовищі, що забезпечує об'єднання різноспрямованої діяльності її елементів в єдиний процес для досягнення загальних цілей, які детерміновані ціннісними орієнтаціями її елементів.

Основою еволюції філософських уявлень про цінності є традиційні уявлення людини про світ, в основі яких лежить дихотомія знання та цінностей.

Аналіз поглядів представників різних філософських шкіл, які досліджували категорію "цінність", свідчить, що лінія між ними проходить, через межу раціональної чи моральної (ціннісної) визначеності світу. Що первинне: буття чи свідомість, природа чи розум? Та чи інша відповідь на ці запитання дозволяла відповісти на інші ключові запитання, зокрема: чи може людина, спираючись на свій розум, гармонійно, досконало облаштувати своє життя, а отже, 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 спонукають її визначати те, що стоїть над усім, до чого варто ставитися з повагою, чого варто досягати, що необхідно захищати понад усе. Тому цінність є фундаментальною нормою, яка формує ціннісні орієнтації людини, дає їй змогу вибирати лінію поведінки.

Виходячи з цього, головна функція системи цінностей передусім соціальна – бути основою вибору для соціальних дій (взаємодій) та інтеграції соціальних систем у контексті забезпечення їх безпеки. В реальному житті система цінностей значною мірою вже задана людині, тому вона має лише пристосовувати свою поведінку до неї. Сама ж соціальна система накопичує, зберігає та підтримує (чи заперечує) ті чи інші цінності, створені людиною. З огляду на це будь-яка цінність завжди має об'єктивно-суб'єктивну природу.

Цінністю може бути будь-який об'єкт, якщо він акумулює зусилля і потреби соціальної системи чи її елементів, спрямовані на їх збереження (захист), тобто якщо цей об'єкт розглядається як важлива умова забезпечення її безпеки.

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 наявної системи цінностей у суспільстві.

Водночас структура системи цінностей не є незмінною, оскільки вона формується в процесі розвитку соціальної системи, але часові масштаби її існування не збігаються з масштабами соціально-економічних, політичних та інших змін в системі. Як зазначав А. Тойнбі, в процесі взаємодії різних культур форми суспільної організації засвоюються більш-менш успішно, а от ядро культури, система цінностей – значно важче. Це свідчить про те, що створити ту чи іншу модель соціальної системи і відповідну їй систему управління не так уже й важко, але чи буде вона функціонувати так, як очікувалося, зокрема щодо забезпечення її безпеки? Це питання залишається відкритим, якщо не були враховані чинники, пов'язані зі збереженням та подальшим розвитком набутих народом цінностей.

Таким чином, розвиток теорії та практики забезпечення безпеки тих чи інших соціальних систем потребує поглиблених самостійних досліджень процесів, які відбуваються в контексті їхнього ціннісного змісту. На жаль, в Україні має місце неприпустимо поверхове ставлення до необхідності розв'язання цієї проблеми. Наприклад, часто зазначені цінності намагаються визначити на основі аналізу положень Конституції України, програмних документів партії, яка перебуває при владі або ж ототожнювати їх зі стратегічними пріоритетами державної політики. Тому ціннісні орієнтації на офіційному рівні змінюються "від виборів до виборів", а то й ще швидше.

Суттєвим є й те, що закріплюючи нормами права одні цінності, держава, намагається знищити чи нівелювати інші, які не відповідають політичній орієнтації (проголошеному курсу) чинної влади. Це часто стає причиною соціальних конфліктів, тобто породжує небезпеки соціальним системам навіть у країнах розвинутої демократії, не кажучи вже про країни, які тільки стали на шлях демократичного розвитку, де ця боротьба набуває досить гострих форм, аж до збройних конфліктів.

Водночас у суспільній та індивідуальній свідомості постійно відбувається руйнування традиційних цінностей та витіснення їх новими у контексті цілей та завдань щодо забезпечення безпеки соціальних систем, як передумови збереження її базових цінностей. З огляду на це безпека соціальної системи сама є цінністю поряд з іншими цінностями. Водночас її можна вважати характеристикою інших базових цінностей, зокрема таких, як "добробут", "сталий розвиток", мир тощо, оскільки певний її рівень є умовою збереження та накопичення таких цінностей.

**Політико-управлінський (практико-орієнтований) підхід.** Методологічною основою політико-управлінського (практико-орієнтованого) підходу при розкритті сутності (змісту) безпеки соціальної системи при формуванні механізмів її забезпечення є поточні уявлення про зміст та взаємозв'язок тих чи інших соціальних конструктів як от: національні інтереси, лібералізм, демократія, політичний реалізм, громадянське суспільство, людино-центризм та багато інших породжень суспільства, що існують виняткового в силу того, що люди згодні діяти так, ніби ці явища існують, або ж згодні дотримуватись певних умовних правил поведінки. Дійсно, у процесі соціальної взаємодії, коли люди спілкуються між собою, вони роблять це виходячи з впевненості в тому, що їхнє сприйняття реальності схоже, і діючи у згоді з цим переконанням їхнє сприйняття цього як істини у повсякденному житті закріплюється.

Іншими словами, реальність конструюється суспільством, тому соціальні конструкти є продуктом його розвитку. Вони завжди штучні, але їх сприйняття масами дозволяє трансформувати, перебудувувати реальність наприклад, «лібералізм» (свобода, вільний ринок, права громадян тощо) є конструктом Західного світу. Оскільки знання людей про оточуючий їх соціальний світ є результатом їх домовленостей, то будь-які соціальні конструкти, як системи цінностей, в кінцевому підсумку є для них частиною об'єктивної реальності.

Один із найвідоміших соціологів світу Т. Л'юкман, який був послідовником австро-американського вченого А. Шюца розробив теорію соціального конструктивізму. Згідно неї всі знання, у тому числі й щодо повсякденної реальності, є похідними від соціальних взаємодій і підтримуються останніми. Метою теорії є виявлення способів, за допомогою яких індивіди та соціальні групи беруть участь у створенні (соціальному конструюванні) соціальної реальності. Вона розглядає шляхи створення людьми соціальних феноменів, які інституціоналізуються, тобто реальність перевидтворюється людьми під впливом її інтерпретації і знань про неї.

Безумовно, це стосується й соціальних феноменів, створення яких зумовлене необхідністю забезпечення безпеки буття соціальних систем. Таким чином, соціальний конструкт є ідеєю, яка сприймається як очевидна тими, хто приймає її, але вона залишається штучно створеним культурним артефактом, що належить певній культурі або спільноті. Тому індивід виявляє вибірковість по відношенню до соціальних конструктів, тобто приймає одні, а інші відкидає (не сприймає як істину).

Викладене вище повною мірою стосується й сучасних знань щодо соціальних конструктів, які утворюють методологічну основу вказаного підходу. Так, невідповідність уявлень США та Російської Федерації щодо сутності природи феномену «безпека», а відтак і механізмів забезпечення національної та глобальної безпеки є наслідком різних за своєю сутністю складових соціальних конструктів: «лібералізм» та «російський світ» (соборність, духовність, самодержавність та ін.).

Оскільки соціальні конструкти є штучно створеними культурними артефактами, що належать певній спільноті, то в основу рішень, які приймаються в межах політико-управлінського підходу щодо безпеки соціальної системи, як правило, покладається принцип політичної доцільності.

В цьому принципова відмінність вказаного підходу від описаних вище концептуального та аксіологічного, в яких більшою мірою домінують наукові принципи та критерії при розкритті змісту концепту «безпека», як характеристики буття соціальних систем.

Але незважаючи на це переважна більшість підходів до забезпечення, наприклад, національної безпеки базується на усвідомленні політичною елітою, затвердженні на офіційному рівні та реалізації так званої концепції національних інтересів. Ці інтереси визначається різними детермінантами та знаходять відображення в законах, концепціях, стратегіях та інших нормативних актах як об'єктивні потреби суспільного розвитку, а сферою, де знаходять вияв інтереси, є публічна політика.

Першоосновою національних інтересів є потреби в безпеці тих чи інших соціальних систем, тому тільки в контексті їх реалізації мають розглядатися всі проблеми, пов'язані із забезпеченням безпеки цих систем. І в цьому більшість фахівців доходять консенсусу. Проте їхні думки іноді є діаметрально протилежними, коли вони відповідають, приміром, на такі запитання:

коли зазначені потреби набувають статусу "національних"?

чи правомірно стверджувати, що національні інтереси відображають в інтегрованому вигляді інтереси особи, суспільства та держави і якщо так, то яким має бути механізм узгодженості їх інтересів?

чи є національні інтереси відносно постійними, чи вони мають кон'юнктурний характер?

чи можливо узгодити національні інтереси різних суб'єктів міжнародних відносин?

Відкритим залишається і питання щодо суб'єкта, на якого доцільно покладати відповідальність за визначення національних інтересів та їх пріоритетності (глава держави, парламент, шляхом опитування, наприклад, використовуючи референдум тощо).

Тому формування національних інтересів є суперечливим і тривалим процесом, не кажучи вже про те, що ці інтереси не є механічною сумою, яка складається з інтересів окремих індивідів чи соціальних груп. У цьому разі проблема полягає в тому, що держава завжди має справу виключно із загальнонародним інтересом, а приватний інтерес громадян береться до уваги державою, якщо він може бути сприйнятий як інтерес суспільний та загальнонародний.

З огляду на викладене, проблеми, пов'язані з визначенням множини національних інтересів та практичною їх реалізацією, продовжують перебувати в колі наукового дискурсу. Зокрема, науковці виокремлюють такі проблемні питання як: складність взаємодії об'єктивних і суб'єктивних компонентів національного інтересу (будь-яким його оцінкам притаманний суб'єктивний характер) та, як правило, хронічне бажання правлячої еліти репрезентувати власні (корпоративні) інтереси або вподобання як національні інтереси.

#### **6.4. Концептуальні засади механізмів забезпечення безпеки соціальних систем та функції соціальних механізмів щодо її забезпечення**

**Концептуальні засади формування механізмів забезпечення безпеки соціальних систем.** Як було показано вище, безпека є цінністю для соціальної системи. Вона має об'єктивно-суб'єктивну природу, оскільки носій цінності має об'єктивну природу, а її значущість завжди визначається людиною. Це зумовлює необхідність застосування при формуванні та оцінці ефективності механізмів забезпечення безпеки соціальних систем аксіологічного підходу, який використовують при розкритті сутності природи безпеки вказаних систем.

Як правило, основою формування тих чи інших соціальних механізмів є організаційно-правові засади та соціальні конструкти. Тому важливим є й застосування політико-управлінського підходу, який використовують при розкритті сутності природи безпеки цих систем.

Принципово важливим є й те, що формування та оцінка ефективності механізмів забезпечення безпеки соціальних систем має передусім розглядатися у двох аспектах: онтологічному та гносеологічному.

У першому випадку в основу висновків щодо побудови, функціонування та оцінки ефективності зазначених механізмів мають покладатися об'єктивні властивості та якості матерії, які існують незалежно від людської свідомості. У другому випадку - загальноновизнані істини (закони), встановлені людьми на певному етапі розвитку науки і сформовані на цій основі їх суб'єктивні оцінки щодо цих механізмів. Тому доцільність застосування концептуального підходу, методологічною основою якого



є онтологічні та гносеологічні виміри сутності природи соціального явища, яке позначають концептом «безпека», також не викликає сумніву.

Загальновідомо, що будь-який соціальний організм є системою, структуру якої утворюють окремі індивіди. Останні створюють певні способи впорядкування та організації відносин, які сприяють самозбереженню як системи загалом, так і кожного індивіда. Тому розв'язання комплексної проблеми забезпечення безпеки людини, суспільства та держави має передбачати певні уявлення про роль, місце, особливості формування та умови ефективного функціонування механізму забезпечення безпеки соціальної системи.

Ці уявлення є необхідною передумовою реакції для виявлення, прогнозування, запобігання та нейтралізації загроз людині, суспільству та державі в різних сферах життєдіяльності.

У процесі розвитку людство створило сукупність структурних елементів формування середовища існування соціальної системи. Їх належна взаємодія сприяє самозбереженню накопичених цінностей соціального організму та його прогресивному розвитку.

Ці елементи можна розподілити за певними групами як от:

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

елементи соціалізації (громадські організації, соціальна ієрархія, право тощо);

політичні елементи (політичні інститути держави, збройні сили, правоохоронні органи тощо);

елементи економіки (ринок, фінанси, банки, різні види виробництва тощо).

Сьогодні цим елементам належить визначальна роль в забезпеченні цілісності сучасного суспільства, збереженні цінностей соціальної системи, особливо політичним елементам.

Це зумовлено тим, що державні інститути не тільки забезпечують об'єднання всіх елементів суспільства (соціальної системи) в єдине ціле, а й продовжують охороняти індивідів, здійснюють правосуддя, забезпечують соціальний захист, удосконалення чинного законодавства та його дотримання тощо.

Ці функції вказані інститути виконують за рахунок створення соціальних механізмів. Вони проявляються у соціальній взаємодії індивідів, соціальних груп, соціальних структур, соціальних норм, інститутів, зразків поведінки тощо. Ця взаємодія є необхідною умовою та засобом забезпечення належного функціонування соціальної системи для досягнення її головної мети - безпеки.

При цьому 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 саму дію.

Здійснюючи соціальні дії, кожна людина має перебувати з іншими в соціальному зв'язку, результатом якого і є соціальна взаємодія.

Значну роль у здійсненні соціальної взаємодії відіграють очікування поведінки (реакції) з боку іншого індивіда, соціальної групи чи суспільства загалом. Якщо підтверджуються загальнозначущі очікування, виникають нові, пов'язані з подальшим виконанням спільних завдань. Зрештою, з'являється певний набір стійких соціальних очікувань, що надають взаємодії впорядкованого та передбачуваного характеру. У цьому першорядну роль відіграють соціальні норми, у тому числі закріплені нормами права. Вони визначають стандарти діяльності і правила поведінки елементів соціальної системи. Починаючи від члена соціальної групи до суспільства і органів державної влади включно, виконання норм очікується та підтримується за допомогою відповідних санкцій з боку як держави, так і суспільства. Тому соціальні норми впорядковують і регулюють соціальні взаємодії, тобто дії, які спрямовані на іншу людину й викликають зворотну реакцію.

Соціальна практика показує, що суспільству необхідно закріплювати системою правил, норм, стандартів поведінки в певних відносинах деякі типи соціальних відносин, вступаючи в які, люди задовольняють фундаментальні потреби.

Наприклад, потреба виховувати і соціалізувати підростаюче покоління вимагає закріплення сімейних відносин, а потреба в безпеці – визначити та закріпити обов'язки громадян щодо захисту держави. Тому формуються соціальні інститути, які підтримують спільну, скооперовану діяльність людей, визначають стійкі зразки поведінки.

Беручи участь у певних відносинах і представляючи певний соціальний інститут, люди для отримання переваг виконують узгоджені спільні дії, об'єднуються в соціальні групи, які можна визначити як сукупність індивідів, що певним чином взаємодіють на основі очікувань кожного члена групи.

Таким чином, соціальна взаємодія людей є основою різних соціальних об'єднань і самого суспільства, яке є складною системою соціальних зв'язків і взаємодій, що встановилися між людьми, сукупністю різноманітних форм їхньої спільної діяльності, а відтак важливим є розуміння функцій соціальних механізмів у контексті забезпечення безпеки соціальних систем.

**Функції соціальних механізмів у контексті забезпечення безпеки соціальних систем.** Як правило, під соціальними механізмами розуміють специфічні соціальні системи, які породжують соціальні зміни в різних сферах життєдіяльності людини і суспільства в контексті мотиваційних, нормативно-ціннісних та інших чинників, які й зумовлюють діяльність соціальних суб'єктів та їх взаємодію з приводу регулювання соціальних процесів.

При цьому загальними рисами цих механізмів є те, що:

регулювання соціальних процесів відбувається відповідно до суспільних потреб (заборона, прискорення тощо);

їхніми суб'єктами є соціальні групи, які можуть бути репрезентовані соціальними інститутами, організаціями, представниками цих груп;

їхня діяльність ґрунтується на соціальних інститутах, які виступають як стала нормативна база, що визначає і підтримує необхідні форми соціальної поведінки; за змістом вони складаються з матеріальних і духовних цінностей;

вони є системними утвореннями, на що вказує характер внутрішніх зв'язків між елементами механізму та функціональних зв'язків соціального механізму із зовнішнім соціальним середовищем.

Зрештою, розвиток суспільства, як соціальної системи, відбувається завдяки тому, що зміна тієї чи іншої підсистеми соціального організму зумовлює зміну його багатьох підсистем, а інколи й усіх підсистем. Це робить соціальний організм високоорганізованою системою зі зворотними зв'язками, здатною до саморозвитку та самовдосконалення.

Найважливішими елементами, взаємодія яких певною мірою й створює соціальний організм, є соціальні механізми:

*соціальної активності особи та суспільства*, в основу функціонування та розвитку якого покладена така схема: соціальні цінності – ціннісні орієнтації – потреби – інтереси (усвідомлені потреби) – мотиви (спонукання до діяльності) – орієнтація й установка на відповідну діяльність – цілі, яких належить досягти внаслідок цієї діяльності – рішення розпочати діяльність – дії, тобто діяльність, спрямована на задоволення потреб (йдеться про мотиваційні виміри соціальних процесів і явищ життєдіяльності особи та суспільства);

*соціальної диференціації суспільства на соціальні групи та їх інтеграції* у складні комплекси соціальних зв'язків, в основу якого покладена схема, майже аналогічна наведеній вище (цей механізм фактично є структурним виміром соціальних процесів і явищ);

*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 основу покладена схема, притаманна механізму соціальної активності, а принципова відмінність між ними полягає в тому, що він пов'язаний з організаційними вимірами життєдіяльності особи і суспільства);

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

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що у змінах та функціонуванні соціальних механізмів провідну роль відіграють цінності, ціннісні орієнтації та інтереси (від індивіда до суспільства загалом), а відтак будь-яка їх зміна не може не викликати зміни у функціонуванні й розвитку механізмів і, таким чином, в організації управління суспільними процесами.

Тому важливими є дослідження тенденцій формування соціальних механізмів у, так би мовити, "ціннісному вимірі". Їх результати мають слугувати орієнтирами для розробки безпекової складової публічної політики та бути основою побудови механізму її реалізації.

Цей механізм можна розглядати як вид соціального механізму, що має певну специфіку, яка визначається метою щодо забезпечення безпеки соціальної системи.

В цілому ж механізм забезпечення безпеки соціальної системи – це сукупність державних інститутів, структур громадянського суспільства, соціальних груп, в основу взаємодії яких покладені нормативні важелі та стимули, засоби, способи для визначення, залучення, організації та

використання матеріальних, фінансових та інших ресурсів з метою виконання завдань забезпечення безпеки.

У цьому механізмі проявляються загальні риси соціального механізму, зокрема, у специфічній функціональній ролі соціального механізму в суспільстві, а саме: регулювання соціальних процесів відповідно до суспільних потреб у безпеці (передусім створення належних умов для підтримки бажаного рівня захищеності від небезпек щодо цілісності суспільного організму та його прогресивного розвитку).

Суб'єктами в цьому механізмі є соціальні групи, які залежно від типу механізму (політичного, економічного, воєнного тощо) створюють специфічні системи взаємодії на основі обміну результатами своєї діяльності. Цей механізм ґрунтується на соціальних інститутах, які виступають як нормативна база, що визначає і підтримує необхідні форми соціальної поведінки. Визначають цей механізм національні цінності, явища суспільного буття і суспільної свідомості, а об'єктами безпеки є національні цінності, інтереси особи, суспільства, держави.

### ***Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях***

1. Розкрийте сутність рефлексії цінностей соціальних об'єктів у контексті забезпечення їх безпеки
2. Розкрийте сутність природних та соціальних цінностей
3. Розкрийте взаємозв'язок національних цінностей та соціальних норм
4. Розкрийте зміст концептуального підходу до розкриття змісту безпеки соціальної системи при формуванні механізмів її забезпечення
5. Розкрийте зміст аксіологічного підходу до розкриття змісту безпеки соціальної системи при формуванні механізмів її забезпечення
6. Розкрийте зміст політико-управлінського підходу до розкриття змісту безпеки соціальної системи при формуванні механізмів її забезпечення
7. Розкрийте зміст концептуальних засад формування механізмів забезпечення безпеки соціальних систем
8. Розкрийте зміст функції соціальних механізмів у контексті забезпечення безпеки соціальних систем

## ЧАСТИНА 2

# МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

### ЛЕКЦІЯ 7. Національна безпека, як соціальне явище, її види та складові

#### НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

- 7.1. Традиційні підходи та концептуальні засади з'ясування сутності соціального явища, яке позначають поняттям “національна безпека
- 7.2. Взаємозв'язок соціальних конструктів “нація”, “націоналізм” та «культурний код» у концепті “національна безпека”
- 7.3. Складові безпеки державності, які відображають зміст завдань щодо забезпечення національної безпеки, її рівні, види та складові
- 7.4. Фактори, які зумовлюють доцільність поділ національної безпеки на види та складові

#### 7.1. Традиційні підходи та концептуальні засади з'ясування сутності соціального явища, яке позначають поняттям “національна безпека

Традиційні підходи до з'ясування сутності соціального явища, яке позначають поняттям “національна безпека”. Обґрунтованість управлінських рішень щодо забезпечення безпеки життєдіяльності людини (індивіда), суспільства та державних інститутів залежить від наявності у дослідників, політиків та управлінців понятійно-категоріального апарату, який би дозволяв уникнути неоднозначності та суперечності при підготовці цих рішень. Поняття “національна безпека” є базовим для визначення низки інших, серед яких, зокрема: “політика національної безпеки”, “система національної безпеки”, “загрози національній безпеці”.

Водночас, незважаючи на спроби приведення змісту поняття “національної безпеки”, до виду, який би дозволив оперувати з ним при вирішенні практичних задач публічного управління у сфері національної безпеки, до цього часу відсутня єдність щодо сутності соціального явища, для позначення якого використовують це поняття.

Зауважимо, що у даному випадку під соціальними явищами у сфері національної безпеки розуміються дії та взаємодії людей, здійснювані безпосередньо або через соціальні організації, інститути та механізми, їх потреби, інтереси, процеси, як елементи соціальної реальності, які утворюють множину соціальних фактів (сукупність умов існування членів суспільства). Ці факти завжди мають матеріальну і духовну визначеність. Вони є реальність, яка існує окремо від людини і характеризується об'єктивно притаманними їй властивостями (матеріальна визначеність).

З іншого боку, у явищах соціальної реальності втілено те, що часто називають “змістом”, “значенням”, оскільки людина втілює у них свої уявлення, цілі, бажання тощо, тобто з'являється духовна визначеність.

Історично сформувалися два підходи щодо з'ясування когнітивних (визначальних) ознак соціального явища, яке позначають поняттям “національна безпека”.

Згідно першого підходу, його сутність розкривають у контексті вирішення проблеми захисту прав і свобод людини (індивіду). Вони розглядаються як абсолютні цінності у широкому їх трактуванні. Тому в межах цього підходу забезпечення безпеки людини (громадянина) визнається пріоритетом, тобто стратегічною ціллю суб'єктів публічного управління, а забезпечення безпеки держави (її інститутів) та суспільства розглядаються як другорядні завдання.

Очевидно, що у даному випадку має місце приниження ролі державних інститутів та інституцій (механізмів) при вирішенні тих чи інших суспільно значущих проблем, у тому числі й у сфері безпеки, що, наприклад, відображається у скептичному ставленні до майбутнього цих інститутів та інституцій у концепціях ліберального спрямування. Зауважимо, що в Україні ці концепції набули популярності,

особливо серед науковців, аналітиків, експертів, діяльність яких підтримується за рахунок іноземних грантів. Це одна із причин домінування на вітчизняних теренах думки, що завдяки саме громадським організаціям, активістам, волонтерам тощо, а не зусиль органів державної влади та законних військових формувань вдалося зупинити переростання збройного конфлікту на Донбасі у широкомасштабну війну.

У другому підході акцентується увага на пріоритеті забезпечення безпеки державних інститутів та інституцій, які розглядаються як системоутворюючі чинники забезпечення національної безпеки. Зазначимо, що саме цей підхід покладено в основу формування політики та механізмів забезпечення національної безпеки більшості країн, зокрема США та Російської Федерації.

Принципово важливим є те, що в обох підходах думки фахівців суттєво різняться стосовно того, що слід розуміти під національною безпекою: стан предмета (об'єкта, суб'єкта, процесу тощо) чи категорію, яка характеризує його стан, змісту елементів "національна" і "безпека", які утворюють це поняття та його взаємозв'язку з іншими поняттями. Це, як буде показано нижче, знаходить своє відображення й у нормативно-правових документах, в яких пропонуються різні версії трактування змісту поняття "національна безпека".

Водночас, як правило, поза увагою залишається і той факт, що з'ясування змісту поняття "національна безпека" має відбуватися передусім у контексті природи факторів (об'єктів, процесів, тощо), які ідентифікують, як небезпеки буттю (існуванню) людини (індивіда), суспільства чи державних інститутів.

При цьому при з'ясуванні сутності того чи іншого соціального явища, необхідно враховувати, що явища, котрі свідчать про сутнісні характеристики соціальних об'єктів, виражають не тільки очевидні характеристики соціальної дійсності. Вони також відображають й більш глибокі її процеси, зв'язок яких з даним явищем не піддається безпосередньому спостереженню, тобто має латентний характер. Чільне місце серед них посідає і соціальне явище, яке позначають поняттям "національна безпека". Тому розкриття сутності цього явища не є тривіальним завданням.

Крім того, нетривіальність цього завдання зумовлена низкою інших чинників, які здійснюють суттєвий вплив на зміст та динаміку соціального явища, яке позначають поняттям "національна безпека". Серед цих чинників, зокрема, геополітичні, геоекономічні та соціокультурні трансформації в сучасну епоху, необхідність врахування національних особливостей суспільного розвитку та кумулятивного ефекту зростання небезпек буттю (життєдіяльності) людини (індивіду), суспільству та державним інститутам. Тому, незважаючи на те, що у науковій, нормативній та публіцистичній літературі, як правило, вважають, що "національна безпека" є поняттям, у науковому сенсі більш доцільним є вживання терміну "концепт".

Доцільність використання терміну "концепт" зумовлена передусім тим, що соціальне явище, яке позначають поняттям "національна безпека" породжене конкретним суспільством та існує тому, що люди згодні слідувати певним правилам, виконання яких розглядається як передумова її забезпечення. Це означає, що це явище є соціальним конструктом, який відображає специфіку етнокультурного усвідомлення, емоційну та варіативну оціночну характеристику динаміки безпечних умов їх буття. Поняття ж, як правило, передбачає мінімізацію будь-якої суб'єктивності, варіативності, є нормативним, що не дозволяє відобразити у його змісті властивості, суперечності, тенденції розвитку предметів (об'єктів, суб'єктів, тощо), які утворюють соціальне явище.

Як зазначалося вище домінує два підходи при розкритті сутності соціального явища, яке позначають поняттям "національна безпека": або акцентується увага на базисних ліберальних цінностях суспільства, або концептуалізація цього явища здійснюється у контексті захисту та просування національних інтересів. Проте, в межах цих підходів існує проблема, яка може бути зведена до двох запитань, на які досить важко отримати однозначну відповідь:

національні цінності (інтереси) – які (тобто хто і яким чином визначає їх сукупність на офіційному (державному) рівні)?

за рахунок кого (чого) пропонується здійснювати їх захист (тобто хто і яким чином приймає рішення щодо їх пріоритетності)?

Складність отримання однозначної відповіді на ці питання зумовлена тим, що керівна політична еліта часто намагається представити власні (корпоративні) цінності та інтереси як суспільні. Тому завжди є небезпека підміни національних цінностей та інтересів інтересами владної верхівки. Особливо це є небезпечним, коли при владі перебувають представники олігархічного капіталу.

Крім того, навіть у розвинених демократіях можуть ігноруватися інтереси меншості, оскільки існуючі там механізми прийняття рішень, у тому числі й щодо сукупності та пріоритетності національних цінностей та інтересів зумовлюють нав'язування волі більшості меншості. Тому те, що, наприклад, артикулюється як національний інтерес, у тому числі інтерес кожної соціальної групи, насправді може не відповідати інтересам меншості, інколи досить значної за чисельністю (близько 50% населення).

Варто також зазначити, що коли поняття “національна безпека” почали використовуватися в політичному лексиконі та публічному управлінні на Заході, воно використовувалося як своєрідний синонім обороноздатності держави. Тому в теоретичних дослідженнях, філософській та політичній літературі під національною безпекою головним чином розуміли воєнну та політичну безпеку.

Сьогодні національна безпека та проблеми її забезпечення розглядають у різних аспектах. Проте, й до цього часу серед фахівців відсутня єдність стосовно того розглядати її як стан елемента соціальної реальності чи категорію, яка його характеризує.

Так, фахівці Європейського Центру з вивчення питань безпеки ім. Дж. К.Маршалла, вважають, що національна безпека термін, який включає поняття національної оборони та характер відносин з іншими країнами.

Деякі вітчизняні дослідники схильні вважати під національною безпекою категорію, яка характеризує ступінь захищеності життєво важливих інтересів, прав і свобод особи, суспільства й держави від зовнішніх і внутрішніх загроз або ступінь відсутності загроз правам і свободам людини, базовим інтересам і цінностям суспільства та держави.

Таким чином розкриття сутності соціального явища, яке визначають поняттям “національна безпека”, залишається актуальною проблемою в теорії національної безпеки та теорії публічного управління та адміністрування.

**Концептуальні засади з'ясування сутності соціального явища, яке позначають поняттям “національна безпека”.** В останні десятиліття активізувалися спроби щодо більш ґрунтовного з'ясування сутності соціального явища, яке позначають концептом “національна безпека” у контексті пошуку шляхів безпечного розвитку від окремої людини до світової спільноти, природи виникнення, діалектики розвитку, механізмів формування й можливого управлінського впливу на його характеристики. При цьому є підстави стверджувати, що головна причина розбіжностей у розумінні сутності вказаного явища, зумовлена неможливістю вимірити його безпосередньо, що зумовлює важливість концептуалізації цього явища. У даному випадку йдеться про процедуру введення онтологічних уявлень в деякий масив емпіричних даних, які забезпечують теоретичну організацію знання і схематизацію зв'язку понять, що відображають можливі тенденції змін референтного поля соціального явища – “національна безпека”, як об'єкта, що дозволяє формулювати гіпотези про його природу та характер взаємозв'язків з іншими явищами.

Концептуалізація передбачає побудову системи індикаторів з'ясованих властивостей вказаного явища. Для цього необхідно здійснити інтерпретацію концепту “національна безпека”, результатом якої має бути пошук теоретичного інтерференту, тобто його трактування шляхом розкладу на ті чи інші конкретні елементи. У даному випадку, концепт “національна безпека” розкладається на елементи: “національна” та “безпека”.

Водночас інтерпретація концепту “національна безпека” є передумовою його операціоналізації, тобто його кількісного відображення за рахунок організації процесу визначення емпіричних спостережень, які можуть бути взяті в якості індикаторів, які вирізняють зміст концепту.

Таким чином, фіксація ознак та властивостей вказаного соціального явища, є передумовою врахування його як важливого елемента соціальної реальності при пізнанні суттєвих характеристик суспільного життя, й на цій основі підготовки відповідних управлінських рішень щодо забезпечення національної безпеки.

Загальновідомою вимогою щодо концептуального визначення концепту є те, що воно має вказувати на унікальний атрибут, який властивий усім соціальним явищам, які вимірюються. У концепті “національна безпека” ним є концепт “безпека”. Крім того цей концепт розкладається на елементи, характеристики яких можна вимірювати, тобто здійснювати операціоналізацію (“безпека людини”, “безпека соціальної групи”, “безпека державного кордону” тощо).

Разом з тим, незважаючи на те, що ілюзорна доступність трактування на інтуїтивно-побутовому рівні соціального явища, яке визначають поняттям “безпека” зумовлює широке його використання політиками, управлінцями, аналітиками та експертами (у тому числі й при трактуванні сутності

соціального явища, яке вони визначають поняттям “національна безпека”), це соціальне явище достатньою мірою не досліджене. Про це, зокрема, свідчать наукові дискусії, які лежать у площині вибору раціональної основи для структуризації та оцінювання небезпек безпеці (від людини до земної цивілізації), принципів побудови та критеріїв оцінки ефективності відповідних систем безпеки, вибору допустимих засобів і способів її забезпечення.

Тому інтерпретація та операціоналізація концепту “національна безпека” передбачає передусім врахування сутності соціального явища, яке визначають концептом “безпека”. Саме це явище, як було показано у першому розділі, є фундаментальною та системною характеристикою буття соціальних систем, а не ліберальні цінності чи національні інтереси, які розглядаються як основні атрибути в традиційних підходах щодо розкритті сутності соціального явища, яке визначають поняттям “національна безпека”.

З огляду на викладене концепт “безпека”, а відтак і концепт “національна безпека” мають розглядатися як характеристики буття (існування) державності, як соціальної системи, компонентами якої є територія, макросоціальна спільнота (нація) зі своїм культурним кодом та створені нею державні інститути, які утворюють каркас національної держави.

Основною комплексною небезпекою для державності, як показав свого часу Т.Гоббс, є руйнація соціального порядку, стійкість якого за будь-яких форм правління і державного устрою фактично тотожна цінності безпеки для людини (індивіда), суспільства та державних інститутів.

Сучасні умови державотворення, характерною ознакою яких є активна генерація симулякрів, які є руйнівними для соціальних порядків, неефективність традиційних способів інтеграції та координації дій індивідів, які переслідують свої цілі, сформували проблемне поле конституювання соціальності сучасного типу. Йдеться про пошук оптимального балансу влади в трикутнику: індивід-суспільство-державна шляхом горизонтального і вертикального впорядкування (узгодження) принципів та цілей елементів соціуму. Тому актуальними проблемами публічного управління у сфері національної безпеки є виявлення та оцінювання факторів, які є причинами небезпек руйнації соціального порядку, а також формування механізмів адекватного реагування на них.

Об’єктивно-суб’єктивна природа та органічна єдність *онтологічного та гносеологічного* аспектів відображення цих проблем зумовлює необхідність використання при їх вирішенні геополітичного, інституціонального, глобалізаційного, системного, діяльнісного, синергетичного підходів. Крім того важливим є врахування принципів стійкого розвитку соціальних систем та результатів філософського, політологічного, правового і ціннісно-етичного аналізу механізмів забезпечення їх безпеки.

Водночас неоднозначний та суперечливий вплив геополітичних, геоекономічних, геокультурних процесів на національний розвиток, можлива підміна провладною елітою суспільних (національних) цінностей та інтересів своїми цінностями та інтересами мають спонукати до більш ретельного дослідження місії культурного коду макросоціальної спільноти (нації), яка проживає на певній території, у забезпеченні стійкості державності, оскільки, очевидно, що його руйнація у динаміці небезпек дезінтеграції державності є одним із визначальних чинників.

Як зазначалось, фіксація ознак і властивостей соціального явища, яке визначають концептом “національна безпека”, передбачає також розгляд елементу: “національна”. Очевидно, що ці ознаки і властивості можуть бути розкриті у контексті аналізу сутності (змісту) соціальних явищ, яке визначають поняттями “нація” та “націоналізм”. Розкриття взаємозв’язку цих явищ у контексті забезпечення безпеки людини, суспільства та державних інститутів заслуговує на окрему увагу.

## **7.2. Взаємозв’язок соціальних конструктів “нація”, “націоналізм” та «культурний код» у концепті “національна безпека”**

Сьогодні існують три основних підходи щодо інтерпретації змісту соціального явища, яке позначають поняттям “нація”.

Згідно з першим – це поняття пов’язується з групою людей, яка ідентифікує себе за тими чи іншими ознаками, зокрема спільність самосвідомості та соціальної структури. Тому у даному випадку на перший план висувається етнічна сутність і, як наслідок, стверджується, що “нація” є історичною категорією.

Другий підхід ґрунтується на тому, що поняття “нація” передбачає розгляд передусім певної сукупності людей за приналежністю до тієї чи іншої держави (території).

Третій підхід певною мірою 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, які нація виникає в 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 світовому масштабі.

Деякі дослідники стверджують, що акцентуючи увагу на етнічному в понятті “національне”, комуністична ідеологія поступово витіснила з науки державницьку, країнознавчу сторону поняття “нація” та переконані, що це поняття є “вічною” категорією. Навряд чи можна з ними погодитися, оскільки у такому разі поняття: “націоналізм”, “національна безпека”, “національний інтерес”, які значною мірою є похідними від поняття “нація”, також мають бути “вічними” категоріями. Але такою категорією, як було показано у попередній главі, є категорія “безпека”. Це свідчить про принципову різницю між поняттям “безпека” та “національна безпека”, хоча ці поняття безпосередньо і пов'язані зі створенням сприятливих умов для забезпеченням прогресивного розвитку людини (індивіду) і суспільства. Друге поняття є категорією історичною.

Не випадково, мало висловлювань про “націю” і про “націоналізм” у таких видатних мислителів, як Вебер, Дж. Локк, Дюркгейм, Фрейд, Фуко. Якби це були “вічні” категорії, вони б не залишилися поза їхньою увагою. Та й саме поняття “національна безпека” увійшло в науковий лексикон тільки в першій половині минулого століття.

Варто також зазначити, що вчені на Заході поняття “нація” часто вживають як синонім поняття “державна”, тобто відносять його до сфери політики, до націй, які мають державність. Це підтверджує і назва ООН, де під словом “нація” розуміється “державна”.

Водночас фахівці зауважують, що можливі непорозуміння. Зокрема, держава може складатися з кількох націй. Наприклад, Великобританія є державою, але включає англійську, шотландську, уельську та частину ірландської нації.

Крім 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 р. була однією із найбільших в Європі, але не мала своєї держави.

Таким чином, нація є історичною категорією і результатом перемішування розрізнених спільнот в сучасних індустріальних суспільствах, які вимагають солідарності, що базується на підкріпленій загальною грамотністю високої культурі. Вона завжди містить у собі потяг (прагнення) до формування власної державності. Кристалізуючись навколо цього питання, нація набуває етнополітичного характеру свого розвитку, визначальною ознакою якого є її прагнення до самовизначення, оскільки в цьому нація вбачає гарантію виживання, збереження своїх цінностей та подальшого розвитку.

Щодо інтерпретації змісту соціального явища, яке позначають поняттям “націоналізм”, то як вважають Б.Андерсон та З.Бауман, сьогодні важко уявити соціальне явище, яке б призводило до таких розбіжностей серед дослідників щодо джерел його походження та неясністю щодо його майбутнього, оскільки ніхто не зміг навести переконливих доказів його сучасності або архаїчності, його корисності або шкідливості.

Водночас в умовах глобальних трансформацій в політичній, культурній та економічній сферах при вирішенні проблем безпеки людини (індивіда), суспільства та державних інститутів принципово важливим є врахування взаємозалежності небезпек руйнації культурного коду народу (нації) та кризи державності. Під вказаним кодом, як правило, розуміється закодована в деякій формі інформація, яка дозволяє ідентифікувати унікальні культурні особливості, які досталися народу від предків, а під державністю – певна організація матеріального і духовного буття народу, як соціальної системи, яка складається із території, макросоціальної спільноти (нації), яка на ній проживає і вирізняється культурним кодом, та створені нею державні інститути.

Таким чином, роль елементу “національна” у концепті “національна безпека” може бути з'ясована шляхом дослідження взаємозв'язку сутності концептів “нація” та “націоналізм” у контексті забезпечення безпеки державності. Вказана безпека, з огляду на викладене вище, залежать від об'єктивно-суб'єктивної природи взаємозв'язку природно-біологічних та соціальних умов розвитку державності як соціальної системи. Тому існує взаємозалежність небезпек руйнації культурного коду народу (нації) та національної безпеки, зокрема, через кризи державності.



Ці небезпеки необхідно розглядати у контексті сучасних тенденцій трансформацій геополітичного, культурного та економічного світового простору.

Крім того, одним з наслідків цих трансформацій є відсутність у світовому співтоваристві виключно мононаціональних держав. Тому у концепті “національна безпека” прикметник “національна” (армія, освіта, безпека, економіка тощо) сьогодні має використовуватися стосовно всього народу, який проживає на теренах держави. Цей народ утворюють національні групи - сукупності людей, у яких спільне історичне минуле та які об'єднані економічними, політичними, професійними, культурними, науковими, релігійними та іншими інтересами, які за назвою є національними, а за суттю – інтересами макросоціальної спільноти, яка проживає в даній країні.

### **7.3. Складові безпеки державності, які відображають зміст завдань щодо забезпечення національної безпеки, її рівні, види та складові**

**Складові безпеки державності, які відображають зміст завдань щодо забезпечення національної безпеки.** Аналіз соціокультурних феноменів, які визначаються концептами “безпека”, “небезпека”, “національна безпека” в контексті відображення ними мети та характеристики буття соціальних систем дозволяє виділити три складові безпеки державності:

безпеки території;

безпеки макросоціальної спільноти (нації), яка на ній проживає на певній території;

безпеки державних інститутів.

При цьому діалектична єдність цих складових зумовлена нерозривністю їх буття.

Окремо варто акцентувати увагу на тому, що в сучасних умовах забезпечення безпеки території передбачає не тільки традиційний захист територіальної цілісності, а й інші заходи. Серед них, зокрема, заходи щодо, охорони довкілля, тобто раціонального використання природних ресурсів, збереження природних комплексів, забезпечення екологічної безпеки, в цілому обмеження негативного впливу людської діяльності на довкілля, яке є матеріальною основою буття людини.

Забезпечення безпеки макросоціальної спільноти передбачає створення передумов для її всебічного, прогресивного розвитку та самореалізації кожної людини (індивіду) та соціальної групи.

Основою забезпечення безпеки державних інститутів є створення передумов передусім для захисту конституційного ладу держави та її політичного та економічного суверенітету.

Очевидно, що вказані складові безпеки державності залежать від багатьох факторів, зокрема, політичного режиму, стану економіки, оперативної спроможності національних сил оборони, необхідних для гарантованої відсічі збройній агресії, суспільно-політичної стабільності.

Водночас визначальними є спроможності (передусім державних інститутів) щодо виявлення, попередження та зниження можливого негативного впливу від небезпек руйнації культурного коду макросоціальної спільноти (нації), яка проживає на території держави. Про це переконливо свідчить історичний досвід, наприклад, єврейської та китайської націй, коли втрата державності не стала фатальною для її відродження з часом, оскільки цим націям вдалося зберегти свій культурний код. Тому пріоритетність реагування державних інститутів та інститутів громадянського суспільства на небезпеки руйнації культурного коду макросоціальної спільноти (нації), не може викликати сумніву.

Таким чином, з огляду на викладене можна дійти висновку, що соціальне явище, яке визначають концептом “національна безпека” є специфічною властивістю буття державності. Це явище відображає кількісно-якісну динаміку розвитку державності як соціальної системи та об'єкта реальної дійсності.

Водночас національна безпека є інтегральним критерієм захищеності державності від небезпек та акумулює результати життєдіяльності макросоціальної спільноти (нації) та створених нею державних інститутів. Базовим пріоритетом вказаної життєдіяльності є збереження якісної визначеності державності та функціонування, яке відповідає її природі.

Іншими словами, соціальне явище, яке визначають концептом “національна безпека” відображає ступінь захищеності матеріальних і духовних цінностей людини (індивіду), суспільства і державних інститутів від небезпек або їх відсутності та пов'язані з цим базові (національні) інтереси щодо забезпечення позитивної динаміки розвитку державності. Тому вибір конкретних шляхів, засобів і способів забезпечення національної безпеки зумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам небезпек для державності.

Вітальний (життєвий) потенціал державності залежить від об'єктивно-суб'єктивної природи взаємозв'язку природно-біологічних та соціальних умов її розвитку як системи, зокрема, стійкості соціального порядку. Тому викладене вище дозволяє стверджувати, що в основу вирішення комплексної проблеми забезпечення національної безпеки має покладатися принципово новий підхід. У даному випадку йдеться про парадигму, концептуальною основою якої є викладене вище розуміння сутності соціального явища, яке визначають концептом "національна безпека". Принципові особливості вказаної парадигми є наступні:

безпека будь-якого предмета (об'єкта, суб'єкта тощо) є соціокультурним феноменом, який характеризує стан його буття і водночас категорією, яка відображає універсальні властивості і відношення об'єктивної дійсності, загальні закономірності розвитку матеріальних, природних і духовних явищ, пов'язаних з існуванням цього предмета;

зміст елемента "національна" в концепті "національна безпека", уособлює унікальні характеристики культурного коду макросоціальної спільноти (нації) та створених нею державних інститутів, за яких забезпечується збереження якісної визначеності державності, як системи (об'єкта реальної дійсності) функціонування, якої відповідає її природі.

на відміну від традиційних підходів вона дозволяє враховувати трансформації політичного, економічного і культурного глобального простору, мінімізувати небезпеки підміни національних цінностей та інтересів владною верхівкою та ігнорування потреб розвитку соціальних груп шляхом нав'язування волі більшості, а відтак і закласти підвалини нової методології пошуку адекватних управлінських рішень щодо забезпечення "національна безпека".

Таким чином, теоретико-методологічні труднощі інтерпретації та операціоналізації концепту "національна безпека" зумовлюють необхідність більш детального розгляду у контексті сучасних глибинних змін світового економічного, політичного та культурного середовища сутності концептів "небезпека", "безпека", "нація", "націоналізм", "національний", "культурний код народу (нації)", "державність", їх взаємозв'язку та взаємозумовленості як соціокультурних феноменів.

При цьому в концепті "національна безпека" елемент безпека розглядається як феномен, що характеризує стан буття людини, суспільства державних інститутів, та як категорія, яка відображає властивості і відношення об'єктивної дійсності, загальні закономірності розвитку матеріальних, природних і духовних явищ, пов'язаних з їх існуванням. Водночас зміст елемента "національна", уособлює унікальні характеристики культурного коду макросоціальної спільноти (нації) та створених нею державних інститутів, за яких забезпечується збереження якісної визначеності державності, яке відповідає її природі.

В цілому, соціальне явище, яке позначають концептом "національна безпека" є специфічною властивістю буття (існування) державності. Вона відображає кількісно-якісну динаміку її розвитку та водночас є інтегральним критерієм її захищеності від небезпек, а також акумулює результати життєдіяльності макросоціальної спільноти (нації) та створених нею державних інститутів. Тому вибір шляхів, засобів і способів забезпечення національної безпеки зумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам небезпек для державності.

**Рівні національної безпека.** Виконаний вище аналіз феноменів "безпека", "небезпека", "нація", "націоналізм", поняття "національні інтереси", та підходів щодо визначення змісту поняття "національна безпека" в контексті відображення ними мети та характеристики розвитку соціальних систем дає підстави стверджувати про три взаємозалежні рівні "національної безпеки": безпека людини (громадянина), безпека суспільства та безпека держави. Принциповим є те, що вказані рівні "національної безпеки" є величинами змінними.

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

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

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

Пріоритетність тієї чи іншої складової національної безпеки 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 викладене вище національна безпека також є змінною величиною, а поточна оцінка її рівня завжди розміщується на інтервалі від абсолютної безпеки (ідеальний стан), коли події, явища, процеси, які породжують небезпеки реалізації національних інтересів, повністю відсутні, до абсолютної небезпеки, коли сукупний вплив указаних небезпек вносить до порядку денного питання про можливість існування соціальної системи, наприклад, питання про реальну загрозу її розпаду, насильницьку зміну конституційного устрою тощо.

Бажаний рівень національної безпеки (гарантований, критично допустимий чи недопустимий тощо) часто розглядається як мета, спосіб або необхідна умова життєдіяльності (прогресивного розвитку) людини, соціальної групи, суспільства чи держави. Вказаний розвиток можна уявити як рух по певній траєкторії у середовищі, що постійно змінюється й характеризується сукупністю взаємозумовлених факторів зовнішнього та внутрішнього характеру, які можуть бути описані певним набором показників (індикаторів). Саме тому "національна безпека" є системною кількісно-якісною характеристикою розвитку соціальної системи, як об'єкта реальної дійсності.

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

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

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

*Внутрішня безпека* – це міра (рівень, ступінь) захищеності буття людини (індивіду), соціальних груп, суспільства та державних інститутів від небезпек, джерелами яких є процеси, явища, події тощо, а також дії (бездіяльність) юридичних та фізичних осіб, які розміщені в межах території держави і перебувають під її юрисдикцією. Масштаби, характер, спрямованість, інтенсивність, тривалість, тощо указаних загроз зумовлена внутрішніми чинниками, а їх нейтралізація (зниження рівня впливу на безпеку) значною мірою визначаються можливостями органів державної влади. Небезпеки внутрішній безпеці проявляються в різних сферах життєдіяльності суспільства і держави: політичній, економічній, соціальній та гуманітарній (духовній).

*Зовнішня безпека* – це також міра (рівень, ступінь) захищеності буття людини (індивіду), соціальних груп, суспільства та державних інститутів від небезпек, але джерелами їх є процеси, явища, події тощо, дії (бездіяльність) юридичних та фізичних осіб, які перебувають поза межами території держави і не підпадають під її юрисдикцією. Інакше кажучи, масштаби, характер, спрямованість, інтенсивність, тривалість, тощо указаних загроз зумовлені зовнішніми чинниками, а їх нейтралізація (зниження рівня впливу на національну безпеку) визначаються не тільки можливостями органами державної влади, а й архітектурою та спроможностями міжнародних структур безпеки, станом системи міжнародних відносин, місцем та роллю, яку відіграє в них держава. Небезпеки зовнішній безпеці також можуть проявлятися в політичній, економічній, гуманітарній (духовній) сферах.

Варто зазначити, що забезпечення зовнішньої безпеки передбачає не тільки наявність та підтримання на необхідному рівні оборонного потенціалу, застосування комплексу різноманітних інструментів впливу на перебіг подій (дипломатичних, економічних та ін.), які є в розпорядженні

суверенної держави. На зовнішню безпеку значною мірою впливає також стан справ щодо забезпечення її внутрішньої безпеки.

**Складові національної безпеки та проблемні питання щодо їх визначення.** 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 вживати комплекс заходів щодо захисту національних інтересів.

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

В Україні часто сфери національної безпеки визначають крізь призму загроз безпеці. Інколи навіть стверджують, що загрози є критеріями формування державної політики національної безпеки, що вони є її наріжним каменем. Але це не зовсім логічно, оскільки, як правило, однією із передумов виникнення загрози є наявність національного інтересу.

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

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

І насамкінець, принципово важливо при аналізі проблем національної безпеки, і передусім при визначенні складових національної безпеки зосереджувати увагу на труднощах методологічного характеру. Вони зумовлені тим, що під час дослідження складних проблем, як правило, необхідно будувати модель, яку б можливо було використати, як прогнозу.

Водночас у сфері суспільних відносин, часто доводиться зіштовхуватися з досить жорстким обмеженням, яке є наслідком складності моделі. Суть цього обмеження полягає в тому, що кількість параметрів, за допомогою яких можна описати процес чи об'єкт (тобто його стан у той чи інший момент часу), не повинна перевищувати десяти. Це зумовлено тим, що збільшення кількості параметрів породжує значні труднощі в процесі комплексного аналізу отриманих у процесі моделювання результатів.

Найпоширеніший підхід при моделюванні складних об'єктів (процесів) полягає в тому, що його поділяють на елементи (частини). Потім указані частини досліджують, а отримані результати намагаються інтерпретувати (перенести) на цілісний об'єкт (процес). І саме тут у дослідників виникає найбільша трудність.

Будуючи модель об'єкта (процесу) доводиться керуватися традиційним підходом – “від часткового до загального”. Проте широке використання індукції породжує проблему, зумовлену такою властивістю системи, як її цілісність, тобто об'єднання результатів дослідження складових (елементів) системи не дає повного уявлення про систему в цілому. Іншими словами, через неможливість урахувати всі взаємозв'язки між елементами цілого важко забезпечити перехід кількості в якість, тобто інтерпретувати результати дослідження складових системи на всю систему.

Тому інформація про окремі сфери (види, сектори, види тощо) національної безпеки (загрози, інтереси, ресурси тощо) ще не дає вичерпного уявлення про безпеку об'єкта (процесу) в цілому. Цю принципову особливість дослідження соціальних систем слід враховувати при розв'язанні проблеми забезпечення національної безпеки, а саме в процесі визначення комплексної оцінки умов розвитку

людини, суспільства, держави у контексті реалізації їх інтересів у різних сферах (політичній, економічній тощо).

#### **7.4. Фактори, які зумовлюють доцільність поділу національної безпеки на види та складові**

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

*По-перше*, сьогодні спостерігається стійка тенденція до розширеного тлумачення поняття “національна безпека” в процесі розробки та здійснення політики держави в різних сферах життєдіяльності суспільства. Внаслідок цього до сфери національної безпеки включають найрізноманітніші суспільні та індивідуальні потреби. За такого підходу будь-які прояви загроз указаним потребам, якщо вони впливають на нормальне функціонування держави, життя суспільства або індивіда тією чи іншою мірою стають об’єктами національної безпеки. Тому, наприклад, трапляються поняття “кадрова безпека”, “продовольча безпека”, “техногенна безпека”, “транспортна безпека”, “водна безпека” тощо.

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

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

*По-третє*, найскладнішою проблемою в теорії та практиці забезпечення національної безпеки є визначення національних інтересів, які є відображенням потреб життєдіяльності індивіда, суспільства та держави в тій чи іншій сфері (політичній, економічній тощо). Очевидно, тільки після визначення вказаних інтересів можливо відповісти на запитання: що розуміється під політичною, економічною, соціальною, гуманітарною безпекою та які чинники і тенденції їх розвитку визначально впливають на реалізацію інтересів у тій чи іншій сфері життєдіяльності індивіда, суспільства та держави.

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

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

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

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

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

Вважається також, що стабільність політичної системи, ефективність збройних сил, інших “силових” структур, відносини між ними та суспільством і урядом мають визначатися законом, визнаватися в плані культури і насаджуватися політичною владою. Саме тому принципового значення набуває вдосконалення відносин між цивільними і військовими, в тому числі налагодження громадянського цивільного контролю над збройними силами.

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

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

При цьому варто зазначити, що поняття “оборонна сфера” є більш загальним ніж поняття “воєнна сфера”, хоча останнє вживається значно частіше. Це зумовлено тим, що забезпечення обороноздатності держави передбачає розгляд значно більшої сукупності чинників, які 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 цивільними 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 існує поняття “радіоелектронної боротьби”, що є лише елементом вказаної протидії);
- оптимізація розподілу функцій, повноважень та відповідальності на політичному, адміністративному та оперативному (військовому) рівнях управління у питаннях військового будівництва та підготовки країни до оборони (а не просто розподіл повноважень між Генеральним штабом Збройних Сил та Міністерством оборони України);
- забезпечення системного підходу до аналізу сукупності воєнно-політичних та воєнно-технічних факторів, які існують в зовнішньополітичній діяльності держави (чи то, вступ до ЄС, чи нарощування потенціалу своєї участі у миротворчій діяльності).

Це стосується і досить широкого вживання поняття “екологічна сфера”. Екологія – наука, яка вивчає умови існування живих організмів та взаємозв'язки між ними і середовищем, у якому вони живуть. Основою традиційної екології стало вчення Ч.Дарвіна про боротьбу організмів за виживання. Основою сучасної екології є вчення про біосферу, фундатором якого став вітчизняний учений В.І.Вернадський. Він показав, що всі три оболонки Землі (атмосфера, гідросфера, літосфера) пов'язані воедино живою речовиною, яка безперервно здійснює вплив на неживу природу, перетворюючи і формуючи сучасний вигляд планети. При цьому вплив людини на природу постійно посилюється.

Вищезазначені сфери національної безпеки, здійснюють безперервний взаємний вплив одна на одну через взаємозв'язок внутрішніх і зовнішніх факторів, дія яких може проявлятися в різних сферах життєдіяльності суспільства і держави.

Так, не підлягає сумніву вплив економічної безпеки на оборонну та соціальну безпеку і навпаки. Це означає, що відсутність належного розуміння й відповідного консенсусу в суспільстві щодо формування пріоритетних національних інтересів, у будь-якій з сфер та адекватної реакції щодо протидії загрозам їх реалізації може призвести до зниження рівня безпеки в інших сферах. Тому не варто віддавати перевагу тій чи іншій сфері національної безпеки. Ці переваги, як правило, є тимчасовими, якщо в цілому розглядати їх у контексті забезпечення національної безпеки. Можна лише стверджувати про пріоритетність тих чи інших національних інтересів у вказаних сферах у

якийсь історичний період розвитку суспільства і держави, а отже, і відповідну пріоритетність щодо ресурсного забезпечення їх реалізації.

В цілому ж, віддавати протягом тривалого часу перевагу тій чи іншій сфері, за певних умов може стати навіть загрозою національній безпеці, оскільки ігнорування національних інтересів в інших сферах, зрештою, призводить спочатку до зниження потенціалу держави, а потім і до зниження рівня національної безпеки. Таким чином, перевага, яка може віддаватися тій чи іншій сфері національної безпеки, виправдана лише у випадку якихось надзвичайних умов.

### **Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях**

1. Розкрийте зміст традиційних підходів до з'ясування змісту поняття "національна безпека"
2. Розкрийте зміст концептуальних засад з'ясування сутності соціального явища, яке позначають поняттям "національна безпека"
3. Яку роль відіграють поняття "нація", "націоналізм" та культурний код у концепті "національна безпека"?
4. Які складові безпеки державності, які відображають зміст завдань щодо забезпечення національної безпеки?
5. Розкрийте зміст рівнів національної безпеки
6. Які проблемні питання виникають при визначенні складових національної безпеки?
7. Які фактори зумовлюють доцільність поділу національної безпеки на види та складові?

## **ЛЕКЦІЯ 8. Концептуальні засади та особливості формування механізмів забезпечення національної безпеки в сучасних умовах**

### **НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ**

- 8.1. Сутність концептуального підходу, політичного реалізму та конструктивістського підходу щодо забезпечення національної безпеки
- 8.2. Взаємозв'язок підходу до формування механізмів забезпечення національної безпеки та національних інтересів, вплив глобальних проблем та міжнародного права на його вибір
- 8.3. Класична парадигма та інституційно-цивілізаційний аспект формування механізмів забезпечення національної безпеки
- 8.4. Основні чинники доцільності переходу до нової парадигми формування механізмів забезпечення національної безпеки

### **8.1. Сутність концептуального підходу, політичного реалізму та конструктивістського підходу щодо забезпечення національної безпеки**

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

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

*По-перше*, як і раніше, переважна більшість країн вибираючи концептуальний підхід до забезпечення національної безпеки, головну увагу акцентує на геополітичному вимірі безпеки. Це обумовлено тим, що під національною безпекою переважно розуміють фізичне виживання держави, а саме: захист її суверенітету, територіальної цілісності та існуючого політичного режиму (політичного устрою).

*По-друге*, принципово важливим вважається здатність держави адекватно реагувати на будь-які загрози зовнішнього характеру. Тому забезпечення безпеки людини (громадянина) певною мірою відходить на задній план.

*По-третє*, головна ідея такого бачення забезпечення належного (бажаного) рівня національної безпеки зводиться до того, що нація перебуває в стані безпеки, коли їй не доводиться приносити в жертву свої інтереси з метою уникнення війни і коли вона може захистити за необхідності ці інтереси шляхом війни.

Таким чином, таке розуміння суті національної безпеки має чітко виражений воєнно-політичний контекст. Він, у свою чергу, передбачає й відповідне стратегічне уявлення щодо принципів, підходів, засобів, способів та шляхів забезпечення національної безпеки та вжиття заходів щодо на забезпечення належної оборони від потенційного ворога, а також пошук потенційних союзників.

Указані чинники знаходять відображення в керівних документах стратегічного рівня публічного управління у сфері національної безпеки, передусім стратегії національної безпеки, воєнній стратегії, оборонній доктрині. При цьому головна теза, на якій так чи інакше ґрунтуються основні положення вказаних документів зводиться до того, що стану безпеки можна досягти тільки внаслідок безумовної й повної перемоги над ворогом.

Водночас підходи, які лежать в основі політики держав щодо забезпечення національної безпеки утворюють дві групи. Основою підходів першої групи є наукова школа так званого "політичного реалізму". В підходах другої групи домінує так званий конструктивістський підхід

**Політичний реалізм як підхід щодо формування механізмів забезпечення національної безпеки.** Після Другої світової війни сформувалася наукова школа так званого "політичного реалізму". Її загально визнаним засновником та керівником вважають американського політолога та провідного теоретика США по зовнішній політиці Ганса Моргентау. В своїй знаменитій роботі "Політичні стосунки між націями" (або "Політика міжнародних відносин") він, будучи переконаним, що в основі міжнародної політики лежать закони політичної поведінки, коріння яких слід шукати в природі людини, сформулював основні принципи політичного реалізму, які звелись до таких:

Її загально визнаним засновником та керівником вважають американського політолога та провідного теоретика США по зовнішній політиці Ганса Моргентау. В своїй знаменитій роботі "Політичні стосунки між націями" (або "Політика міжнародних відносин") він, будучи переконаним, що в основі міжнародної політики лежать закони політичної поведінки, коріння яких слід шукати в природі людини, сформулював основні принципи політичного реалізму, а саме:

політична діяльність у сфері міжнародних відносин має ймовірний характер;

основою зовнішньої політики будь-якої держави є її національні інтереси, які трактуються в термінах сили та могутності (у даному випадку концепція національного інтересу дозволяє розглядати міжнародну політику як сферу, відносно незалежну від економіки, релігії, етнічних стосунків та інших сфер);

об'єктом дослідження теорії міжнародних відносин мають бути не наміри і мотиви державних діячів, а їх реальні дії (цей принцип дозволяє уникнути можливих помилок в теорії міжнародних відносин, а саме: дослідження мотивів і намірів, які лежать в основі політичних дій, а також вивчення ідеологічних переваг суб'єктів міжнародних відносин).

національні інтереси є динамічними й залежать від історичного періоду, політичного і культурного контексту, тобто вказані інтереси розуміються, не як раз і назавжди встановлену і незмінну, а як залежну від ситуації, зумовленої владою (силою), якою володіє держава;

універсальні загальнолюдські моральні принципи непридатні для оцінки дій держав, оскільки у даному випадку має застосовуватися принцип політичної розсудливості та етики відповідальності, які й визначають моральні основи зовнішньої політики (цей принцип відкидає право будь-якої нації на створення універсального морального закону, який може бути прийнятий всіма, тобто відкидає тотожність між мораллю конкретної нації і універсальними моральними законами). Багато націй випробували подібну спокусу - запропонувати їх власні цілі, їх волю як універсальні принципи;

міжнародні відносини є ареною боротьби за владу і вплив на міжнародній арені, тобто



міжнародна політика держави завжди пов'язана з боротьбою за владу, під якою розуміються різні форми контролю суб'єкта влади над діями і ідеями об'єктів влади.

Очевидно, що роль в міжнародній політиці тих чи інших держав в різні історичні періоди різна. Тому відношення держав в міжнародній політиці є динамічною категорією. Вона залежить від багатьох чинників, які дозволяють державі зайняти ту чи іншу позицію на міжнародній арені. Серед цих чинників, зокрема, потенційні спроможності збройних сил і загроза їх використання, які є найважливішим матеріальним ресурсом, що визначає силу держави.

Вказана школа значною мірою створила теоретичне підґрунтя під геополітичний вимір формування механізмів забезпечення національної безпеки, а її активними послідовниками стали американський державний діяч, дипломат і експерт в області міжнародних відносин Генрі Кіссінджер та американський політолог, соціолог і державний діяч польського походження Збігнев Бжезінський.

В кінцевому підсумку, на переконання представників вказаної школи, держави, як і окремі особистості, керуються передусім раціональними цілями, серед яких і ті, що стосуються їх потреби в безпеці. Тому міжнародні відносини, на їхню думку, є своєрідною сумою політик суверенних держав, а світова політика інтерпретується як система балансів сил переважно між великими (впливовими) державами. При цьому зіткнення національних інтересів на міжнародній арені є неминучим.

Суть вказаної ідеї розкриває загальновідома теза Г. Моргентау, яка полягає в тому, що державні діячі і народи можуть шукати свободу, безпеку, процвітання або власну силу, визначати свої цілі у вигляді релігійних, філософських, економічних і соціальних ідеалів, але вони завжди прагнуть досягти своїх цілей борючись за владу, боротьба за яку універсальна в часі і просторі. Тому безпека держави залежить від її власної сили і боротьба за силу на міжнародній арені виступає, як окремий випадок боротьби за владу всередині держави. Тому для "політичних реалістів" влада і сила є категоріями одного порядку.

На думку, "політичних реалістів", суть сили полягає в здатності опротестувувати національні інтереси інших держав, навіть якщо вони життєво важливі для цих держав (їх суверенітет, територіальна цілісність тощо). Загроза застосування сили в цьому разі перетворюється в основний інструмент національної політики, а вміння маніпулювати загрозою її застосування – в основну функцію дипломатії й основу Стратегії національної безпеки (Военної стратегії).

"Політичні реалісти" переконані, що реальність національного інтересу проявляється у міру його здійснення. Вказаний інтерес визначається суверенною державою і передбачає наявність вольової основи та відповідних засобів для його досягнення (політичних, воєнних, економічних та ін.). Тому реалізація національного інтересу не передбачає ніяких обмежень, крім сили, яку має держава, у своєму розпорядженні (в політичному, економічному, воєнному та інших вимірах) для можливої силової протидії з боку держав-супротивників реалізації вказаного інтересу.

Очевидно, що досить дискусійним залишається питання щодо законності застосування сили та наслідків такої реалізації національного інтересу відносно інтересів інших країн або для системи міжнародних відносин в цілому і отже, для міжнародної безпеки. Тому для пояснення міжнародній спільноті своїх дій держави часто застосовують так звані "подвійні стандарти". Суть їх, яка, як правило, не афішується і апробована століттями, досить проста: "сильні роблять те, що хочуть, а слабкі, те, що можуть, а можуть вони мало", тобто вказані "стандарти" тільки підтверджують, що для "політичних реалістів" влада і сила є категоріями одного порядку.

Сьогодні прихильники політики національної безпеки та формування механізмів її забезпечення, які по суті ґрунтуються на описаних вище основних принципах політичного реалізму, домінують у міжнародній політиці.

Водночас силові методи забезпечення національної безпеки вони не зводять лише до військової сили. Політичні, економічні, інформаційно-психологічні та інші важелі впливу на поведінку інших держав вони все частіше розглядають як важливі додаткові засоби реалізації національних інтересів силовим методом, який залишається головною домінантою зовнішньої політики.

Наприклад, введення економічних санкцій чи економічної блокади, захисту внутрішніх ринків, просування товарів на зовнішні ринки переважно розглядаються "політичними реалістами" в контексті силового протистояння (у цьому разі – "економічного протистояння").

Звичайно, "політичні реалісти" не заперечують, що реалізація національних інтересів може передбачати й вирішення тих чи інших проблем щодо забезпечення міжнародної безпеки. Серед них, зокрема, недопущення поширення ядерної зброї, боротьба з міжнародним тероризмом чи масовими порушеннями прав і свобод людини в окремих країнах, негативні наслідки глобалізаційних

процесів. Водночас силовий фактор навіть у вирішенні вказаних проблем продовжує домінувати.

Яскравим прикладом цього є події, які розгорнулися навколо Іраку у 2003 р. – країни, яка розташована в одній із колісок світової цивілізації. У цьому році коаліція під керівництвом США та Великобританії розпочала військову операцію проти Іраку. Його звинуватили у володінні зброєю масового знищення, а її лідера С.Хусейна – у зв'язках із Аль-Каїдою. Звинувачення звучали і з трибуни ООН. Після нетривалої війни, якій передувала інформаційно-психологічна операція глобального масштабу з метою дискредитації керівництва держави та його політичної ізоляції, Ірак було підкорено і зруйновано, а С.Хусейна захоплено та страчено (для цього в країні відновили смертну кару, а стратили на світанку знакового для іракців свята – дня жертвоприношення).

Через десять років США пішли із країни, але порушеного миру досі не досягнуто. Ірак фактично розділений на три ворогуючі частини: курдську північ, сунітський центр та шиїтський південь. Економіці країни завдано величезної шкоди. Піддаються знищенню безцінні пам'ятки світової культури. Унаслідок терористичних актів у країні щодня гинуть та зазнають поранень десятки і сотні людей, наноситься непоправна матеріальна шкода промисловим об'єктам. Водночас, як досить швидко з'ясувалося, висунуті звинувачення про Іраку були неправдою, тобто міжнародній спільноті їх до цього часу так і не представили.

Викладене вище - типовий приклад “подвійних стандартів” при реалізації національних інтересів тих, хто розв'язував війну проти Іраку.

Заслуговує на увагу й аналіз нових, так званих “антитерористичних стратегій”, який свідчить, що вказані стратегії лише модернізують стратегії “стримування” та “неядерного стримування”, які з'явилися в 80-90-х рр. ХХ ст. Характерною особливістю вказаних стратегій, передусім США та Російської Федерації, є те, що в них акцентується увага на необхідності застосування сили не тільки тоді, коли загроза вже сформувалася, а й тоді, коли вона тільки-но з'явилася, щоб запобігти її переростання в реальну шляхом завдання превентивних ударів. При цьому не виключається застосування і ядерної зброї.

Так, у Стратегії національної безпеки США 2002 року, зазначалось, що головною метою має бути забезпечення для Президента більш ширшого вибору варіантів воєнних рішень для припинення агресії або тиску в будь-яких формах на Сполучені Штати Америки чи їх союзників. У цьому контексті необхідно розглядати й ініціативи США щодо розгортання елементів ПРО у Східній Європі (Польщі, Румунії, Болгарії, Чехії) та Воєнну доктрину Російської Федерації.

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

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

При цьому серед прихильників конструктивістського підходу є й такі, які продовжують розглядати національні держави як важливі суб'єкти безпеки та системи міжнародних відносин, але *нарівні* із іншими суб'єктами безпеки, які, на їх думку, відіграють рівнозначну роль. З огляду на це, вони переконані, що палітра взаємовідносин у світовому співтоваристві принципово має розглядатися не тільки “по вертикалі”, на якій держави диференційовані з погляду нерівності та залежності у воєнному, економічному та інших аспектах, як вважають “політичні реалісти”. Важливим є й розгляд динаміки міжнародних відносин “по горизонталі”, а саме в контексті залежності міжнародної безпеки від стану взаємодії між іншими акторами: міжнародні організації, транснаціональні компанії тощо.

Звичайно, конструктивістський підхід дає змогу більш ґрунтовно відобразити різні аспекти та проблеми забезпечення міжнародної та національної безпеки, зокрема глобальний характер загроз безпеці, неможливість забезпечення безпеки в межах окремо взятої держави тощо.

Водночас є частина прихильників конструктивістського підходу, які значно принижують роль держави в сучасних міжнародних відносинах. На їхню думку, в системі міжнародних відносин такі

традиційні атрибути державності, як суверенітет, державні кордони і навіть необхідність захисту національних інтересів, є анахронізмом. Тому вони переконують, що світова політика в принципі сьогодні вже не є міждержавна. Результати інтенсифікації та поглиблення взаємозв'язків між неурядовими організаціями, транснаціональними компаніями, взаємодії між партіями, вченими, молодіжними організаціями, окремими громадянами та ін., на їхню думку, має значно більше значення для забезпечення національної безпеки, ніж той чи інший стан міждержавних стосунків, збройні сили тощо.

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 й навіть міжнародну безпеку. З огляду на це світова політика трактується як результат діяльності вказаних організацій (у політичній, економічній, гуманітарній, соціальній сфері), а не як міждержавна. Таким чином, ця частина прихильників конструктивістського підходу державі відводить роль своєрідного "нічного сторожа", а суспільним і корпоративним об'єднанням, асоціаціям тощо фактично передає функції державної влади щодо захисту законних інтересів громадян і соціальних груп.

В останні роки для реалізації та певною мірою демонстрації вказаної влади (її сили) широко використовують можливості сучасних інформаційних технологій. У цьому разі мова йдеться про так звані "соціальні мережі", які дозволяють фактично одномоментно мобілізувати протестний потенціал сотень тисяч і навіть мільйонів людей проти існуючого порядку (в політичній, економічній чи іншій сфері) чи проти політичного режиму в цілому.

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

Справді, останнім часом все очевиднішим є те, що економічна та культурна глобалізація, розвиток інформаційних технологій призводять до поширення віртуальних груп за інтересами, досить корпоративних та егоїстичних. Це значно ускладнює виконання державою завдань щодо забезпечення національної безпеки. На органи державної влади зростає тиск з боку нових форм політики ідентичності, в центрі якої часто перебувають релігійні переконання, етнічні суперечності, масова та ворожа до національних здобутків культура та інші чинники.

Зокрема, національна література, мистецтво, історія, культурні традиції замінюються іконами, якими стають телезірки, фотомоделі, шоумени, футболісти тощо. Наслідком цього є перехід від світу, структурованого державами й обтяженого низкою соціально-політичних умов, обов'язків, національних традицій, до світу пластичного, вільного від тих чи інших політичних, моральних чи інших бар'єрів (заборон) і меж, у центрі якого, як правило, стоять егоїстичні корпоративні інтереси окремих груп людей.

Цей перехід є однією з причин поступової втрати значення в масовій свідомості таких дискурсів, зокрема, як "патріотизм", "національна безпека", "державний суверенітет", "суспільний інтерес".

Безумовно, це послабляє державу не тільки як суб'єкта міжнародної політики, а й, передусім, як інструмент (інститут) реалізації публічного (суспільного) інтересу у сфері національної безпеки. Але це зовсім не означає, що ліберальні підходи щодо забезпечення національної безпеки, які активно популяризувалися західними фахівцями та експертами, в тому числі на теренах незалежної України, показали свою життєздатність. Зокрема, всупереч основним положенням вказаних підходів:

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

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

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

Навпаки, процес розмивання системи міжнародних відносин як системи взаємовідносин суверенних держав, значно сповільнився. Можна навіть стверджувати, що він відбувається у зворотному напрямку. Так, США уже відмовилися від низки міжнародних договорів, які так чи інакше обмежували їх суверенітет.

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

## **8.2. Взаємозв'язок підходу до формування механізмів забезпечення національної безпеки та національних інтересів, вплив глобальних проблем та міжнародного права на його вибір**

**Взаємозв'язок підходу до формування механізмів забезпечення національної безпеки та національних інтересів.** Передусім вибір підходу щодо забезпечення національної безпеки передбачає однозначну визначеність щодо системи національних інтересів. Зокрема, потрібно отримати відповідь на такі принципові запитання:

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

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, кадрові, фінансові тощо) можуть бути для цього використані?

Вибираючи підхід щодо забезпечення національної безпеки, принципово важливо також оцінити загрози національним інтересам.

Так, багато фахівців вважає, що загрози *внутрішнього* характеру мають вирішальне значення при виборі підходу щодо забезпечення національної безпеки. Тобто існує думка, що вибір вказаного підходу має здійснюватися передусім у контексті закономірностей та особливостей суспільно-політичного і соціально-економічного розвитку держави.

Проте зовнішнє середовище характеризується чинниками, які також породжують загрози національним інтересам. Тому вказані чинники слід враховувати вибираючи підхід щодо забезпечення національної безпеки. Серед вказаних чинників, зокрема:

нерівномірність, суперечливість, невизначеність та непередбачуваність гео економічного та геополітичного розвитку;

дестабілізуючий розвиток демографічних процесів у світі;

ознаки вичерпаності природних та енергетичних ресурсів;

зростання кількості та інтенсивності збройних конфліктів в різних регіонах планети;

підвищення ймовірності розповсюдження ядерної зброї;

усвідомлення взаємозалежності національної і міжнародної безпеки.

**Вплив глобальних проблем на вибір підходу щодо формування механізмів забезпечення національної безпеки.** Загрозою національній безпеці є також загострення та невирішеність так званих глобальних проблем безпеки. Йдеться про проблеми, які:

концентрують фундаментальні суперечності земної цивілізації та загрожують її подальшому розвитку;

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 розподілити на три групи: *природного, техногенного та соціального* походження.

Першу групу утворюють проблеми, які є наслідком відносин людини та навколишнього середовища (природи).

Друга група – проблем, породжені наслідками та суперечностями розвитку постіндустріальної цивілізації. Вони проявляються в двох аспектах: катастрофічному руйнуванні навколишнього середовища проживання людини та значних диспропорціях у розвитку духовних і матеріальних людських цінностей, на 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.

Звичайно, указаний поділ глобальних проблем безпеки є досить умовним через вплив будь-якої проблеми на інтенсивність та спрямованість розвитку інших проблем. Тому ці проблеми необхідно розглядати як складну динамічну систему, розвиток якої має спонтанний характер, є об'єктивним результатом соціального прогресу і характеризується високою динамічністю. Зокрема, йдеться про зміну статусу і значення тих чи інших проблем, включення до вказаної системи все нових проблем. Так, у середині 80-х р. минулого століття проблеми боротьби з міжнародним тероризмом мали відносно локальний характер, а сьогодні це є глобальною проблемою безпеки.

**Вплив міжнародного права на формування механізмів забезпечення національної безпеки.** Досить важливим чинником, який здійснює вплив на вибір підходу щодо забезпечення національної безпеки, є й те, що в багатьох конфліктах, у тому числі збройних, стає все важче визначити сторони протистояння, тип конфлікту, його істинні причини, ініціаторів.

Наприклад, це може бути внутрішній конфлікт, під час якого відбуваються зіткнення між урядовими силами правопорядку і навіть армійськими підрозділами, які намагаються підтримати конституційний порядок та опозицією до уряду, яку ті чи інші країни (з огляду на свою зацікавленість у цьому конфлікті), можуть називати “демократичною”, “сепаратистами”, “терористами”, “бойовиками” тощо. Часто вказана опозиція має найсучаснішу зброю (хто її озброює, як правило, не афішується). Це може бути фактично й зовнішня агресія, яку Рада безпеки ООН за встановленою процедурою санкціонує як миротворчу чи гуманітарну операцію з метою захисту цивільного населення або як контртерористичну операцію для знищення баз і таборів терористів.

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

Міжнародне право, що охороняє територіальну цілісність держав, Женевська конвенція, яка регламентує ведення війн, були сформовані до виникнення сучасних загроз національній та міжнародній безпеці. Відсутність адекватних вказаним загрозам і закріплених у міжнародному праві принципів та правил використання збройної сили, дедалі більше перешкоджає стримуванню, обмеженню масштабів і жорстокості конфліктів. Більше того, їх відсутність дає змогу прямо чи опосередковано втручатися у внутрішні справи суверенних держав, включаючи безпосередню військову агресію.

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

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

### 8.3. Класична парадигма та інституційно-цивілізаційний аспект формування механізмів забезпечення національної безпеки

**Класична парадигма формування механізмів забезпечення національної безпеки.** Багато фахівців переконані, що керуваність з боку людини суспільним розвитком має стати домінуючою характеристикою буття. З огляду на це, а також через геополітичні та геоекономічні трансформації останні десятиріччя ознаменувалися активізацією пошуку механізмів забезпечення національної безпеки та сформувалася певна парадигма його формування, яку можна назвати класичною.

В основі парадигми твердження, яке набуло обрисів канонічної дослідницької моделі, а саме: національна безпека є інтегральною характеристикою безпеки людини (індивіда), суспільства та держави (її державних інститутів);

рівень національної безпеки залежить від дотримання суб'єктами публічного управління при розробці та реалізації управлінських рішень оптимальної комбінації змінних у трикутнику: “національні інтереси” – “небезпеки щодо їх реалізації” – “можливості держави”.

При цьому створення умов для підтримки бажаного рівня захищеності національних інтересів, забезпечення цілісності об'єктивно диференційованого суспільства та нейтралізація небезпек щодо здатності держави відстоювати ці інтереси, як правило, є пріоритетом державної політики. У цьому контексті вирішуються завдання щодо формування механізмів реагування на небезпеки життєдіяльності людини (індивіда), суспільства і держави. Неупереджений аналіз дозволяє дійти висновку, що механізми забезпечення національної безпеки провідних країн світу побудовані згідно вказаної парадигми є досить збалансованими та ефективними. Цьому сприяє також несуперечливість нормативної бази їх функціонування, належна увага до створення відповідних інституційних структур, підготовки й укомплектування їх професіоналами високого рівня, постійне вдосконалення методології визначення пріоритетів політики безпеки та процедур прийняття управлінських рішень,

Разом з тим, спроби побудувати аналогічні механізми забезпечення національної безпеки в інших країнах не виявились такими успішними. Головна причина полягає у недостатності економічних, політичних, воєнних, інформаційних та інших можливостей цих країн. Тому їх механізми забезпечення національної безпеки у кращому випадку спроможні гарантувати лише асиметричний характер реагування на небезпеки для своїх громадян і держави в цілому. Це свідчить про не універсальність класичної парадигми формування механізмів забезпечення національної безпеки.

Водночас стає все більш очевидним, що пошук оптимальних рішень з питань забезпечення національної безпеки все частіше виходить за межі класичної парадигми. Вказаний пошук необхідно здійснювати, як правило, у деякому багатомірному просторі, де активно проявляють себе інші суб'єкти міжнародних відносин та наслідки сучасних процесів глобалізації, які породили низку додаткових проблем стратегічного порядку.

Донедавна структурно-функціональна простота розвитку цивілізації сприяла певному ступеню надійності результатів аналізу міжнародної та національної безпеки та сформованих на їх основі механізмів її забезпечення. Сьогодні розробка ефективних стратегій, спрямованих на забезпечення національної безпеки перетворилася у більш складну проблему. Це, в свою чергу, приводить до гострих дебатів про найбільш ефективну концептуальну основу формування механізмів її забезпечення (реалізм, конструктивізм, лібералізм тощо).

З одного боку, це передусім загострення антагонізму несумісних між собою цінностей. Так, пара цінностей “свобода і рівність” трансформуються в дилему: “відкрите” чи “закрите” суспільство. Вона ж, 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 такою цінністю визнати “рівність” і, так би мовити, “справедливо все поділити”. 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 контексті її можливостей і механізмів по забезпеченню безпечного суспільного розвитку.

Крім того, незважаючи та постійні дискурси, що здобутки будь-якої національної культури є рівноцінним індивідуальним виміром цінностей людської цивілізації, аналіз керівних документів з питань безпеки провідних країн світу показує – вони лише модернізують старі стратегії, так званого

“стримування”, “неядерного стримування” тощо. Останнє десятиріччя переконливо свідчить, що досягнення своїх стратегічних цілей ці країни як і раніше уявляють шляхом здійснення підривних дій, політичного, інформаційного, економічного тиску проти ймовірного противника.

Викладене вище свідчить, що класичний підхід щодо формування механізмів забезпечення національної безпеки не дозволяє враховувати реалії сучасного мінливого і суперечливого світу. Зокрема, йдеться про можливість реалізації різних варіантів розвитку одного й того суспільства, глибоке переосмислення ролі індивідуального та колективного інтелекту, національні та міжнародні виміри безпеки людини (індивіду), суспільства та держави.

**Інституційно-цивілізаційний аспект формування сучасних механізмів забезпечення національної безпеки.** Вище було показано про необхідність подальшого вдосконалення класичної парадигми формування механізмів забезпечення національної безпеки, надання їй більшої універсальності та гнучкості. Одним із кроків у цьому напрямку є використання методології цивілізаційного підходу та інституціоналізму при формуванні цих механізмів, тобто йдеться про інституційно-цивілізаційний аспект його формування.

Передусім варто зазначити, що при вирішенні цієї проблеми важливою є відповідь на питання про головні рушійні сили історичного розвитку (у різних його вимірах: політичних, економічних, соціальних культурологічних тощо). Існують різні підходи щодо відповіді на це питання.

Так, німецький філософ Г.Гегель, вважав, 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 його думки є позиція Л.М.Гумільова, згідно якої історія народу, це не що інше, як прогрес та регрес його “духу”, що народи й цивілізації змінюють один одного в історичному процесі, як тільки виконують свою місію.

Але в кінцевому підсумку в основу тієї чи іншої концепції щодо виникнення і становлення етносу покладається одна із тез:

цей процес є наслідком причинно-детермінованих взаємин певних соціальних спільнот з їхнім природним оточенням;

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

В теорії випадкових процесів строго доводиться, що імовірними є ситуації, коли при відомому стані процесу у деякий момент часу, його подальший стан може не залежати від “минулого”. При цьому часто “майбутнє” може прогнозуватися (передбачатися) нами з певною ймовірністю, але воно не пов’язане причинно-наслідковим зв’язком з “минулим”.

Автор концепцію випадкової події О.Курно, який ввів в науковий обіг поняття перехресних причинно-наслідкових рядів, довів, що події, які виникають при зустрічі або комбінації явищ, що належать незалежним рядам, які утворилися у порядку причинності, є “явищами випадковими або наслідками випадку”. Сьогодні багато вчених переконані в тому, що скоріш всього в історії виникнення та розвитку етносів і держав має місце одночасне поєднання обох процесів. Тому не тільки взаємодії соціальних спільнот з природним оточенням творять етнос, а свідомість етносу, його ціннісні орієнтації та уявлення творять етнос, оскільки спонукають його до дій, спрямованих на перетворення свого матеріального оточення. Це призводить до множинності етносів та свідчить про їх онтологічну рівноцінність.

Таким чином, в розвитку будь-якого етносу та створених ними соціальних систем, у тому числі й державних інститутів, переплітається, так би мовити, “матеріальна” й “ідеальна” складова. Тому державні інститути мають займати активну позицію спрямовану одночасно на розвиток титульної нації та інших етносів, що передбачає наявність “уявлень” про цінності народу, наприклад України, так би мовити “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 досліджень антропології, археології, палеогеографії, геології, палеонтології та інших наук. В сукупності, це дозволяє розпізнати події конкретного історичного часу, виходячи з нього самого. Намагання з’ясувати закономірності виникнення та розвитку етносів, передбачити їх майбутнє тільки на основі навіть комплексного аналізу результатів досліджень цих наук важко.

Деякою мірою, підтвердження правоти такого погляду на динаміку розвитку етносів можна знайти у Дж.Сороса. 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, оскільки існує двосторонній зв'язок.

З одного боку, люди прагнуть сформуванню картини світу, 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 – люди прагнуть змінити дійсність (природу) 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 та переконаний, що саме такі ситуації покладено в основу будь-якого історичного процесу.

Іншими словами, теперішні думки та уявлення людей і соціальних спільнот можуть впливати на настання подій в майбутньому. Ці події, в подальшому, можуть перетворитися на історичний досвід, який зможе впливати на мислення сучасників майбутнього. Ця особливість вирізняє події, так званого “історичного значення”, які змінюють наше розуміння результатів цивілізаційного розвитку і в цьому контексті окремих народів і держав, а це нове розуміння, у свою чергу, по-новому впливає на вказаний розвиток.

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

Вищевикладене свідчить про необхідність переходу до нової парадигми формування механізмів забезпечення національної безпеки.

#### **8.4. Основні чинники доцільності переходу до нової парадигми формування механізмів забезпечення національної безпеки**

Про необхідність переходу до нової парадигми формування механізмів забезпечення національної безпеки свідчать наступні чинники.

*По-перше*, необхідним є застосування принципів і підходів системно-синергетичного аналізу, які знайшли своє відображення у цивілізаційній парадигмі дослідження суспільних процесів. Їх застосування дозволяє врахувати з системних позицій низку факторів, які здійснюють вплив на безпечний розвиток соціальної системи. Серед них, зокрема:

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

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

суперечливі наслідки сучасних процесів глобалізації у всіх сферах життєдіяльності кожної держави і міжнародної спільноти, які в цілому ускладнюють здатність держав до ефективного управління;

розвиток інформаційних технологій, які призводять до активізації процесу створення віртуальних груп, так би мовити, “за інтересами” на який здійснює все значний вплив масова, часто ворожа до національних здобутків культура;

активна взаємодія держав з актуальних питань безпеки сьогодні відбуваються не тільки по “вертикалі”, на якій вони диференційовані з точки зору їх політичного, економічного та військового потенціалу, тобто ієрархічної нерівності, а й по “горизонталі”, де присутні й інші суб'єкти міжнародних відносин, що дає змогу більш ґрунтовно відобразити різні аспекти забезпечення міжнародної та національної безпеки.

Для характеристики вищевказаних процесів З. Бауман запропонував метафору – “текуча сучасність”, яка, на його думку, фіксує перехід від світу жорсткого, структурованого, обтяженого



низкою соціальних норм і обов'язків до світу пластичного, мінливого та вільного від бар'єрів і кордонів. Цей перехід уже сьогодні призвів до глибинних змін у людському житті, які важко піддаються поясненням в таких термінах, як "інформаційне суспільство", "мережеве суспільство", "постмодерн" й є однією з причин втрати значення таких дискурсів, як "націоналізм", "патріотизм", "нація-держава".

Для різних країн оцінки перерахованих чинників можуть бути різними. Тому й сукупність проблем, їх пріоритетність, шляхи та перспективи їх вирішення у контексті забезпечення їх 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, наприклад, оптимальної моделі системи державного управління, ступеня його централізації (децентралізації), світоглядно-політичної домінанти основ політики національної безпеки. 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 безпеку.

*По-друге*, важливим при формуванні механізмів забезпечення національної безпеки є усвідомлення та врахування того, що відбулися кардинальні зміни пріоритетів у структурі виробництва. Визначальним стає не власність на засоби виробництва, а власність на духовні і, насамперед, інтелектуальні здобутки людства, знання, інформацію, відкриття, наукові технології. Тому в розвинених країнах інвестиції в людину, освіту, науку тощо стають пріоритетними. Крім того, процеси глобалізації показали необхідність і більш якісного управління суспільно-політичними процесами. Тому інституалізація соціальних інститутів сьогодні є визначальним чинником для зростання можливості від окремої особи до людської цивілізації включно змінити своє становище на краще у різних його вимірах.

*По-третьє*, з позицій інституційного підходу, механізми забезпечення національної безпеки є досить складними політико-правовими та організаційно-технічними системами, зокрема, їх складовими є суб'єкти публічного управління безпеки, інструменти влади, норми чинного законодавства. Оскільки сподівання людей, їх погляди, ідеї впливають на майбутнє суспільного організму, то з огляду на структуру вказаного механізму виникає потреба у врахуванні при його формуванні та функціонуванні феномену суспільної свідомості. Вона належить до емерджентних властивостей суспільства й відіграє ключову роль в усіх суспільних процесах. Врахування суспільної свідомості при формуванні механізмів забезпечення національної безпеки має особливе значення оскільки багато понять пов'язаних із феноменами безпеки та небезпеки впливають із суспільної свідомості.

*По-четверте*, принципово важливим при формуванні механізмів забезпечення національної безпеки є врахування результатів філософсько-політологічного та правового аналізу процесу забезпечення безпеки, а також досліджень 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 у сфері національної безпеки, які обумовлені існуючими правовими нормами. Результати дослідження ціннісної та етичної суті безпеки дозволяють визначити специфічні етичні норми-обмеження, що можуть впливати на вибір сил, засобів, способів забезпечення безпеки.

Зокрема, у тріаді "безпеки людини – безпека суспільства – державна безпека" їх співвідношення може бути різним і залежить від характеру, спрямованості, інтенсивності загроз національній безпеці. За умов війни або внутрішнього суспільно-політичного конфлікту, який має тенденцію до переростання у збройний, пріоритет має належати державній безпеці, оскільки на перший план висувуються 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, як складових механізму забезпечення національної безпеки.

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

забезпечення національної безпеки не повинна відбуватися з акцентом виключно на права і свободи людини, як на абсолютну цінність. Намагання протиставляти одна одній безпеку держави, безпеку суспільства та безпеку особи як і абсолютизація однієї із них призводить до небажаних наслідків. Так, надання пріоритету державній безпеці призводить до тоталітаризму всередині країни. У випадку 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 й до втрати безпеки людини.

*По-п'яте*, при формуванні механізмів забезпечення національної безпеки принциповим питанням є використання організаційного підходу, оскільки вказані механізми є організаційними системами, тобто системами, створеними людьми для досягнення певних цілей. Такі системи пов'язані з середовищем, функціонують в ньому, а результати вказаного функціонування, в свою чергу, змінюють середовище. Тому використання організаційного підходу має вирішальне значення для визначення складових цього механізму та організації їх взаємодії. Цей підхід дає змогу також зрозуміти, чому і як набувається статус того чи іншого елемента вказаного механізму.

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 та держави.

### **Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях**

1. Розкрийте сутність та складові концептуального підходу щодо забезпечення національної безпеки
2. Дайте характеристику політичного реалізму як підхід щодо формування механізмів забезпечення національної безпеки
3. Розкрийте сутність конструктивістського підходу щодо формування механізмів забезпечення національної безпеки
4. Розкрийте взаємозв'язок підходу щодо формування механізмів забезпечення національної безпеки та національних інтересів
5. Розкрийте особливості впливу глобальних проблем на вибір підходу щодо формування механізмів забезпечення національної безпеки
6. Розкрийте вплив міжнародного права на формування механізмів забезпечення національної безпеки
7. Розкрийте зміст класичної парадигми формування механізмів забезпечення національної безпеки
8. Розкрийте зміст інституційно-цивілізаційного аспекту формування сучасних механізмів забезпечення національної безпеки
9. Які чинники, свідчать про доцільність переходу до нової парадигми формування механізмів забезпечення національної безпеки?

### **ЛЕКЦІЯ 9. Роль національних цінностей як інституціонального чинника національної безпеки та їх зв'язок зі стійкістю держави**

#### **НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ**

- 9.1. Загальна характеристика умов та особливості формування національних цінностей України
- 9.2. Взаємозв'язок національних цінностей з національними інтересами та цілями
- 9.3. Стійкість держави та аксіологічна детермінанта її взаємозв'язку з безпекою держави
- 9.4. Типи, рівні та основні фактори стійкості держави

## 9.1. Загальна характеристика умов та особливості формування національних цінностей України

**Загальна характеристика умов формування національних цінностей України.** Як зазначалось вище, національні цінності – це своєрідне інтегральне (сумарне) уособлення цінностей людини (індивіда) соціальних груп, суспільства та цінностей держави (цінностей, які сповідують керівники її державних інститутів).

Навколишнє середовище, особисті потреби (інтереси), індивідуальні цінності, певним чином спрямовані емоції, в сукупності зумовлюють формування життєвої позиції людини (індивіда). Вказана позиція передбачає орієнтацію в навколишньому середовищі, ставлення до інших людей, суспільно-політичної системи, установку на готовність до здійснення певних соціальних дій тощо. Це передбачає засвоєння людиною (індивідом) певного обсягу різноманітних знань та соціальних і професійних навичок, залучення до активної трудової та громадсько-політичної діяльності тощо, що в сукупності формує її світогляд на себе і оточуючий світ. Тому формування активної життєвої позиції індивіда, спрямованої на захист і розвиток національних цінностей, має бути стратегічним пріоритетом у діяльності суб'єктів публічної влади.

Разом з тим, на жаль, в Україні вказані суб'єкти від цього практично усуваються, а нішу заповнюють ЗМІ, Інтернет-мережі тощо, які пропонують невибагливі ток-шоу, політичні дискусії “незалежних” політологів, аналітиків та експертів навколо “смажених” фактів тощо. Безумовно, це не сприяє формуванню активної життєвої позиції особистості, національної за своїм змістом. І це, незважаючи на те, що Україна знаходиться на переломному етапі свого історичного розвитку.

Крім того, навіть у фундаментальних роботах та керівних документах стратегічного рівня управління, присвячених стратегічним пріоритетам суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку України, проблема визначення сутності, механізмів, принципів, закономірностей та особливостей формування національних цінностей як головної передумови забезпечення цілісності суспільства, його стабільного і прогресивного розвитку практично не згадується. Те саме можна стверджувати і щодо їх взаємозв'язку з національними інтересами і цілями. Більше уваги приділяється зовнішньополітичним аспектам стратегічного розвитку України, стратегії економічного розвитку, а пріоритети в гуманітарній сфері, як правило, зводяться до етнополітичних проблем, проблем формування громадянського суспільства та, так званого, “мовного” питання. Важливість цих питань для подальшого розвитку суспільства і держави не підлягає сумніву, але в історії багато прикладів, коли навіть втрата державності не призводить до загибелі нації.

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

Таким чином, варто констатувати про певну світоглядну розпорошеність українського суспільства, в основі якої системна криза суспільних цінностей (на Заході подібні кризи називають “кризою ідентичності”). Безумовно, що це є реальною загрозою національній безпеці, оскільки вказані цінності відіграють роль домінанти у визначенні магістральних напрямів національного розвитку. Тому визначення шляхів задоволення потреб духовного та соціально-економічного розвитку українського суспільства, зміцнення державного суверенітету, збереження територіальної цілісності України мають базуватися передусім на її національних цінностях.

**Особливості формування національних цінностей України.** Формування національних цінностей України, як і будь-якої держави, відбувалося під впливом культурно-історичних та соціально-економічних особливостей розвитку українського етносу, у тому числі її політичної верхівки, а відтак і становлення її як незалежної держави. Деякі з цих особливостей проявляються і в сучасних умовах державотворення. Основними є наступні.

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

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

Так, церковний і освітній діяч Речі Посполитою Мелетій Смотрицький в трактаті “Тренос, або Плач за Святою Східною Церквою”, яка вийшла друком у 1610 році, констатує факт переходу славетних українських магнатських родів до католицизму, серед яких, зокрема, Слуцькі, Заславські, Вишневецькі, Чорторийські, Пронські, Ружинські, Соломирецькі, Головчинські, Масальські, Горські, Соколинські, внаслідок чого українці перестали бути політичною й культурною силою в Європі. Тому є всі підстави погодитися з Орестом Субтельним, професором Йоркського університету в Торонто (українця за походженням), який у своїй книзі, яка визнана кращим популярним викладом історії України англійською мовою, стверджував, що важко перебільшити серйозні наслідки для українців, через втрату власної еліти, оскільки народ без знаті все одно, що тіло без голови. Дійсно, українці втратили провідну верству, котра ставила політичні цілі, сприяла культурі, етнополітичній самобутності суспільства, освіті, підтримувала православ'я, а українська мова та звичаї пов'язувалися із нижчими верствами. В цих умовах честолюбні молоді українці, як правило, надавали перевагу асиміляції у панівне (польське) суспільство ніж відданості власному народові. Тому фундаментальною проблемою української історії стала проблема відсутності верхівки українського суспільства.

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

*По-третє*, принциповою особливістю становлення України та формування її національних цінностей є й те, що на її території впродовж останніх століть формувалися своєрідні геополітичні межі провідних світових цивілізацій. Так, у зв'язку з попереднім входженням західних областей України до складу Австро-Угорської імперії та Польщі виникла межа між західно-християнською та східно-християнською (православною) цивілізаціями. Наявність мусульманського анклаву пов'язана з історичною долею кримськотатарського народу.

Одночасно в Україні довгий час формувалася анклав представників іудейської цивілізації значний вплив якого на духовні цінності титульної нації та інших етносів не підлягає сумніву. Крім того, в Україні представники цього анклаву консолідували в своїх руках значну частку національних ресурсів (фінансових, інформаційних та інших), що дає змогу входити у владні структури на загальнонаціональному та на регіональному рівнях. Анклав має потужну підтримку ззовні, передусім з боку західнохристиянської цивілізації, яка традиційно конфліктує з православною цивілізацією.

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

З огляду на викладене вище, для України життєво важливим для забезпечення національної безпеки є уникнення ситуації, за якої будуть придушуватися цінності однієї цивілізації на користь домінування іншої та залучення до цього процесу інших країн. Для цього державна політики у частині захисту та розвитку національних цінностей, зокрема, має передбачати:

принципову відмову від проєктів типу “розбудова Соборної Церкви” (як передумову недопущення загострення міжконфесійних конфліктів);

визнання шкідливими для національних інтересів безпеки гасел типу “Геть від Москви” (Вашингтона, Брюсселя тощо);

недопущення розпалювання міжетнічної ворожнечі;

всебічну підтримку і пропагування культурних здобутків усіх без виключення етносів, які століттями формували поліетнічну та поліконфесійну структуру населення України.

Розробка та впровадження такої політики дасть змогу Україні завершити формування в центрі Європи унікального за своїми цінностями субцивілізаційного конгломерату, повторити, але в інших культурно-історичних умовах, досвід США щодо формування унікальної за своїми ціннісними орієнтаціями нації. Коли всі жителі України будуть з гордістю говорити “ми українці!” (як у США говорять “ми американці!”), можна буде вважати, що вказана мета досягнута.

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

Дійсно, у першій половині XIII ст. на українські землі прийшли татаро-монгольських завойовники і південні степи (передусім Крим) почали активно заселятися татарськими племенами. Після того як могутній Київ, залишився лиш тінню колишньої слави, в XIV ст. значна частина України була захоплена литовцями. Згодом розпочалася й експансія з боку поляків, які окупували Галичину та частину Волині. В XV ст. турки-османи захопили Візантію та здійснили спільно з татарами кілька походів на Україну, внаслідок яких, зокрема в 1458 р. на Галичині та на Подолі було захоплено в полон 100 тис. українців, а в 1482 р. було щент пограбовано Київ. Фактично понад 400 років етнічні українські землі були окуповані татарами, литовцями та поляками, а з середини XVII ст. значна їх частина переходить під владу царської Росії. У XX ст. під час двох світових воєн територія сучасної України підділася нападку західноєвропейських країн у процесі їх збройної експансії на Схід, зокрема, Німеччини, Польщі, Румунії, Італії, Франції.

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

З огляду на викладене, досить поширеною є думка про те, що українці не змогли відстояти незалежність через нездатність забезпечити власну безпеку, незважаючи на те, що українська земля просякнута кров'ю тих, хто впродовж віків боровся за її незалежність. Значною мірою це справедливо. Проте, неспроможність української провідної верстви 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*, історично так склалося, що з 1914 р. і фактично до середини 50-х р. XX ст. на території України сталися події, які можна розглядати як поєднання елементів світової, вітчизняної, громадянської та національно-визвольної воєн. У результаті загострилися регіональні, міжетнічні, міжконфесійні, політичні та інші суперечності стосовно національних ідеалів, історичних та духовних цінностей, які відчуються й сьогодні. В 2004 та в 2014 році, різні причини, у тому числі й через активну участь інших країн, їм було надано нового імпульсу. Через це українська нація зазнала непоправних фізичних втрат та духовних страждань. Крім того на її долю випав масовий голод, організований радянською владою у 30-ті роки минулого століття, внаслідок чого загинули мільйони людей. Вкрай негативно на неї впливає катастрофічний стан природного середовища. Тому українська народ і досі не може відновити свої духовні та фізичні сили.

В кінцевому підсумку, це стало трансформуватися у невизначеність, нерішучість, непослідовність політичної еліти щодо вибору принципових напрямків забезпечення національної безпеки, а також конформізм певної частини населення щодо захисту національних інтересів. Очевидно, що вказані чинники доповнюють негативну палітру можливих конфліктних ситуацій в процесі формування та захисту національних цінностей.

*По-шосте*, після Другої світової війни, до складу України як суб'єкта держави – переможниці (СРСР), ввійшло більшість українських етнічних земель. В 1954 р. до її складу було приєднано Крим.

Проте не є великою таємницею, що у суміжних країнах існують досить неоднозначні оцінки щодо сухопутних та морських кордонів України. З іншого боку, умовно кажучи, “територіальна архітектура” сучасної України є досить крихкою, оскільки вона стали результатом досягнутих домовленостей лідерів 3-х союзних держав у Другій світовій війні: Й. Сталіна (СРСР), Ф. Рузвельта (США) та У. Черчилля (Великобританія) на Ялтинській конференції (1945 р.), які сьогодні (Російська федерація, як спадкоємиця СРСР в ООН) є постійними членами Ради безпеки ООН. Навряд чи можна охарактеризувати стосунки між ними, як дружні. Кожна з цих країн має право вето на рішення ООН, яке стосується міжнародного миру та безпеки. Тому при значних геополітичних трансформаціях, між ними неминуче виникнуть антагоністичні суперечності, в яких Україна, передусім через своє геостратегічне розташування, стане своєрідним “яблуком розбрату”.

Є всі підстави стверджувати, що з великою імовірністю наслідки цього для України можуть бути досить трагічними, оскільки за таких умов загострення суперечностей на територіальному ґрунті виникне практично на будь-якій ділянці державного кордону України. Це зумовлює необхідність підвищеної уваги не тільки до забезпечення воєнної безпеки держави та постійної готовності до можливого тиску з боку сусідів, спрямованих проти суверенітету і територіальної цілісності України, а й до будь-яких провокаційних дій, які мають за мету перекручування подій історичного минулого, приниження місця та ролі України в міжнародній спільноті, формування зневажливого ставлення до її культурної спадщини.

*По-сьоме*, політика колишнього СРСР, спираючись на традиційно високий науковий і технологічний потенціал України, сприяла тому, що на її території були створені перші в світі міжконтинентальні ракети, освоєно виробництво інших високотехнологічних систем. Загальновідомі її досягнення світового рівня в області транспортного літако-, та кораблебудування, медицини тощо. Але більшість освоєних Україною технологій пов'язані з підвищеним ризиком. Прикладами цього є аварія на ЧАЕС, велика кількість аварій у вуглевидобувній промисловості, стан, у якому перебувають виробничі потужності багатьох підприємств хімічної та металургійної промисловості, тощо. Указані чинники зумовлюють кардинальне і невідкладне світоглядне переосмислення та принципову зміну взаємовідносин у системі “людина – природне середовище”. Природне середовище та її природні ресурси мають стати найвищою національною цінністю України та перебувати під надійним захистом суспільства та держави.

*По-восьме*, Україна, де-юре будучи одним із засновників ООН, де-факто тривалий час не була самостійним суб'єктом міжнародних відносин. Тому на час здобуття державного суверенітету Україна об'єктивно не могла мати висококваліфікованих фахівців у сфері стратегічного планування та управління, міжнародних відносин і, безумовно, у сфері національної безпеки. Питання оборони, розвідки, зовнішніх зносин тощо вирішувалися в Москві. Крім того, були відсутні демократичні традиції, управлінська культура, мала місце світоглядно-ціннісна розпорошеність українського суспільства.

Тому при розробці та прийнятті принципово важливих, доленосних державно-управлінських рішень у сфері національної безпеки політична доцільність, результати “дискусій” на різних політичних ток-шоу, пропозиції “незалежних” експертів тощо швидко отримали пріоритет порівняно з науково обґрунтованими рекомендаціями вітчизняних учених. Внаслідок цього на основних напрямках державного будівництва не було забезпечено єдності стратегічних орієнтирів національного розвитку та рекомендацій, розроблених науковцями.

На жаль, є підстави стверджувати, що українській політичній еліті й сьогодні, нерідко притаманне недопустимо одновимірне розуміння чинників, які визначають фундаментальні основи формування національних цінностей та забезпечення їх захисту. З огляду на це, ключовим завданням є підготовка висококваліфікованих фахівців-управлінців для стратегічної ланки державного управління.

*По-дев'яте*, загальновідомо, що важливою передумовою створення та захисту національних цінностей є суспільно-політична та соціально-економічна стабільність, яка значною мірою є результатом плідної співпраці Глави держави, законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Але в Україні, як і в інших пострадянських країнах, проблема полягає в тому, що інститути влади психологічно не готові для визнання іншої влади як рівноцінної собі, бо носіями влади досить довгий час були особи з менталітетом, сформованим в авторитарних умовах управління, який вимагає безумовного підпорядкування.

Окрім того, кардинальній зміні вказаного менталітету, заважало й продовжує заважати те, що починаючи з часу здобуття незалежності розпочалася жорстока боротьба навколо того, як

розпорядитися накопиченими за радянських часів матеріальними та культурними цінностями, а фактично – як їх привласнити. Яскравими прикладами, що ілюструють це, були нескінченні суперечки між законодавчою, виконавчою владою і Президентом України, безперервні зміни Уряду, постійні намагання “переписати” Основний закон (Конституцію).

Варто акцентувати увагу й на тому, що як указані суперечності, так і зміна урядів мали чіткий “ціннісний вимір”. Тобто вказані інститути влади явно чи неявно демонстрували своє уявлення щодо того, які цінності необхідно розвивати та зберігати, а які – є “зайвими у світлому майбутньому”, стосовно якого у них часто були також діаметрально протилежні думки, що проявляється в постійних змінах пріоритетів державної політики, спробах кардинально переглянути роль і місце історичних постатей минулого тощо.

Безумовно, це призводило й призводить до негативних впливів на формування та захист національних цінностей.

Таким чином, Україна сформувалася як поліетнічна, мультикультурна та поліконфесійна держава, на території якої, утворилися анклавні та пролягли межі провідних світових цивілізацій, а вирішення тих чи інших внутрішніх суперечностей (регіональних, міжетнічних, міжконфесійних, політичних та інших), має для інших країн, національні інтереси яких не обов’язкового співпадають з її національними інтересами, стратегічне значення. Тому вона має бути постійно готовою до загроз територіальній цілісності та провокацій, спрямованих на приниження її ролі в світі, формування зневажливого ставлення до її національних цінностей, зокрема культурно-історичної спадщини. На жаль, поки що у політичній еліті та населення до цього часу спостерігається дещо поверхове розуміння факторів, які впливають на формування та захист національних цінностей, а також нерішучість, непослідовність і конформізм при захисті вказаних цінностей.

## **9.2. Взаємозв’язок національних цінностей з національними інтересами та цілями**

Як зазначалося вище, національні цінності є найбільш стабільний і, відповідно, найменш рухливий елемент реальності, який здійснює вирішальний вплив на формування соціальної структури суспільства, державних інститутів та їх буття (повсякденну життєдіяльність). При цьому унаслідок екстраполяції національних цінностей на конкретно-історичні умови розвитку суспільства та державотворення, формуються відповідні національні інтереси, які проголошуються на офіційному рівні, у тому числі й пріоритетні.

Тому об’єктивно і принципово важливо є те, що на відміну від національних цінностей, національні інтереси є більш динамічні (мінливі). На їх структуру, спрямованість, актуальність, довговічність, необхідну інтенсивність й наполегливість щодо реалізації постійно впливають фактори, які зумовлюють зміни нагальних потреб суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку в конкретний історичний відрізок часу.

Щодо національних цілей, то вони формуються, так би мовити, в руслі національних інтересів. Їх зміст, спрямованість, актуальність, стратегічність тощо визначається переважно динамікою та суперечливістю розвитку середовища існування суспільства і держави та необхідністю реалізації національних інтересів. Іншими словами, ті чи інші офіційно проголошені національні цілі мають бути спрямовані на реалізацію національних інтересів. Тому національні цілі – це своєрідна декомпозиція національних інтересів.

Визначення сукупності національних цілей дає змогу апріорі побудувати деяку гіпотетичну модель кращого стану (кращих і безпечніших умов розвитку та життєдіяльності) кожної людини (індивіда), суспільства, держави. Практичне втілення в життя вказаної моделі зумовлює у свою чергу, декомпозицію національних цілей у національні завдання, які за своєю суттю здебільшого є, так би мовити, *кількісно* визначеними національними цілями, оскільки мають однозначно визначати, зокрема: обсяги завдань, ту чи іншу послідовність дій відповідних суб’єктів управління та терміни їх виконання, засоби (ресурси) та способи їх використання, необхідні для виконання завдань.

Таким чином, при вирішенні тих чи інших проблем у сфері національної безпеки суб’єкти публічного управління мають враховувати наявність ієрархії: національні цінності – національні інтереси – національні цілі, де визначальну роль відіграють національні цінності. Це означає, що будь-яка зміна (трансформація, руйнація тощо) національних цінностей невідкладно призводить до

зміни у сукупності національних інтересів, а через них і національних цілей. Тому ця тріада, по суті є головним мотиваційним і об'єктивним чинником формування засад державної політики з питань національної безпеки.

Принципово важливим є також те, що в системі національних інтересів, як елементу тріади: національні цінності – національні інтереси – національні цілі, можуть виникати суперечності антагоністичного характеру. Ці суперечності мають об'єктивно-суб'єктивну природу, оскільки визначальні потреби свого розвитку різні суспільні групи, уявляють по-різному. Це досить часто можна спостерігати і в практиці стратегічного планування забезпечення національної безпеки України. Вирішуватися вказані суперечності мають у руслі демократичних політичних процесів.

Таким чином, підсумовуючи можна стверджувати, що стосовно публічної політики з питань національної безпеки:

національні цінності визначають її принципи, сутність (зміст), цілісність, передбачуваність, прогнозованість, стратегічність;

національні інтереси визначають її структуру;

національні цілі визначають її цілеспрямованість, етапність, конкретність.

Відповідно, національні цінності, інтереси та цілі є наріжним каменем при розробці керівних документів з питань забезпечення національної безпеки, а саме: відповідних законів, концепцій, доктрин, стратегій, програм. При цьому роль та взаємозв'язок національних цінностей, інтересів та цілей в процесі формуванні та впровадження публічної політики у сфері національної безпеки також свідчить про недоцільність управління суспільством та державою виходячи лише з короткострокових цілей, оскільки з часом це неминуче призводить до погіршення результатів їх життєдіяльності.

### **9.3. Стійкість держави та аксіологічна детермінанта її взаємозв'язку з безпекою держави**

**Сутність явища, яке позначають поняттям “стійкість держави”.** В останні роки спостерігається активізація зусиль щодо вирішення проблеми забезпечення стійкості держави, як соціальної системи. Основними причинами цього є:

характер розвитку, невизначеність, взаємозалежність факторів, які визначають економічні, політичні, соціальні та культурно-історичні детермінанти розвитку інститутів держави;

системність компонентів, які зумовлюють суперечливі тенденції формування безпекового середовища функціонування сучасних держав;

усвідомлення того, що державні інститути залишаються основним інструментом формування та реалізації національних інтересів, врахування еволюційних законів суспільного розвитку та вибору національних стратегій, які дозволяють гармонізувати його соціальні, економічні, політичні та гуманітарні аспекти.

Сьогодні уявлення фахівців щодо сутності соціального явища, яке вони позначають поняттям “стійкість системи” зводиться до її здатності зберігати або відновлювати свої основні параметри та характеристики незважаючи на зовнішні та внутрішні впливи. Тому під стійкістю системи розуміють її здатність повертатися в стан рівноваги після того, як вона була з нього виведена під впливом збурюючих впливів середовища, яке постійно змінюється у зв'язку з безперервним потоком різних подій, явищ та процесів.

При цьому розрізняють здатність системи повертатися у початковий стан після виходу із рівноваги (статична рівновага) та здатність здійснювати перехід у новий рівноважний стан (динамічна рівновага). Ці переходи зумовлені статикою явищ і динамікою процесів, що відбуваються в складних системах. Тому з'ясування сутності соціального явища, яке позначають поняттям “стійкість держави” передбачає обов'язкове врахування того, що:

стійкість держави є змінною величиною, яка характеризує ту чи іншу ступінь її відхилення від стану рівноваги, зумовленого впливом внутрішніх та зовнішніх збурень;

існує певна межа відхилення від стану рівноваги, перевищення якої зумовлює перехід в інший рівноважний стан.

Такими чином, стійкість держави це її певний рівноважний стан. За такого стану, вона, незважаючи на збурення, зумовлені змінами середовища існування здатна тривалий час зберігати і відновлювати основні параметри, елементи, взаємозв'язки між ними, які визначають її спроможність виконувати



функціональні завдання. У контексті такого розуміння стійкості держави під стабільністю держави варто розуміти її здатність впродовж відносно тривалого часу зберігати свої основні параметри, які визначають її основні характеристики незважаючи на зовнішні та внутрішні впливи, тобто поняття стійкості більш широке, оскільки включає в себе стабільність.

**Аксіологічна детермінанта взаємозв'язку стійкості держави та її безпеки.** Фахівці із різних галузей знань традиційно приділяють багато уваги визначенню ролі держав, стійкості її функціонування та з'ясуванню чинників, які здійснюють вплив на її вітальний (життєвий) потенціал. Водночас зростання переліку та рівня небезпек життєдіяльності сучасних держав, а також напруги у міждержавних стосунках, актуалізували важливість вирішення проблеми забезпечення її стійкості у контексті спроможності держави щодо виконання функцій у безпековій сфері. Однією із передумов вирішення цієї проблеми є осмислення аксіологічного аспекту взаємозв'язку стійкості держави та її безпеки в історії наукової думки.

Сьогодні більшість фахівців схильні вважати, що стійкість держави є абсолютною цінністю, а відтак її забезпечення має належати до стратегічних цілей суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки. Водночас, держава є надскладною соціальною системою, а системність та динамічний характер факторів, які визначають умови формування середовища їх функціонування зумовлюють необхідність врахування взаємозв'язку стійкості держави та її безпеки. Тому дослідження різних аспектів цього взаємозв'язку традиційно перебуває в центрі уваги різних фахівців. Як наслідок, у науковій та спеціальній літературі можна знайти досить широкий спектр ідей, підходів, висновків та рекомендацій щодо вирішення проблеми забезпечення стійкості держави. Крім того, серед фахівців й досі точаться жваві дискусії щодо трактування феноменів явищ, які позначають поняттями "безпека" та "стійкість держави", а відтак і оптимального переліку завдань держави у безпековій сфері.

Наприклад, прихильники політичного реалізму, тобто послідовники Т.Гоббса, З.Бжезінського Н.Макіавеллі, Г.Моргентау, схильні максимально розширювати коло завдань держави у сфері безпеки. Прихильники ліберальних підходів щодо організації суспільно-політичного життя, навпаки, намагаються максимально їх обмежити. Тому серед фахівців відсутня єдність щодо переліку параметрів і характеристик, за допомогою яких пропонується оцінювати стійкість держави. Це, безумовно, знижує наукову і практичну цінність їх висновків та рекомендацій для суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки.

Разом з тим, як зазначалося вище безпека часто інтерпретується як комплексна характеристика взаємовідносин (взаємодії) між елементами соціальної системи або як об'єктивно-суб'єктивна оцінка зовнішніх та внутрішніх умов, які формують середовище її функціонування. При цьому в тих чи інших уявленнях про неї, може акцентуватися увага на: стані захищеності системи, результатах діяльності інститутів, які забезпечують її життєздатність; сукупності чинників, від яких залежить безпека держави та інших чинниках. При цьому, стверджується про важливість адекватного реагування на небезпеки зниження ефективності взаємодії суб'єктів публічного управління, оскільки ці небезпеки здійснюють суттєвий вплив на стійкість функціонування держави, як соціальної системи.

Таким чином, якщо сутність феномену "безпека" розглядати у контексті аналізу стійкості держави, то безпека є характеристикою умов та тенденцій розвитку держави, за якою забезпечується її функціонування, яке відповідає її природі, та певна захищеність від небезпек, які виникають при взаємодії створених нею структур із внутрішнім та зовнішнім середовищем. Це означає, що рішення щодо рівня безпеки держави необхідно приймати з огляду на результати аналізу динаміки її функціонування.

Вказану динаміку можна охарактеризувати за допомогою параметрів, вихід яких за деякі допустимі межі, призводить до невиконання функцій держави у сфері безпеки. У критичних ситуаціях невиконання цих функцій може мати наслідком втрату її стійкості та призвести до втрати державності. Йдеться передусім про такі функції:

- визначення пріоритетів у сфері безпеки;
- координація зусиль суб'єктів державної влади у безпековій сфері;
- сприяння реформам, які забезпечують стабільний суспільний розвиток та прийнятний рівень безпеки в суспільстві.

Сьогодні є незаперечним фактом, що держава (її інститути та інституції) продовжує залишатися визначальним суб'єктом у всіх сферах життєдіяльності суспільства, у тому числі безпековій. Тому навіть у провідних країнах світу активізувалися спроби модернізації організаційно-функціональних

структур держави за допомогою яких забезпечується консолідація цілей індивідів у контексті стимулювання їх до безпечної діяльності, здійснюється управління розвитком суспільств. Це зумовлює й відповідні стратегічні завдання щодо підвищення ефективності діяльності цих структур при вирішенні функціональних завдань держави у безпековій сфері.

Водночас, є думки, що держава є персонажем історичного процесу, який відходить у минуле та що національна держава для багатьох груп населення стає хибним видом єдності не здатним ефективно діяти в сучасних умовах.

Досить скептичною до ролі сучасної держави у безпековій сфері є позиція видатного представника філософії постмодерна Ж. Бодрійяра. На його думку, з одного боку, суспільні інститути, в тому числі і держава, зорієнтовані на захист громадян від нещасних випадків, безробіття тощо. Тому спектр гарантій індивідуальної безпеки максимально розширюється. Водночас, розширюється і сфера контролю та можливостей влади, внаслідок чого "турбота" держави щодо безпеки громадян стає загрозою для них самих.

Проте, такі позиції щодо сучасної ролі держави лише підтверджують актуальність врахування взаємозалежності стійкості держави та її безпеки. Передусім йдеться про аксіологічний аспект стійкості держави у контексті її функцій у сфері безпеки, тобто як суспільної цінності вказаної стійкості.

Сьогодні доведеним фактом є те, що усвідомлення безпеки як суспільної цінності має визначати зміст діяльності сучасних держав. Тому серед її пріоритетів, зокрема, є створення умов, сприятливих для збереження національних цінностей, врахування еволюційних законів суспільного розвитку, вибір національних стратегій, які дозволяють гармонізувати його соціальні, економічні, політичні та гуманітарні аспекти.

Щодо дослідження аксіологічних аспектів сутності держави, то першим, хто на вітчизняних теренах, запропонував розглядати її як перманентну та абсолютну цінність був В.Липинський.

Другий напрям з'ясування ціннісних характеристик держави започаткував П.Рабінович, який є прихильником ідеї відносної цінності держави та пов'язує її із соціальною сутністю.

Другий напрям досліджень аксіологічних аспектів сутності держави значно звужує сферу її діяльності. Він не дозволяє системно розглядати та поєднувати різні її ціннісні характеристики в інших сферах діяльності, у тому числі безпековій й певною мірою ігнорує значення стійкості держави, як суспільної цінності.

Крім того, варто акцентувати увагу на тому, що при всій очевидній важливості проблемних питань розбудови соціальної держави, базовою передумовою їх вирішення є забезпечення стійкості держави. У даному випадку йдеться про її здатність до виживання в сучасних умовах, при здійсненні внутрішніх перетворень, модернізації систем управління, змінах політичного керівництва.

Цікавими є дослідження аксіологічних аспектів стійкості держави Ю.Оборотова, який дійшов висновку, що в авторитарній державі ціннісний сенс полягає в тому, що вона визначає обсяг свободи особистості, а в демократичній – ціннісний сенс полягає в тому, що держава забезпечує свободу особистості. Він також акцентує увагу на тому, що проблематика стійкості держав тісно пов'язана зі спробами класифікувати держави в залежності від ефективності на сильні, слабкі та такі, які розпалися та розпадаються.

Очевидно, що жодна держава одночасно не функціонує у всіх сферах життєдіяльності суспільства однаково добре чи однаково погано. Тому розпад держави не пов'язаний з одночасним неефективним функціонуванням усіх її інститутів. Визначальне значення також має здатність держави ефективно функціонувати впродовж тривалого часу, що є важливою перешкодою на шляху руйнації систем управління та розвалу держави.

В кінцевому підсумку при з'ясуванні ціннісних характеристик держави, доцільно розглядати:

природні фактори (географічне розташування, менталітет народу та ін.);

особливості провладної еліти (її природа, єдність, принципи самоорганізації);

специфіку державного устрою (організуючі начала, які поєднують нормативну та атрибутивну сфери державного життя);

організуючий порядок, як єдність статичного (ідеології), динамічного (функцій і режимів держави) та інституціонального (конституція, ступінь поєднання єдиноначальства з колегіальністю та ін.).

Досить системно проблему щодо забезпечення стійкості держави та її безпеки розглядав Г.Гегель. Його уявлення ґрунтувались на цілісному розумінні державно-політичного устрою та правових засад сутності безпеки, від яких, на його думку, вона в першу чергу й залежить. Він, зокрема, акцентував увагу на:

необхідності підпорядкування частин державного організму цілому (сюзерену);

особливостях взаємовідносин держави та релігії (сферою релігії є внутрішня налаштованість, її зміст є тайною, а держава реалізує себе у формі наявних правових обов'язків, тому релігійний фанатизм, як і політичний, виступають проти будь-якого державного устрою);

співвідношенні моралі та політики (благо держави має зовсім інше підґрунтя, ніж благо індивіду, оскільки принципами її діяльності є не абстрактні моральні заповіді, а конкретні політико-правові норми);

пріоритеті забезпечення безпеки держави, як умови гарантування безпеки індивіда (держава має особливий характер цілісності, тому може вимагати, щоб життя індивідів були принесені в жертву загальним інтересам, а злочини проти безпеки держави, є найнебезпечнішими, оскільки їх наслідком, зрештою, стане загроза безпеці індивіду).

На думку, Т. Гоббса, який був один із перших, хто виконав системний аналіз проблем безпеки і виживання держави, суспільства та індивіда, найбільш небезпечними для суспільства та держави є чинники, які є наслідком недосконалості конституювання державної влади, а також заколоти. Вказана недоскопальність може призвести до вимушеної відмови короля від всієї повноти влади, необхідної для захисту безпеки держави. Щодо заколотів, то поведінку людей схильних до радикальних змін і заворушень він порівнює з нетерпимістю хворого на коросту. Хворий роздирає себе власними нігтями, допоки біль не стає нестерпною. Тому Т.Гоббса стверджує, що особиста безпека досягається тільки у сфері соціального загального, владою і силою абсолютного суверена, а відтак забезпечення безпечних умов розвитку суспільства зумовлює місію держави та сенс (мету) державної влади (влади сюзерена)

Цікавими є й думки Дж.Локка, який вважав, що коли держава перестає гарантувати безпеку громадян, або сама стає джерелом небезпеки для них, вони повинні мати право і можливість забезпечити свій захист від її дій, гарантуючи собі таким чином найважливіші права, і, як логічний висновок: народ має право відібрати владу у тих, хто буде нехтувати його інтересами та вручити її гідним довіри, тобто цінністю є не стільки безпека держави, як індивідуальна свобода, адже безпека держави досягається тільки за умов забезпечення безпеки індивідів. Ці уявлення Дж.Локка про безпеку індивіда та держави знайшли подальше обґрунтування в ліберальних теоріях. Таким чином, національну державу доцільно розглядати як абсолютну цінність, що зумовлює необхідність здійснення взаємопов'язаних заходів щодо забезпечення як її стійкості, так і її безпеки.

#### 9.4. Типи, рівні та основні фактори стійкості держави

**Типи, рівні та основні фактори стійкості держави.** Доцільно розглядати три типи стійкості держави: статичну, функціональну та динамічну.

Для статистичного типу стійкості характерним є стан рівноваги (покою) структур держави (інститутів держави та її інституцій, тобто механізмів).

При функціональній стійкості держави здійснювані нею функції та параметри, не виходять за свої нормативні межі під впливом збурень, зумовлених внутрішніми та зовнішніми факторами.

При динамічній стійкості держави при наявності вказаних збурень без суттєвих збоїв має місце поліпшення виконання функцій її інститутами.

Характеристики вказаних типів стійкості держави мають враховуватися при аналізі етапів життєвого циклу держав: зародження, інтенсивного розвитку, стагнації (застою), деградації та загибелі.

З огляду на викладене вище, стійкість держави – це передусім передбачуваність її поведінки, яка залежить від особливостей середовища її буття (існування), у тому числі внутрішніх змін у державі, та якісного стану систем державного управління. Тому варто погодитися з тими, які стверджують, що саме управління дозволяє забезпечити стійкість процесів, об'єктивно не стійких без управління або може викликати втрату стійкості об'єктивно стійких процесів у зв'язку з його неспроможністю.

Очевидно, що характеристики стійкості держави перебувають у діалектичній єдності з характеристиками соціальної стійкості. З огляду на сфери життєдіяльності суспільства соціальна стійкість складається із соціально-економічної, соціально-політичної, соціально-ідеологічної та соціально-психологічної стійкості. При цьому велика кількість культур, релігій, особливості менталітету населення, рівень освіти та розвитку є визначальними факторами соціальної стійкості.

Тому динаміка складових соціальної стійкості значною мірою відображає динаміку стійкості держави.

Водночас, деякі фахівці вважають, що при формуванні системи забезпечення стійкості держави необхідно розглядати чотири рівні вказаної стійкості:

перший рівень передбачає виокремлення основного “суб’єкта стійкості” (політичного лідера або керівної еліти);

другий рівень пов’язаний із наявністю та аналізом специфічного типу політичної системи, яка забезпечує відносну стійкість держави;

третій рівень передбачає виокремлення як основного “суб’єкта стійкості” територіальної спільноти, яка проживає на території держави;

четвертий рівень передбачає виокремлення макросоціальної спільноти з характерним для неї культурним кодом, яка розглядається як основний суб’єкта забезпечення стійкості держави.

**Основні фактори стійкості держави.** Соціальне явище, яке позначають поняттям “стійке державне управління” синонімічне та взаємопов’язане з явищем, яке позначають поняттям “безпечний розвиток”. При цьому в сучасних умовах розвиток інформаційної сфери є одним із основних індикаторів стійкого державного управління та безпеки розвитку суспільства. З огляду на це варто погодитися з тими, на думку яких велике значення для стійкості управління соціальними системами мають такі фактори як:

рівень та швидкість наведення інформаційного порядку в об’єктах управління;

число, розмір, організованість та смислова значимість керованих компонентів об’єктів;

величина та швидкість нагнітання інформаційного шуму, у тому числі й суперечливої інформації.

Історичний досвід свідчить, що держави, які розпадаються, як правило, не володіють необхідною стійкістю за такими критеріями як легітимність влади, ефективність інститутів та інші, які досить важко оцінити. Оцінки за вказаними критеріями можуть бути різними, оскільки вони значною мірою залежать від національного менталітету та традицій. При цьому серед причин втрати стійкості держави деякі дослідники вказують на зростання ролі недержавних та псевдодержавних утворень у сфері безпеки.

На окрему увагу заслуговують погляди Аристотеля, який розглядаючи низку питань про утворення держави, види і форми державного устрою, інституції та основний зміст їхньої діяльності, запропонував три рівні стійкості держави: збереження при владі правителя, незмінність політичної системи та виживання держави.

Важливими щодо виокремлення факторів стійкості держави є погляди Е.Еллінека, який заклав підвалини теорії правової держави, в основу якої поклав ідею свободи особистості, яку він вважав самоцінною моральною величиною та незаперечним початком політичного ладу. На його думку, вимоги обмежити публічну владу правом створюють ситуацію, коли навіть державні перевороти не знищують правопорядок, а лише порушують якусь його частину, через що держава змінює правопорядок, але не ліквідує його повністю.

Таким чином, держава продовжує залишатися визначальним суб’єктом у всіх сферах життєдіяльності, у тому числі безпековій, а рішення щодо стану її стійкості необхідно приймати на основі аналізу динаміки її функціонування. Цю динаміку можна охарактеризувати за допомогою параметрів, вихід яких за деякі допустимі межі, призводить до невиконання функцій держави у сфері безпеки, а в критичних ситуаціях навіть до її загибелі. Тому забезпечення стійкості держави, як абсолютної цінності, має визначати зміст діяльності суб’єктів публічного управління у сфері національної безпеки. Йдеться передусім про їх зусилля щодо гармонізації інтересів людини (індивіда), суспільства та інститутів держави у контексті створення умов, сприятливих для збереження національних цінностей та врахування еволюційних законів суспільного розвитку. Тому серед функцій держави, виконання яких одночасно забезпечує її стійкість та прийнятний рівень її безпеки, є сприяння реформам, які забезпечують стабільний суспільний розвиток. Водночас, на характеристики стійкості держави здійснює вплив багато факторів, що об’єктивно зумовлює різні її рівні та типи, а також використання різних критеріїв щодо її оцінювання.

Стійкість держави і соціальна стійкість взаємозумовлені, а економічна, соціальна та екологічна складові останньої тісно пов’язані. Це породжує низку складних завдань для органів державної влади, наприклад, щодо забезпечення соціальної справедливості. Йдеться про гарантії рівності громадян перед законом і рівних можливостей для досягнення матеріального, економічного і соціального благополуччя та надання цілеспрямованої допомоги бідним верствам населення. Тому

стійкість держави має розглядатися і у контексті її взаємозв'язку з дотриманням принципів сталого розвитку та вибору критеріїв, які б дозволяли оцінювати вказані стійкість та розвиток, як передумову безпеки суспільства та держави.

Таким чином, взаємозв'язок стійкості держави, її безпеки, соціальної стійкості та основних цілей концепції сталого розвитку має бути врахованим у процесі практичної діяльності суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки. Тобто визначальною передумовою забезпечення стійкості держави є зорієнтованість її інститутів, функцій та інструментів влади на збереження та розвиток матеріальних і соціальних цінностей суспільства. Поняття "стійке державне управління" має розглядатися синонімічним до поняття "безпечний розвиток", як передумова забезпечення стійкості держави та унеможливлення ризиків її руйнації.

З огляду на це практична реалізація тези про необхідність зменшення ролі держави у всіх сферах суспільного життя, яка деколи звучить у промовах публічних політиків та знаходить відображення у наукових роботах деяких учених, є вкрай шкідливою, якщо розглядати її у контексті забезпечення безпеки людини (індивіда), суспільства та держави.

### ***Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях***

1. Дайте загальну характеристику умов формування національних цінностей України
2. Дайте характеристику особливостей формування національних цінностей України в сучасних умовах державотворення
3. Розкрийте взаємозв'язок національних цінностей з національними інтересами та цілями
4. Розкрийте сутність явища, яке позначають поняттям "стійкість держави"
5. Розкрийте особливості аксіологічної детермінанти взаємозв'язку стійкості держави та її безпеки
6. Які типи та рівні стійкості держави вирізняють?
7. Які основні фактори стійкості держави?

### **ЛЕКЦІЯ 10. Мета, суб'єкти, система, об'єкти, особливості, функції та критерії ефективності управління у сфері національної безпеки**

#### НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

- 10.1. Мета, суб'єкти, система та об'єкти управління у сфері національної безпеки
- 10.2. Принципові особливості управління у сфері національної безпеки
- 10.3. Функції та завдання суб'єктів управління у сфері національної безпеки
- 10.4. Принципи організації діяльності та завдання суб'єктів управління у сфері національної безпеки в умовах кризових ситуацій
- 10.5. Локальні, інтегральні та комплексні критерії ефективності управління у сфері національної безпеки та вимоги до них

#### **10.1. Мета, суб'єкти, система та об'єкти управління у сфері національної безпеки**

**Мета управління у сфері національної безпеки.** Національні інтереси та загрози щодо їх реалізації виявляються у всіх сферах життєдіяльності суспільства та держави: політичній, економічній, соціальній та гуманітарній. Тому управлінські рішення суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки, які мають за мету реалізацію вказаних інтересів, впливають на основний зміст, результативність та ефективність адміністративного, політичного, соціально-економічного та інших видів публічного управління. Це свідчить про стратегічне значення управлінських рішень вказаних суб'єктів.

Стратегічне значення управлінських рішень суб'єктів публічного управління у сфері національної

безпеки, зокрема, проявляється, коли виникає необхідність нейтралізації загроз життєво важливим національним інтересам у тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства та держави. Разом з тим управління у сфері забезпечення національної безпеки властиві закономірності, ознаки й особливості міжгалузевого та функціонального управління, як неперервного процесу суб'єкт-об'єктних відносин, в процесі яких відбувається виконання функцій та завдань, спрямованих на реалізацію національних інтересів.

Таким чином, публічне управління у сфері національної безпеки є специфічним видом публічного управління, що охоплює соціальну, економічну, гуманітарну та політичну сфери життєдіяльності суспільства та держави. Основою вказаного управління є цілеспрямована діяльність суб'єктів публічне управління, які згідно з чинним законодавством, використовуючи можливості держави (дипломатичні, воєнні, економічні, інтелектуальні, інформаційні та інші), здійснюють розробку та реалізацію регулюючих, координуючих та контролюючих управлінських впливів на об'єкти національної безпеки.

Головною метою публічного управління у сфері національної безпеки є прогнозування, своєчасне виявлення, нейтралізація загроз буттю (існуванню) людини (індивіда), соціальних груп, суспільства в цілому і держави, як суспільно-політичного інституту та запобігання їм. Йдеться передусім про їх життєво важливі інтереси (інтереси виживання).

Зміст, спрямованість та методи вказаного управління значною мірою залежать залежить від форми державного устрою, політичної системи та державної політики з питань національної безпеки, з якою воно тісно пов'язане. Це зумовлено тим, що в кінцевому підсумку загальною метою вказаної державної політики та управління є створення та підтримка на належному рівні захищеності життєво важливих національних інтересів, як базової передумови безпечної життєдіяльності людини (індивіда), суспільства та держави, а також нейтралізації загрози послаблення її ролі, як суб'єкта міжнародних відносин та спроможності реалізувати національні інтереси на міжнародній арені. Тому публічне управління у сфері національної безпеки здійснюється відповідно до прийнятих в установленому порядку законів, концепцій, доктрин, стратегій, програм та інших керівних документів у вказаній сфері, які й визначають цілі, основні завдання, засоби та способи вказаного управління.

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

При цьому аналіз сукупності повноважень суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки, які мають за мету забезпечення безпеки людини (індивіда) суспільства і держави, специфіки сукупності способів, сил і засобів, які використовуються для досягнення цієї мети, дає змогу стверджувати про приналежність цієї системи до вищого ієрархічного рівня адміністративно-політичного виду публічного управління (як невід'ємної його складової). Водночас можна виділити такі ієрархічні рівні публічного управління у сфері національної безпеки, на яких приймаються ті чи інші управлінські рішення:

*стратегічний* (основні суб'єкти: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, РНБО України);

*оперативно-стратегічний* (міністерства та інші органи центральної виконавчої влади);

*оперативний або регіональний* (місцеві державні адміністрації).

**Об'єкти управління у сфері національної безпеки.** Аналіз чинного законодавства України дозволяє дійти висновку, що об'єктами, на які спрямовуються управлінські впливи суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки 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.

Тому опосередкованими об'єктами управлінські впливів для вказаних суб'єктів є також життя та власність громадян, соціальні, територіальні, етнічні, мовні, релігійні та інші соціальні групи, сім'я, національні та інші меншини, й саме їх право на організацію, можливість самостійно вирішувати питання групової ідентичності.

Вибір пріоритетів, сукупності засобів та способів управлінського впливу на вказані об'єкти зумовлюється необхідністю адекватного реагування на загрози національним інтересам та можливостями, які є у розпорядженні суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки, у тому числі й тими, які можуть бути у перспективі йдеться про правові, політичні, інформаційні, економічні, адміністративні та інші засоби.

Щодо оцінки ефективності та результативності управлінських рішень на вказані об'єкти, то ця оцінка має ґрунтуватися на результатах системного аналізу динаміки розвитку суспільства і держави, якої вона набула, як наслідок управлінських впливів суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки. Вказану динаміку доцільно оцінювати з урахуванням параметрів, які, в кінцевому підсумку, відображають:

якість перехідних процесів при зміні якісно-кількісних характеристик розвитку суспільства і держави при переході на новий рівень розвитку (оцінювання якості має відбуватися у точці біфуркації, в яких вказаний розвиток стає нестійким і виникає невизначеність: чи стане новий стан хаотичним або розвиток перейде на новий, більш диференційований і високий рівень впорядкованості);

лабільність, тобто принципову нестійкість розвитку суспільства і держави;

керованість (адекватність реакції того чи іншого об'єкта публічного управління у сфері національної безпеки на управлінські впливи).

При цьому окремої уваги при оцінюванні ефективності та результативності управлінських рішень на об'єкти публічного управління у сфері національної безпеки у контексті динаміки розвитку суспільства і держави заслуговує керованість, оскільки вона характеризує якість взаємодії об'єкта і суб'єкта управління та є однією з найважливіших характеристик їх комунікацій.

У загальному випадку, реакція об'єкта управління на управлінське рішення може бути досить різною, зокрема, це рішення може підтримуватися, викликати приховану або явну протидію, породжувати дискусії. Тому, з одного боку, керованість це властивість об'єкта управління, а з іншого - характеристика реалізації влади, яка є у суб'єкта управління (її ефективність та результативність). З огляду на це, від характеру влади значною мірою залежить керованість, як властивість об'єкта управління.

Одним з факторів підвищення керованості, а отже, посилення і зміни характеру влади є партнерство, як управління, яке здійснюється за участі всіх членів організації при прийнятті рішень.

Об'єкти публічного управління у сфері національної безпеки, у тому числі опосередковані, в своїй основі відображають якісно-кількісну сутність буття (існування) кожної людини (індивіда), чи то її права і свободи, чи національні цінності (див.вище). Тому максимально можливе залучення громадян держави до розробки та прийняття управлінських рішень у сфері національної безпеки є надзвичайно важливим чинником, який, як правило, зумовлює позитивну динаміку розвитку суспільства і держави.

Принципово важливим є те, що вихід показників, які характеризують якість перехідних процесів, лабільність та керованість динаміки розвитку суспільства і держави, якої вони набули через ті чи інші управлінські впливи на об'єкти публічного управління у сфері національної безпеки, за допустимі межі, призводить до негативних наслідків. Наприклад, це може бути незворотність (катастрофічність) процесів у соціальній структурі суспільства, що призводить до його розпаду (за етнічними, релігійними, майновими чи іншими ознаками). Це також може бути втрата державного суверенітету чи порушення територіальної цілісності держави.

У контексті викладеного вище, варто акцентувати увагу на тому, що досвід інших країн свідчить про принципову важливість моніторингу суб'єктами публічного управління у сфері національної безпеки порогових величин показників (індикаторів, індексів тощо) таких складових життєдіяльності суспільства та держави, від яких залежить їх безпека, як:

*оборона* (забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності);

*економіка* (забезпечення добробуту суспільства, господарського зростання, технологічного

прогресу, раціональної участі в міжнародному поділі праці);

*суспільний устрій* (захист конституційного ладу, корекція процедур забезпечення правонаступності влади);

*соціальна політика* (оцінка стану соціальної напруженості та ефективності цієї політики);

*навколишнє середовище* (оцінка стану та тенденцій змін навколишнього середовища).

Вказані складові є досить динамічними, тому також мають аналізуватися у контексті характеристик якості перехідних процесів, лабільності та керованості їх розвитку.

Таким чином, суб'єкти публічного управління у сфері національної безпеки на основі результатів моніторингу порогових величин показників, які характеризують стан об'єктів управління мають розробляти та впроваджувати відповідні рішення. Їх кінцевим результатом має бути підтримання національної безпеки на визначеному рівні із залученням необхідних сил і засобів або подальше поліпшення її характеристик. Тому вказане управління є невід'ємною складовою СЗНБ.

## **10.2. Принципові особливості управління у сфері національної безпеки**

Принципові особливості вказаного управління зумовлені тим, що його функції:

специфічні, бо головною метою управлінських впливів є передусім своєчасне прогнозування, виявлення, нейтралізація загроз національним інтересам та запобігання їм, для чого залучаються спеціальні сили і засоби: збройні сили, спецслужби, мобілізаційні резерви тощо, які передбачають використання силових засобів, у тому числі зброї;

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

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

Публічне управління у сфері національної безпеки є процесом, який складається із відносно завершених етапів здійснення певних управлінських дій, а саме:

аналіз управлінської ситуації;

визначення (уточнення) переліку національних інтересів;

виявлення та з'ясування сутності проблем, пов'язаних з реалізацією національних інтересів;

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

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

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

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

Особливістю публічного управління у сфері національної безпеки є також проблема щодо визначення меж сфери управлінських впливів суб'єктів цього управління.

Політичні, економічні, ідеологічні та інші виміри різноманітних сторін буття (життєдіяльності) людини (індивіда), суспільства та держави мають знаходити своє адекватне відображення в управлінських рішеннях суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки, що зумовлює об'єктивну "присутність" функцій вказаного управління у всіх сферах вказаної життєдіяльності. Це підтверджує й перелік завдань щодо забезпечення національної безпеки, які наведено в Конституції України, Законах України "Про Раду національної безпеки і оборони України", "Про основи національної безпеки України" та інших нормативно-правових актах. Разом з тим існує два підходи при визначенні меж сфери управлінських впливів суб'єктів публічного управління у сфері



національної безпеки, які умовно можна назвати “широким” та “вузьким”.

“Широкий” підхід, є характерним для тоталітарної система державно-політичної влади, яка регламентує усі суспільні та приватні сфери життя людини і не визнає автономії від держави таких недержавних сфер людської діяльності як економіка і господарство, культура, виховання, релігія. В такій системі навіть за відсутності об’єктивної на те суспільної потреби, сферою публічного управління у сфері національної безпеки намагаються охопити практично всі питання життєдіяльності людини (індивіда), суспільства та держави. Вважається, що будь-який чиновник сприяє зміцненню національної безпеки, або, навпаки, не сприяє у випадку невиконання своїх службових обов’язків. За певних умов такий підхід можна вважати виправданим (війна, надзвичайний стан тощо).

При “вузькому” підході сфера публічного управління у сфері національної безпеки охоплює лише ті функції публічного управління, які зумовлені необхідністю створення належних умов (розширення наявних можливостей) щодо реалізації життєво важливих національних інтересів.

Ускладнення, взаємозалежність та взаємообумовленість суспільно-політичних та соціально-економічних процесів об’єктивно зумовили необхідність у спеціалізації публічного управління за сферами розробки та здійснення управлінських впливів у контексті забезпечення національної безпеки. У кожній із них є необхідність у визначені (уточнені) національних інтересів, їх пріоритетності, прогнозуванні, своєчасному виявленні, нейтралізації загроз реалізації вказаних інтересів та запобігання їм. Саме тому можна стверджувати про економічні, соціальні, політичні, військові та інші виміри національної безпеки.

Починаючи з давніх часів, для безпосереднього виконання завдань щодо забезпечення безпеки людини (індивіда), суспільства і держави почали створювати спеціалізовані державні інститути та інституції (механізми) зокрема, армію, спеціальні та дипломатичні служби тощо, а також відповідні структури державного управління (міністерства, комітети, думи, ради тощо). Тому при окресленні меж управлінських впливів суб’єктів публічного управління у сфері національної безпеки, спрямованих на реалізацію життєво важливих національних інтересів, за звичайних (нормальних) умов життєдіяльності суспільства та держави, більш виправданим є другий підхід.

Другий підхід є функціонально-спеціалізований, оскільки більшою мірою зорієнтований на конкретно-значущий для забезпечення національної безпеки результат й не призводить до зайвого відволікання уваги вищого керівництва на другорядні проблеми і завдання, які виникають у практиці державотворення. Тому застосування функціонально-спеціалізованого підходу при окресленні сфери управлінських впливів суб’єктів публічного управління у сфері національної безпеки, дозволяє охопити тільки ті функції та завдання, які передусім обумовлені необхідністю створення належних умов (розширення можливостей) щодо реалізації національних інтересів.

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

Таким чином, характерною ознакою управлінських рішень, які приймаються суб’єктами публічного управління у сфері національної безпеки, є їх владна нормативність. Тобто ці рішення є юридичними актами, які надають руху механізму правового регулювання, одночасно пов’язуючи поведінку суб’єктів і об’єктів національної безпеки, можливі ситуації з тими нормами і соціальними інститутами, які мають виконувати такі рішення. Способи закріплення цього зв’язку різноманітні – від обмежень до однозначних приписів, а розрізнятися вони можуть за джерелами, змістом, правовими формами, обсягом, часом дії та іншими ознаками.

### **10.3. Функції та завдання суб’єктів управління у сфері національної безпеки**

**Функції суб'єктів управління у сфері національної безпеки.** Аналіз чинного законодавства України дозволяє виокремити основні функції, які покладаються на суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки. Серед них цих функцій, передусім:

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

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

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

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

Вказані функції значною мірою ідентичні з функціями аналогічних суб'єктів в інших країнах.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*неформальну*, яку утворюють громадяни України, інститути громадянського суспільства, не державні аналітичні центри тощо.

При цьому важлива роль у забезпеченні взаємодії вказаних складових системи належить ЗМІ.

Варто зазначити, що для тоталітарних держав характерним є значне домінування формальної складової системи публічного управління у сфері національної безпеки та акцентування уваги на пріоритеті забезпечення державної безпеки. Тому в суспільствах, де відбуваються процеси переходу від тоталітарної до демократичної моделі розвитку, тіснота зв'язків між формальною і неформальною

складовими системи ПУНБ може слугувати одним із критеріїв демократичних перетворень. Таким чином, наявність у вказаній системі неформальної складової та належна взаємодія її з формальною є ознакою демократичності суспільства, запорука реалізації комплексного підходу щодо вирішення проблемних питань безпечного розвитку держави, суспільства та кожної людини (індивіда).

#### **10.4. Принципи організації діяльності та завдання суб'єктів управління у сфері національної безпеки в умовах кризових ситуацій**

Перераховані вище завдання суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки, є найбільш загальними та характерні для, так званих нормальних умов життєдіяльності суспільства та держави. Проте в кризових ситуаціях і особливо в умовах надзвичайного стану або в умовах воєнного стану, на вказані суб'єкти покладається виконання додаткових завдань, оскільки, врешті-решт, створення, підготовка та використання сил і засобів, які підпорядковані цим суб'єктам, має за мету запобігання виникненню таких ситуацій та ліквідацію їх наслідків.

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

На жаль, кількість кризових ситуацій, які можуть призвести до надзвичайних ситуацій різного характеру, ймовірність їх виникнення, збитки (шкода), яких вони завдають пересічній людині, суспільству, державі, стійко зростає. При цьому навіть у мирний час при значних технологічних аваріях або природних катаклізмах може виникнути ситуація, характерна для застосування зброї масового ураження. Тому не випадково, що кожна надзвичайна ситуація, як соціального, так і природного походження, ретельно вивчається в центрах підготовки розвідувально-диверсійних груп та терористичними організаціями.

Динаміка розвитку та значною мірою непередбачуваність наслідків кризових ситуацій, зумовлюють необхідність оперативної розробки та практичної реалізації, як правило, нестандартних управлінських рішень суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки. Проте зазвичай при підготовці управлінських кадрів для системи публічного управління, функціонування та розвитку соціальних систем традиційно розглядають як, так би повити, лінійні процеси.

Як зазначалося у попередньому розділі характерною особливістю лінійних процесів є те, що очікувані результати управлінського впливу пропорційні прикладеним зусиллям та використаним ресурсам (кадровим, матеріальним, фінансовим, інформаційним тощо), а відтак очікується, що майбутній стан соціальної системи однозначно визначається її минулим станом. Проте сьогодні фактом є те, що розвиток соціальних систем, а відтак і динаміка виникаючих в ній кризових ситуацій є нелінійною, що значною мірою зумовлює непередбачуваність їх наслідків. Це є головним чинником, який визначає особливості виконання завдань суб'єктами публічного управління у сфері національної безпеки в кризових ситуаціях.

Крім того, досить часто вказаним суб'єктам можуть бути невідомі ті чи інші фактори, які здійснюють вплив на динаміку розвитку та наслідки кризових ситуацій. Передусім йдеться про ті, від яких залежить оперативність (своєчасність) прийняття згідно визначеного чинним законодавством порядку рішень щодо введення надзвичайного або воєнного стану, здійснення тих чи інших організаційно-правових заходів, організації правоохоронної діяльності тощо.

Водночас у будь-якому випадку в кризових ситуаціях основні зусилля суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки мають бути сконцентровані на забезпеченні необхідного рівня захищеності об'єктів національної безпеки (права і свободи людини, природне середовище, конституційний устрій, територіальна цілісність та інші). При цьому обов'язково мають враховуватися особливості перебігу процесів, які зумовлюють динаміку розвитку та наслідки кризових ситуацій, особливо ті, які можуть призвести до надзвичайної ситуації загальнодержавного масштабу (екологічна катастрофа, громадянська війна, масові заворушення, соціальний вибух тощо).

Забезпечення національної безпеки в умовах кризових ситуацій природного, техногенного та соціального характеру, а тим більше в умовах надзвичайного та воєнного стану, пов'язано з плануванням та виконанням комплексу правових, організаційно-технічних та інших заходів

(встановлення і підтримання відповідного правового режиму, переведення сил і засобів системи забезпечення національної безпеки у підвищені ступені готовності, тощо).

Наприклад, режим надзвичайного стану здійснюється у різних організаційно-правових формах і різними методами. Активно застосовуються заходи адміністративного примусу, які суттєво обмежують права громадян не тільки на підставах, пов'язаних з протиправною поведінкою людей, але й з інших причин, зумовлених, зокрема, радіоактивним чи хімічним забрудненням, значними руйнуваннями інфраструктури забезпечення життєдіяльності населення та підприємств.

При цьому у будь-якому випадку головна увага суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки має бути сконцентрована на розробці комплексу заходів, які здатні нейтралізувати чинники, які блокують можливість ефективних управлінських впливів на об'єкти безпеки на випадок форс-мажорних обставин соціального, природного чи техногенного походження.

Очевидно, що в умовах кризових ситуацій оперативність (своєчасність) та якість виконання завдань суб'єктами публічного управління у сфері національної безпеки має бути забезпечена на всіх стадіях розвитку вказаної ситуації. Тому важливим є розробка та вдосконалення відповідних засобів і способів управління, зокрема, оперативно-диспетчерського управління суспільно-політичними та соціально-економічними процесами в режимі кризової ситуації. При цьому має враховуватися передусім велика імовірність раптових змін факторів, які зумовлюють кризові ситуації, їх перебігу та необхідність прийняття неординарних (нестандартних) управлінських рішень в обмежений час, підвищена відповідальність за їх наслідки тощо.

Викладене вище дозволяє сформулювати принципи організації діяльності та завдання суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки в умовах кризових ситуацій соціального, природного, техногенного характеру та воєнного стану:

- системність при аналізі ситуації та прийнятті рішень;

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

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

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

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

- своєчасне забезпечення вищого ієрархічного рівня управління необхідною інформацією щодо передумов, очікуваної динаміки та прогнозованих наслідків кризової ситуації, виявлення допущених помилок та негайне коригування у разі необхідності прийнятих управлінських рішень;

- своєчасне виявлення та оцінка факторів, які випали з поля зору, незважаючи на попередньо підготовлений план дій в умовах кризової ситуації;

- 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 умовах тих чи інших кризових ситуацій, особливо режимі надзвичайної ситуації, а також можливості його залучення в процес розробки програм (планів) дій та перевірки їх виконання;

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

### **10.5. Локальні, інтегральні та комплексні критерії ефективності управління у сфері національної безпеки та вимоги до них**

Критерії ефективності діяльності суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки - це мірила оцінки, найбільш істотні, часто комплексні показники (параметри, індикатори, стандарти тощо), що дозволяють з позицій людини (індивіда), соціальної групи, суспільства, державних інститутів (передусім органів державної влади) визначити, класифікувати та оцінити різні аспекти реального стану щодо захисту та примноження національних цінностей реалізації національних інтересів. Зокрема, ці критерії дозволяють оцінити вказану ефективність щодо виявлення, прогнозування, нейтралізації загроз національним інтересам та попередження їх у політичній,

економічній, соціальній та гуманітарній сферах життєдіяльності. У сфері національної безпеки ці критерії можуть бути *локальними, інтегральними та комплексними*.

*Локальними* є критерії, з допомогою яких оцінюється діяльність окремого суб'єкта публічного управління у сфері національної безпеки щодо реалізації того чи іншого національного інтересу у тій чи іншій сфері життєдіяльності.

*Інтегральними* є критерії, які дозволяють оцінити вказану діяльність усіх суб'єктів публічного управління у сфері національної, які причетні до реалізації того чи іншого національного інтересу у тій чи іншій сфері життєдіяльності.

*Комплексні* критерії - це певна комбінація інтегральних критеріїв (до якої можуть залучати і локальні критерії), які використовують для оцінки рівня національної безпеки або рівня (ступеня) реалізації сукупності національних інтересів у політичній, економічній, соціальній чи гуманітарній сфері.

Вказані критерії повинні відповідати певним загальним вимогам, основними із яких є:

*критичність* (він має бути чутливим до зміни тих чи інших управлінських рішень стосовно об'єктів управління);

*повнота* (він має дозволяти визначати ступінь досягнення загальної мети, яку визначили суб'єкти управління, охоплюючи всі важливі аспекти управлінської проблеми, яка вирішується для зміни поточного стану об'єкта управління);

*вимірність* (критерій має допускати порівняння його з еталоном (зразком, стандартом), тобто бути кількісно визначеним та мати розмірність, або характеризувати якість);

*економічність* (він має вимірюватися без значних витрат часу та ресурсів).

Таким чином, техніко-економічна сутність критеріїв ефективності діяльності суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки означає, що вони мають забезпечувати оцінювання якісно-кількісних змін тих чи інших об'єктів управління. При цьому вибір тих чи інших критеріїв значною мірою залежить від проблемної ситуації, поставленої мети, наявності вихідних даних, часу, міркувань політичного, соціального, морального та інших чинників.

Основні закономірності та особливості, які характерні для функціонування системи публічного управління, властиві й системі публічного управління у сфері національної безпеки. Тому при оцінці діяльності суб'єктів у вказаній сфері можна застосовувати критерії, які використовуються при оцінці діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у контексті їх управлінського впливу на перебіг процесів у політичній, економічній та інших сферах життєдіяльності суспільства та держави.

Водночас актуальним завданням є розробка критеріїв ефективності, які відображають результати специфічної діяльності суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки.

Зокрема, локальними, інтегральними та комплексними критеріями ефективності ДУНБ можна вважати показники, що відображають специфіку та динаміку змін факторів, які породжують небезпеки національним інтересам й оцінюються наприклад, крізь призму втрат для людини, суспільства, держави до і після реалізації управлінського впливу на об'єкт управління.

У цьому разі критичні значення вказаних показників можуть бути, наприклад, функцією величини втрат держави, за яких вона не зможе гарантувати захищеність життєво важливих інтересів в тій чи іншій сфері (політичній, економічній та ін.). Очевидно, що у даному випадку критичні значення вказаних показників мають бути визначені на нормативному рівні.

Тому для будь-якого об'єкта національної безпеки можна визначити та нормативно встановити рівень критично-недопустимих втрат, перевищення якого призводить до незворотних структурно-якісних змін, тобто змін, після яких, об'єкт втрачає здатність виконувати свої головні функції, наслідком чого виникають суттєві проблеми щодо життєдіяльності людини (індивіда), суспільства та держави.

Наприклад, певні втрати особового складу, озброєння та бойової техніки військового підрозділу, можуть привести його до небоєздатного стану. У збройних силах для кожного підрозділу та військової частини такі нормативи встановлені, а їх конкретне значення залежать від штатного призначення підрозділів (частин), специфіки завдань, які на них покладаються, систем озброєння та бойової спеціальної техніки тощо.

Перевищення рівня недопустимих втрат у системі охорони здоров'я або в системі освіти, може привести до ситуацій, коли ці системи будуть не здатні забезпечити необхідні умови для суспільного розвитку, наслідком чого можуть стати кризи різноманітного характеру (демографічна криза,

катастрофічні втрати інтелектуального потенціалу тощо).

Для системи публічного управління у сфері національної безпеки це можуть бути втрати в підсистемах, які забезпечують збір та аналіз оперативної інформації про об'єкт управління або комунікацію між рівнями управління, тобто у разі настання недопустимих втрат, система не зможе адекватно оцінити ситуацію та здійснити адекватні ситуаціям управлінські впливи на об'єкт національної безпеки.

Таким чином, оцінка діяльності суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки крізь призму можливих втрат об'єкта управління є комплексним критерієм ефективності їх управлінських впливів.

Врешті-решт, критичною ситуацією є та, за якої зменшення потенціалу держави (у воєнному, фінансовому та інших вимірах) приводить до таких умов проживання населення та виконання функцій держави, за яких вона не може гарантувати захищеність його життєво важливих інтересів.

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 такого потенціалу держави  $P_s(t)$ , за наявності якого вказаний суб'єкт відмовиться (буде стримуватися) від намірів нанести шкоду вказаним інтересам. У цьому випадку оцінювання результатів діяльності суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки у контексті створення вказаного потенціалу  $P_s(t)$  також може бути критерієм ефективності їх діяльності.

Критерієм ефективності діяльності вказаних суб'єктів може бути й оцінювання результатів їх роботи крізь призму управлінських зусиль щодо акумулювання такої величини потенціалу  $P_s(t)$ , яка дозволяє виконати комплекс заходів (дипломатичних, воєнних, економічних та ін.), задля створення потенційної загрози нанесення суб'єкту загроз національним інтересам шкоди, недопустимої для нього за будь-яких умов, тобто йдеться про такий обсяг шкоди для суб'єкта загроз, за якого він буде змушений відмовитися від намірів заподіяти шкоду національним інтересам.

Під вказаною шкодою розуміється величина зменшення потенціалу суб'єкта загроз національним інтересам України, зокрема: втрата ресурсів, які визначають розмір вказаного потенціалу (матеріальних, інтелектуальних, фінансових, людських та інших); значне погіршення умов проживання населення; зниження можливостей геополітичного впливу; зниження міжнародного іміджу політичного керівництва держави.

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

З іншого боку, у будь-якій сфері життєдіяльності суспільства та держави, для кожного об'єкта національної безпеки можна визначити (нормативно встановити) максимально-допустимі втрати, які не приводить до структурно-якісних змін у життєдіяльності об'єкта, тобто це втрати, після яких об'єкт не втрачає здатність виконувати свої основні функції, а суттєві обмеження його нормальному функціонуванню не виникають.

Щодо держави, то це така величина зменшення її потенціалу (у матеріальному, фінансовому та інших вимірах), таке погіршення умов проживання населення, зниження конкурентоздатності економіки тощо, за яких держава зберігає здатність виконувати свої функції без суттєвих обмежень. Це означає, що будь-який об'єкт національної безпеки можна вважати захищеним від загроз, якщо внаслідок проведених заходів, можливі втрати вказаного об'єкта не перевищують максимально-допустимих збитків. Розробка та виконання вказаних заходів передбачає створення потенціалу (можливостей) сектору безпеки, достатнього для виконання комплексу завдань щодо прогнозування, виявлення, нейтралізації загроз національним інтересам та запобігання їм.

### ***Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях***

1. Розкрийте мету управління у сфері національної безпеки
2. Хто є суб'єктами управління у сфері національної безпеки
3. Розкрийте структуру системи управління у сфері національної безпеки
4. Хто є об'єктами управління у сфері національної безпеки?

5. Розкрийте принципові особливості управління у сфері національної безпеки
6. Які функції та завдання суб'єктів управління у сфері національної безпеки?
7. Розкрийте зміст принципів управління у сфері національної безпеки в умовах кризових ситуацій
8. Які завдання суб'єктів управління у сфері національної безпеки в умовах кризових ситуацій?
9. Дайте характеристику локальних, інтегральних та комплексних критеріїв ефективності управління у сфері національної безпеки та вимоги до них

## **ЛЕКЦІЯ 11. Концептуальні засади балансу інтересів людини, суспільства та держави**

### НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

- 11.1. Сутність потреб (інтересів) людини у контексті її безпеки та основні джерела небезпек цим інтересам
- 11.2. Природа конфліктності інтересів людини та суспільства
- 11.3. Принципи функціонування системи забезпечення балансу інтересів людини, суспільства та держави та ієрархія рівнів формування та узгодження цих інтересів

### **11.1. Сутність потреб (інтересів) людини у контексті її безпеки та основні джерела небезпек цим інтересам**

**Сутність потреб (інтересів) людини у контексті її безпеки.** Акцентування уваги на безпеці людини (індивіда) у контексті задоволення її потреб у всебічному розвитку (реалізації її інтересів) сьогодні відображає якісно новий підхід до формування політики національної безпеки та механізмів її реалізації. Це підкреслює її особливу роль, як суб'єкта та об'єкта вказаної політики в умовах демократизації всіх сфер суспільного життя. Тому забезпечення безпеки людини (індивіда) розглядається як визначальна передумова забезпечення безпеки суспільства та держави, національної, регіональної та міжнародної безпеки.

Водночас розглядаючи сутність інтересів людини та небезпек щодо їх реалізації варто мати на увазі, що саме в людині проявляється як природна, так соціальна сутності, які доповнюють одна одну. Це означає, що не можна ігнорувати не тільки фізичну, генетичну, природну сутність людини, оскільки вона, як і тварини, потребує їжі, чистого повітря, води, притулку. Важливим є й врахування того, що людина не тільки є істота соціальна. Вона підноситься над природою в духовно-культурному сенсі та відрізняється від тваринного світу усвідомленням суспільної ролі та сенсу свого життя. Тому виявлення та аналіз факторів, які породжують небезпеки для життєдіяльності людини та розробка відповідних управлінських рішень щодо адекватного реагування на них є досить складною проблемою.

Загальновідомо, що основою інтересів людини є відображення її потреб в розвитку та самозбереженні. 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 певні критерії поведінки людини, заборони, цілі, мотивації тощо. В кінцевому підсумку вказані оцінки є орієнтирами суспільної діяльності та соціальних комунікацій, а в повсякденному житті людини її інтереси утворюють основу буття (існування). Серед цих інтересів, зокрема, її зацікавленість в соціальному захисті, в можливості отримати освіту, медичну допомогу тощо.

Таким чином, адекватне реагування суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки на небезпеки цим інтересам є необхідна передумова забезпечення життєдіяльності людини (індивіду), незалежно від політичного режиму чи територіального устрою держави, того чи іншого історичного періоду розвитку суспільства.

Водночас, динаміка розвитку, інтеграція та дезінтеграція соціальних систем знаходить своє відображення в системі ціннісних орієнтацій людини (індивіда). Вони закріплюють її життєвий досвід, визначають значиме та суттєве для неї, відокремлюючи від того, що не має цінності. Вказані орієнтації

зумовлюють, зокрема, такі якості особистості як: цілісність, вірність суспільним ідеалам, життєву позицію, готовність захищати національні інтереси. Тому вони є головним фактором, який обумовлює мотиваційну складову її дій.

Історичний досвід також свідчить, що внутрішня руйнація держави завжди починається з деформації свідомості її громадян та поширення байдужості до перспектив її розвитку. І навпаки, чим більше цілі пересічної людини, тієї чи іншої соціальної групи співпадають з національними інтересами, цілями суспільного розвитку, тим більше держава здатна забезпечити безпеку кожної людини, соціальної групи та суспільства. Тому ціннісні орієнтації людини та соціальних груп мають бути об'єктом цілеспрямованого впливу з боку суспільства та суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки.

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

**Основні джерела небезпек інтересам людини в сучасну епоху.** Небезпеки для людини – це фактори, які здійснюють деструктивний, негативний вплив на її природну та соціальну сутність, тобто оптимальним умовам її життєдіяльності. Внаслідок цих небезпек людині може бути заподіяно шкоду або її розвитку буде надана небажана динаміка. За розмахом та обсягом можливих наслідків, часовими межами ці небезпеки можуть бути: глобальними, регіональними, національними, локальними, поодинокими, довгостроковими тощо. Як правило, при аналізі проблеми забезпечення безпеки людини, виявляються та досліджуються джерела небезпек природного, техногенного та соціального походження, а також правові, політичні, організаційні, фінансові та інші механізми їх нейтралізації. Наприклад, при серед джерел небезпек глобального характеру на безпеку людини, як правило, виокремлюють:

- наслідки глобальних кліматичних змін;
- дестабілізуючі чинники сучасних демографічних процесів у світі;
- симптоми вичерпаності природних та енергетичних ресурсів;
- тенденції щодо накопичення величезних запасів засобів збройної боротьби;
- розростання кількості та наслідків різноманітних збройних конфліктів;
- проблеми продовольчого забезпечення.

Водночас оцінки результатів досліджень тих чи інших джерел небезпек у контексті забезпечення безпеки людини політиками, управлінцями, науковцями можуть бути досить різними. Як наслідок, різними можуть бути й їх уявлення щодо можливих механізмів запобігання негативного впливу цих небезпек на вказану безпеку. Характерним прикладом є їх оцінки впливу наслідків сучасних процесів глобалізації на безпеку людини та й для майбутнього світової спільноти в цілому. Для передових країн (так званого “золотого мільярда”) ці наслідки оцінюються у контексті появи нових можливостей щодо їх соціально-економічного розвитку. Проте чимало фактів свідчить, що для інших країн наслідки процесів глобалізації суттєво звужують їх можливості щодо забезпечення безпеки своїх громадян, оскільки сприяють їх подальшій економічній відсталості.

Так, автори доповіді про стан людського розвитку, яку щорічно публікує Програма розвитку ООН (ПРООН), дійшли висновку, що з розвитком технологій у заможних країнах подолати в Україні негативне співвідношення висококваліфікованих і низькокваліфікованих працівників, яке становить лише половину від країн Організації економічного співробітництва та розвитку, буде досить складно та що соціальна нерівність в Україні зростає. У контексті сказаного заслуговує на увагу й ґрунтовне дослідження канадської письменниці та політика Фрісті Фріланд, яка вивчала передумови становлення супербагатого прошарку громадян та його вплив на глобалізацію, а також бездіяльність світових мільярдерів щодо зростання прірви між найбіднішими та найбагатшими людьми планети.

Принципово важливим є й те, що сучасна глобалізація породжує феномен глобальної влади, оскільки сприяє формуванню потужних економічних важелів цієї влади. Це проявляється, зокрема, в пануванні у світовому економічному просторі ТНК, які нетерпимі до національних особливостей, а отже і до державного суверенітету, як інструменту захисту цих особливостей. Особливо показові у цьому плані дії фінансово-спекулятивного капіталу, який вкрай негативно впливає на будь-які



національні спроби підтримати соціальними програмами бідні верстви населення. Водночас розвинені країни, об'єднавши свої капітали в міжнародні фінансово-кредитні установи та користуючись тяжким економічним станом інших країн, опутують їх боргами, а потім висувають умови, які не залишають для них самостійного вибору національних шляхів розвитку, у тому числі й щодо політики соціального захисту своїх громадян.

Таким чином, глобальна економіка породжує для провідних країн небачені раніше можливості для накопичення багатства, які на порядок перевищують ті, які були у них у період колоніальних завоювань. Так, кількість мільярдів у світі продовжує зростати й наразі перевищує 2,1 тис. осіб, що на 40% більше, ніж п'ять років тому. Їхні статки за цей період зросли більш ніж на третину і досягли \$8,5 трлн. Вказана сума наближається до сумарного ВВП Німеччини, Великої Британії та Франції, а ВВП Російської Федерації перевищують більше ніж у 5 разів. Сьогодні у 26 найбагатших людей світу стільки грошей, як у половини людства, тобто економічна глобальна нерівність вражаюча

Викладене вище свідчить про поглиблення глобальної бідності народів і країн у світі. Досить часто її пояснюють відсутністю демократії та низькою ефективністю управління у бідних країнах. Безумовно, існує певна залежність між ефективністю публічного управління та бідністю країни, оскільки однією із передумов економічного добробуту населення є належне публічне управління. Проте є всі підстави погодитися із засновником найбільшого в світі хедж-фонду Bridgewater Associates, американським мільярдером Рей Даліо, що сьогодні гроші легко доступні передусім тим, у кого вони вже є, а для інших гроші практично недоступні. Тому прірва між багатими і бідними країнами поглиблюється, бо держави, стикаючись зі значним дефіцитом бюджету, змушені позичати все більше грошей.

Водночас навіть у провідних країнах в останні роки спостерігається тенденція щодо скорочення питомої ваги середнього класу та його збідніння. При цьому навіть в США, де на думку відомого американського експерта Ракеша Кочхара скорочення середнього класу стало повсюдним трендом з 2000 по 2014 роки. У них також частка бідного населення становила майже 17% у 2017 році, а це понад 55 млн. чол. (чисельність населення США у 2017 році становила 325,7 млн.чол.). Тому в сучасних умовах належний економічний розвиток країни не завжди означає добробут її громадян.

Щодо України, то вона належить до кола країн в яких політична, економічна та інші системи життєдіяльності суспільства і держави тривалий час перебувають у стані трансформації у контексті формування суспільно-політичних та соціально-економічних відносин, характерних для країн з ринковою економікою. Як правило, переважна частина громадян сприймає цей процес досить болісно та неоднозначно, особливо коли має місце велика кількість порушень конституційних прав і свобод людини. В цих умовах пріоритетного значення набуває необхідність вирішення проблеми забезпечення безпеки людини (індивіду). Це комплексна проблема, яка, як правило, має політичні, економічні, соціальні та гуманітарні складові. Наприклад, в Україні про соціально-економічну складову цієї проблеми свідчать, зокрема, такі чинники:

- погіршився рівень відтворюваної робочої сили нормальної якості;
- у 2017 році за межею бідності проживало близько 60 % населення;
- через безробіття втрачаються професійно-кваліфікаційні якості та навички робочої сили;
- ускладнюється доступ дітей робітників, селян, дрібних службовців до вищої освіти;
- має місце надвисокий рівень тінізації економіки.

Все більше загрожують безпеці людини (індивіда) також криза правової системи, криміналізація суспільства, цінове свавілля монополістів, масові отруєння людей, епідемії, аварії на транспорті, екологічні та техногенні катастрофи.

## **11.2. Природа конфліктності інтересів людини та суспільства**

Одна із визначальних складових проблеми забезпечення безпеки людини має світоглядний характер, оскільки досить важко визначати, що є для неї благо, а що ні. Одні потреби закладені в природі людини (вона їх визначає сама), а інші формуються під впливом соціальних груп, до яких вона належить, та суспільних інститутів.

Певною мірою можна стверджувати, що саме у ставленні суспільно-політичних інститутів до потреб людини та шляхів їх задоволення проявляється принципова різниця між капіталістичною та соціалістичною ідеологією.

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

Соціалістична й особливо комуністична парадигма ґрунтується на тому, що людина від природи є досконалою, оскільки їй об'єктивно властиві прагнення до справедливості та рівності. Ті чи інші недоліки в людині є результат негативного впливу на неї недосконалих суспільно-політичної та економічних систем організації життєдіяльності суспільства та інтерпретувалися як соціальні хвороби. Тому прагнення людей до справедливості та рівності для прихильників комуністичної ідеології стало обґрунтуванням доцільності примусової побудови суспільства соціальної справедливості та рівності. Але історична практика продемонструвала безперспективність реалізації вказаної ідеї. Людині дійсно властиве почуття соціальної справедливості, але її неможливо примусити бути щасливою, особливо коли порушуються її права і свободи.

Водночас, очевидно, що небезпекою для безпечного розвитку людини й суспільства є відсутність бажання окремих людей (індивідів) і навіть тих чи інших соціальних груп узгоджувати свої інтереси із суспільними і, в цілому, з загальними потребами державотворення.

Розбалансованість вказаних інтересів породжує суттєві проблеми для соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку. Більше того, якщо більшість людей у своїй поведінці буде виходити виключно із егоїстичних міркувань, то зростання загроз національній безпеці буде неминучим.

Сьогодні основною загрозою людині та суспільству в багатьох країнах залишається насильство з метою набуття чи збереження політичного, економічного та культурного панування тією чи іншою соціальною групою. Вказане насильство часто супроводжується потужним інформаційно-психологічним впливом через ЗМІ й означає дискримінацію людини або тих чи інших соціальних груп, обмеження їх прав і свобод. Тому одним із пріоритетів суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки має бути адекватне реагування на факти вказаного насильства та наближення потреб розвитку людини (індивіду) до інтересів та цілей розвитку суспільства, як передумови їх безпечного розвитку.

З іншого боку, як було зазначено вище, безпека індивіда пов'язана з його ціннісними орієнтаціями. Вони значною мірою визначаються національними цінностями. Водночас визначальними рисами сучасної епохи (епохи постмодерну) є культ абсолютної незалежності індивіду, прагнення поєднати та нівелювати часом протилежні істини та цінності культур, релігій тощо, акцентування на протиприродності панівного у суспільстві способу життя. Тому сучасне суспільство є досить індивідуалізованим через посилення невизначеності та придушення проявів людського духу, які донедавна спонукали людей до суспільно-політичних перетворень, а культурна ідентифікація відбувається через доступ до задоволень, тобто не є, як раніше, результатом розвитку його внутрішнього світу. В результаті різноманітність та плюралізм, визнання їх як природного стану піднімається на найвищий п'єдестал, а проблеми збереження національних цінностей розглядаються як історичний пережиток. Це в кінцевому підсумку кидає виклик і державним інститутам та державності, як інструментам їх збереження.

Таким чином, презумпція невизначеності та нестійкості в соціальній системі значною мірою є наслідком суперечливості ціннісних орієнтацій та інтересів її елементів, зокрема індивідів. З іншого боку, рівень безпеки цілісності соціальної системи є результатом взаємодії її елементів, які мають загальну мету та є усередненою величиною їх ціннісних орієнтацій. Тому внутрішня руйнація державності завжди починається з деформації національної самосвідомості громадян, поширення національної індиферентності, байдужості до перспектив суспільного розвитку.

Часто це відбувається шляхом підміни національних цінностей та національних інтересів цінностями та інтересами іншої нації або якоїсь однієї соціальної групи. І, навпаки, чим в більшій мірі соціальні орієнтації та цілі індивіда співпадають з цінностями й цілями суспільства, тим більший простір можливостей їх безпечного прогресивного розвитку. Тому особливої уваги заслуговує середовище формування соціальних потреб індивідів, усвідомлення яких, трансформує їх у наміри та мотиви їх поведінки. Важливою складовою цього середовища є національні цінності головна функція яких – узгоджувати цілі індивідів у контексті суспільно значимих шляхом трансформації спрямованості цих цілей на ціннісні орієнтації суспільства.

### **11.3. Принципи функціонування системи забезпечення балансу інтересів людини, суспільства та держави та ієрархія рівнів формування та узгодження цих інтересів**

**Принципи функціонування системи забезпечення балансу інтересів людини, суспільства та держави.** Формування соціального інтересу, як складової національного інтересу, складний процес. Він передбачає акумуляцію значних зусиль політиків, управлінців, фахівців із різних галузей знань. Тому пошук взаємоприйняттого балансу інтересів людини (індивіду), суспільства та держави (державних інститутів), передбачає врахування багатьох чинників, зокрема:

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

функцій інститутів громадянського суспільства та політичних партій у процесі формування та пошуку вказаного балансу;

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

Таким чином, у державі має бути створена національна за своєю суттю система формування та пошуку балансу інтересів людини, суспільства та держави, при функціонуванні мають дотримуватися певні *принципи*, а саме:

пошук вказаного балансу є ієрархічним процесом, який передбачає послідовне формування й узгодження інтересів людини, суспільства та державних інститутів;

об'єкт формування інтересів, може бути одночасно суб'єктом формування та узгодження інтересів для іншого об'єкта;

при формуванні інтересів людини, суспільства та державних інститутів певні засоби одночасно можуть відігравати роль засобів узгодження інтересів;

у процесі пошуку вказаного балансу національним цінностям, ціннісним орієнтаціям та потребам (інтересам) людини, суспільства та державних інститутів належить вирішальна роль.

Таким чином, чільне місце в системі формування та пошуку балансу інтересів людини, суспільства та держави має належати не тільки державним інститутам, політичним партіям, інститутам громадянського суспільства, а й кожній людині (індивіду) та соціальній групі.

**Ієрархія рівнів формування та узгодження інтересів людини, суспільства та держави та їх характеристика.** Дотримання першого принципу при пошуку балансу інтересів людини, суспільства та державних інститутів дозволяє створити чітку ієрархію рівнів формування та узгодження соціальних інтересів, а саме:

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

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

*третьий рівень* відображає процес формування інтересів суспільства, на який здійснюють вплив державні інститути, політичні партії, інститути громадянського суспільства, ціннісні орієнтації соціальних груп, умови формування національних цінностей та інтересів.

*четвертий рівень* відображає процес формування інтересів держави, як суспільно-політичної системи (державних інтересів). На нього здійснюють вплив державні інститути, політичні партії, інститути громадянського суспільства, ціннісні орієнтації суспільства (нації), умови формування національних цінностей та інтересів.

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

об'єктом або суб'єктом формування й узгодження інтересів. Це дозволяє уникнути загрозливого для національної безпеки рівня конфліктності інтересів (цілей) людини (індивіда), соціальних груп, суспільства та держави.

Викладене підтверджує важливість дотримання *другого принципу* при побудові системи формування пошуку балансу інтересів людини (індивіда), суспільства та держави у процесі забезпечення національної безпеки, згідно якого об'єкт формування інтересів, може бути одночасно суб'єктом формування та узгодження інтересів для іншого об'єкта.

Наприклад, соціальна група до якої належить людина (індивід) є одним із суб'єктів формування її ціннісних орієнтацій та інтересів. Водночас на формування інтересів цієї групи здійснюють вплив ціннісні орієнтації та інтереси її членів, тобто у даному випадку група є об'єктом. При цьому принциповою умовою *результативності* вказаного впливу є чітке уявлення у суб'єкта про інтереси об'єкта у контексті завдань щодо забезпечення його стійкого розвитку, а також про небезпеки цьому розвитку. Це ті детермінанти, подібність яких, наприклад, у членів соціальної групи зумовлює її формування. Саме тому кожен її член вносить свій внесок у формування інтересів групи, тобто є суб'єктом формування та узгодження інтересів членів групи.

Важливою умовою ефективності діяльності суб'єкта формування та узгодження інтересів є також наявність у його розпорядженні певних засобів управлінського впливу на відповідний об'єкт. Серед них, засоби адміністративно-організаційного, економічного, соціально-психологічного, правового, інформаційного управління, а також авторитет суб'єкта, його імідж, легітимність, харизматичні якості тощо.

Так, ЗМІ можуть давати або не давати певним чином підібрану інформацію, яка приводить до цілком визначених висновків. Таким чином досягається мета інформаційного управління, а саме: зміна та закріплення певної шкали цінностей, своєрідних "параметрів порядку" на рівні особистості, соціальної групи та суспільства в цілому. Це має велике значення для формування ціннісних установок (поглядів) людини (індивіда), соціальної групи та суспільства на осмислення тієї чи іншої проблеми забезпечення національної безпеки, шляхи, засоби та способи її розв'язання.

Наприклад, важливим елементом таких установок є так звана, оборонна свідомість. Вона уособлює ставлення суспільства до загроз у воєнній сфері і, відповідно - до соціальних інститутів, на які покладаються завдання щодо реагування на ці загрози. Руйнація оборонної свідомості рівнозначна деморалізації суспільства, яке у цьому разі заздалегідь мириться з можливою поразкою у збройному протистоянні з імовірним противником, тобто для деморалізованого суспільства априорі не потрібні національні збройні сили. Серед розповсюджених прийомів руйнування оборонної свідомості, зокрема, багаторазове тиражування думки про:

пріоритет внутрішніх загроз національній безпеці над зовнішніми з відповідним обґрунтуванням ("кому ми потрібні?"; "на нас ніхто нападати не збирається"; "країни, які можуть висувати до нас територіальні претензії, є демократичними, а такі країни не воюють"; тощо);

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

неможливість воєнної перемоги над тими чи іншими державами, у зв'язку з чим краще бути або їх союзниками або йти їм на поступки, ніж жорстко захищати свої національні інтереси, навіть коли їх зовнішня політика породжує небезпеки воєнній безпеці.

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

Необхідність дотримання *третього та четвертого принципів* у процесі пошуку взаємоприйнятної балансу інтересів людини, суспільства та держави зумовлена тим, що національні цінності та інтереси одночасно є як засобом формування, так і засобом узгодження інтересів. Це особливо проявляється в період революційних змін, які зачіпають фундаментальні матеріальні й духовні основи функціонування соціального організму. У цей період трансформується система національних цінностей і орієнтацій в іншу систему. Внаслідок цього формування національних інтересів стає суперечливим процесом, перебіг та тривалість якого значною мірою залежить від того, підтримує цей процес більшість суспільства, чи ні. Водночас, історичний досвід показує, що, як правило, революційні зміни започатковує незначна за чисельністю соціальна група, але ці зміни можуть бути підтримані більшою частиною суспільства.

Таким чином, саме національні цінності є орієнтир того, який суспільний інтерес необхідно

формувати у тієї чи іншої соціальної групи (чи у суспільстві в цілому), якщо він відсутній. А відповідь на запитання щодо відсутності “бажаних” для суспільства інтересів у тих чи інших суспільних групах, мають надати соціологічні дослідження ставлення цих груп до діяльності державних інститутів, політичних партій, інститутів громадянського суспільства. Тому політичні партії мають виконувати функцію консолідації суспільства навколо суспільно значимих для нього інтересів, а громадські організації - бути інтерпретаторами розмаїття суспільних інтересів, впливовими й авторитетними посередниками між їх носіями та органами державної влади.

На особливу увагу заслуговує також середовище формування інтересів людини (індивіда), соціальної групи, суспільства та державних інститутів. Головна роль середовища полягає у формуванні їх життєво важливих потреб, усвідомлення яких трансформує їх у відповідні наміри та інтереси. Водночас, за одних і тих самих умов, наприклад у пересічних громадян та соціальних груп можуть сформуватися діаметрально протилежні інтереси. Тому у даному випадку головним завданням національних цінностей є узгодження інтересів людини (індивіда) та соціальних груп із суспільно значимими інтересами, шляхом трансформації спрямованості цих інтересів на ціннісні орієнтації суспільства.

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

Таким чином, у суспільстві завжди є люди (індивіди) та соціальні групи, які є носіями певних інтересів та ціннісних орієнтацій, які з часом можуть стати антагоністичними інтересам розвитку суспільства, а відтак і загрозою національній безпеці. Тому пошук балансу інтересів людини, суспільства та держави є актуальним завданням суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки. Це зумовлює створення ефективної системи формування та пошуку балансу інтересів людини (індивіда), суспільства та держави, функціонування якої має відображати процес визначення та врахування їх ціннісних орієнтацій. Результативність системи значною мірою залежить від дотримання у процесі її функціонування викладених вище принципів та ефективності виконання завдань на ієрархічних рівнях формування та узгодження вказаних інтересів.

### ***Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях***

1. Розкрийте сутність потреб (інтересів) людини у контексті її безпеки
2. Дайте характеристику основних джерел небезпек інтересам людини в сучасну епоху
3. Розкрийте природу конфліктності інтересів людини та суспільства
4. Розкрийте зміст принципів функціонування системи забезпечення балансу інтересів людини, суспільства та держави
5. Розкрийте ієрархію та характеристику рівнів формування та узгодження інтересів людини, суспільства та держави

### **ЛЕКЦІЯ 12. Основи реагування суб'єктів управління у сфері національної безпеки на небезпеки державності та стійкості соціального порядку**

#### **НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ**

- 12.1. Взаємозалежність небезпек руйнації національних цінностей, культурного коду та державності, її компоненти та потенціал
- 12.2. Проблема захисту державності, шляхи її вирішення та аксіологічний аспект проблеми

12.3. Взаємозв'язок національної безпеки та стійкості соціального порядку та аксіологічний аспект вказаної стійкості

12.4. Підходи до вирішення проблеми забезпечення стійкості соціального порядку, як соціальної системи

12.5. Рівні соціального порядку, їх взаємозв'язок та основні завдання у сфері національної безпеки у контексті забезпечення стійкості соціального порядку

### **12.1. Взаємозалежність небезпек руйнації національних цінностей, культурного коду та державності, її компоненти та потенціал**

**Взаємозалежність небезпек руйнації національних цінностей, культурного коду та державності.** Системному дослідженню проблемних питань забезпечення національної безпеки у контексті взаємозалежності небезпек руйнації національних цінностей та кризи державності присвятили свої роботи багато мислителів та вчених.

Безпека завжди є оцінкою суб'єктом ситуації, в межах якої його буття (існуванню) не загрожує небезпека. Тому визначення її рівня пов'язане із оцінкою суб'єктом умов життєдіяльності, тобто безпека може сприйматися й оцінюватися лише суб'єктом, який рефлексує, тобто людиною. При цьому безпечними впливами на неї є ті, що не призводять до істотної зміни її природного функціонування та розвитку, тобто коли мінімізовані небезпеки для людини, у тому числі її духовного світу.

Сучасні уявлення про безпеку індивіду, суспільства та державних інститутів поміж іншого тісно пов'язані ціннісними орієнтаціями індивіда та національними цінностями. Тому вона безпосередньо пов'язується з суб'єктивними оцінками загроз цінностям суспільства, оскільки наявність безпеки дає змогу суспільству зберігати їх та примножувати. При цьому ціннісні орієнтації індивідів значною мірою є похідними від культурного коду народу, основою яких є національні цінності.

Культурний код народу (нації) відображає унікальні культурні особливості, які дісталися йому від предків, закодовану у певній формі інформацію, яка дозволяє ідентифікувати його культуру. Тому він визначає набір зразків поведінки представників народу (нації). Ці зразки поведінки пов'язані з комплексом стереотипів у свідомості, тому це те, що часто приховано від розуміння, але проявляється у вчинках людей (індивідів).

Таким чином, культурний код допомагає розуміти поведінкові реакції індивідів, визначає, так звану народну психологію, є структуроутворюючим ядром системи моральних цінностей, що фіксують значення того чи іншого явища (події, процесу тощо) для безпеки індивіду та суспільства в цілому.

Той чи інший характер взаємозв'язку безпеки людини (індивіду), національних цінностей та культурного коду народу зумовлюють тенденції змін умов життєдіяльності суспільства, створених ним соціальних інститутів та інституцій, які знаходять своє відображення у відповідних політичних, правових, моральних та інших настановах. Йдеться про умови, за яких забезпечується збереження якісної визначеності суспільства та його функціонування й розвиток як соціальної системи, яке відповідає її природі або про певну її захищеність від небезпек, яка є результатом еволюційного розвитку та наслідком діяльності відповідних інститутів.

**Компоненти державності та її життєвий потенціал.** Концепт (поняття) "державність" часто ототожнюють з концептом "держава". Проте поняття державність є значно ширшим. Взаємозумовленими компонентами (складовими) державності є:

соціальні інститути, передусім державні інститути та інституції (механізми), зокрема політичні; населення (народ, нація), який проживає на певні території:

визначена у природному середовищі територія, стосовно якої у міжнародного співтовариства є консенсус, оформлений у вигляді певних нормативних документів, щодо її приналежності вказаному народу.

З огляду на складові державності, вона є соціальною системою. Такі системи володіють певним життєвим (вітальним) потенціалом (можливостями), наявність якого є необхідною умовою їх буття (існування), тобто їх спроможності ефективно функціонувати та розвиватись.

Життєвий потенціал будь-якої соціальної системи залежить від багатьох факторів. При цьому існують різні підходи щодо виявлення та дослідження факторів, від яких залежить він залежить. Це повною мірою стосується й щодо життєвого потенціалу державності, як соціальної системи.

Підходи щодо оцінювання життєвого потенціалу державності вирізняються константами (ідеями), які розглядаються як системоутворюючий чинник державності, якщо розглядати її потенціал у контексті виникнення, становлення, розвитку та перетворення державності в іншу після її руйнації (трансформації).

*Перший підхід* пов'язаний з ідеєю Бога, тому створення людьми соціальних систем (у даному випадку виникнення державності) розглядається як реалізація певного божого задуму. Очевидно, що у даному випадку життєвий потенціал державності фактично не залежать від діяльності людини, оскільки умовно кажучи “все в руках Божих”.

*Другий підхід*, навпаки, передбачає, що джерелом генезису державності є воля та дії людини, тому вважається що цей генезис є результатом реалізації людиною певних процедур соціального конструювання (проектування). Часто підхід передбачає відмову від традиційних національних цінностей або їх тотальну переоцінку. Внаслідок цього відбувається певна роздробленість цілісних уявлень щодо взаємозв'язку та взаємозумовленості світоглядно-філософських, політичних, економічних та інших складових генезису державності. Тому цей підхід заперечує саму можливість отримати системне знання щодо оцінювання життєвого потенціалу державності, як соціальної системи.

*Третій підхід* акцентує увагу на залежності еволюції державності, а отже і її життєвого потенціалу, від природно-біологічних та соціальних умов середовища її розвитку. Тому вважається, що генезис державності, який тісно пов'язаний з її життєвим потенціалом зумовлений відносно стійким та перманентним процесом виникнення та існування цих умов.

Як зазначалось, одним із базових компонентів державності є народ (нація). Визначальною рисою народу завжди є культурна відмінність від інших народів, фундаментальні специфічні особливості буття (існування), які впродовж тисячоліть формують, так звану ідентичність народу (національну ідентичність). Національна ідентичність — почуття нації бути єдиним цілим, в особі відмітних традицій, культури, мови, політики, тощо. Національна ідентичність людини, зокрема, проявляється в її почуттях приналежності до однієї держави або однієї нації, культурній спадкоємності та самосвідомості, незалежно від громадянства. При цьому зміни традиційних ціннісних орієнтирів, зокрема, за рахунок розмиття національних цінностей призводить, до розколу народу (нації).

Таким чином, кожний народ володіє характерним для нього культурно-цивілізаційним кодом, а цивілізації та нації стійкі передусім в своїй ідентичності, яка й формує їх життєвий потенціал. З огляду на це можна вважати, що культурний код відіграє роль біологічних (генетичних) кодів живих організмів, оскільки його руйнація призводить до вкрай небезпечних наслідків, як і у біологічному випадку, коли генетичні мутації, як правило, призводять до каліцтва або загибелі живого організму.

Подібність протікання соціальних процесів та буття людини, як живого організму, дозволяє розглядати еволюцію соціальних систем як живих систем. Тому на біосоціальному рівні народ (нація), а відтак державність, складовою якої є народ, є популяційними системами. Для таких систем визначальними характеристиками є природний ареал та спадковість.

Для народу (нації) природним ареалом є територія його проживання, а спадковість, зумовлена специфічними особливостями та культурним досвідом буття (існування) народу, які акумулюються в його культурному коді.

Для державності природний ареал також визначається її територією, а спадковість державності акумулює особливості та наслідки еволюції національних соціальних інститутів, які тісно пов'язані культурним кодом народу (нації).

Таким чином, характер (умови) природного середовища задають початковий імпульс формуванню людини (індивіда) та розвитку соціальних інститутів і систем, у тому числі й державності. Соціальні та культурні норми їх співжиття, специфіка менталітету виникають та еволюціонують у контексті формування механізмів адаптації щодо існування у відповідному середовищі. У даному випадку йдеться про менталітет людини (індивіда), соціальних груп та народу (нації), як системи їх переконань, духовних цінностей, уявлень, життєвих координат, підсвідомих стереотипів, ціннісних орієнтацій, відтворення сукупного досвіду попередніх поколінь тощо

## 12.2. Проблема захисту державності, шляхи її вирішення та аксіологічний аспект проблеми

**Суть проблеми щодо захисту державності та шляхи її вирішення в сучасних умовах.** Незважаючи на те, що умови природного середовища задають початковий імпульс формуванню людини та розвитку соціальних систем, у тому числі й державності, повної ідентичності між соціальними та популяційними системами не існує.

Для перших одним із визначальних еволюційних чинників є духовний стан суспільства, а еволюція популяційної системи визначається біологічними параметрами та ритмами. Разом з тим, усвідомлення сутності та складових життєвого потенціалу державності має враховуватися при визначенні стратегічних цілей суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки. Йдеться про цілі щодо формування та захисту відповідної моделі державності. Актуальність визначення та досягнення вказаних цілей зумовлена тим, що сьогодні досить часто акцентують увагу на нездатності національної держави вирішувати завдання навіть у традиційних для неї сферах, насамперед щодо забезпечення безпеки людини (індивіда) та соціуму.

Так би мовити, "оптимісти", вважають, що національні держави ще не вичерпали свій історичний ресурс, а "песимісти" свої надії щодо облаштування майбутнього світоустрою пов'язують з їх відмиранням. Звідси й різноманіття постмодерністських проєктів: "мережевого суспільства", "глобальної демократичної імперії", "космополітичної держави", "громадянського суспільства", "глобального громадянства" та ін..

Наприклад, розмірковуючи про неспроможність існуючих державних інститутів адекватно реагувати на сучасні реалії У. Бек стверджує, що європейці, роблять вигляд, ніби все іще існують Німеччина, Франція, Італія, Нідерланди, Португалія, але їх давно вже немає, так як усього того, на чому донедавна тримався національно-державний світ. Тому він переконаний, що національна держава перестала створювати загальний порядок взаємовідносин та надавати відповіді на політичні виклики.

Не менш песимістичні погляди щодо майбутнього національних держав і в З. Баумана, який стверджує, що немає ніякої надії на державні установи, призначенням яких є забезпечення впевненості та безпеки, оскільки свобода державної політики невпинно руйнується новими глобальними силами .

Як зазначалося вище, процеси дерегулювання соціально-економічних і політичних відносин є характерними для сучасного етапу цивілізаційного розвитку, тому суспільство стає все більше індивідуалізованим. При цьому в процесі фрагментації культури соціуму громадянська і культурна ідентифікація та її контроль здійснюються через споживання.

Культурна ідентифікація відбувається не через ідеологічну та політичну мобілізацію (як це було раніше), а через доступ до задоволень. Цей доступ контролюється, бо споживач отримує від фрагментованого культурного середовища специфічну ідентичність, яка є продуктом, що зійшов з конвеєра масової культури, а зростаюча множинність релігійної, етнічної тощо самоідентифікації знижує ступінь політичної мобілізованості громадян, перетворюючи їх в індивідуалізовану масу.

Таким чином, сучасна масова культура, перетворена в ефективний механізм символічної інтеграції, який формує ідентичність глобального споживача. Тому сьогодні в економіці, де домінують фінансові спекуляції, економічна боротьба по суті є боротьбою за свідомість. Це підтверджується прагненням ТНК контролювати збір і поширення інформації, трансформацією свободи підприємництва у насадження тих чи інших культурних моделей для засвоєння їх споживачем та зростання надприбутків.

Водночас і в політиці зростає маніпулювання, яке дезорієнтує масову свідомість, а в культурі переважає споживацтво, як спосіб життя. Внаслідок цього зростає й інтенсивність формування суспільств з розмитою національною ідентичністю. Це означає, що набирають силу процеси ерозії культурних кодів народів, що є головною загрозою як соціальним порядкам, так і розвитку національних держав. Тому, як не дивно, глобалізація набагато більш успішніша в розпалюванні міжобщинної ворожнечі, ніж у сприянні мирному співіснуванню громад.

Разом з тим, і в сучасну епоху будь-яка національна культура, її матеріальні та духовні цінності є рівноцінним індивідуальним виміром суспільного цілого – матеріальних і духовних цінностей людської цивілізації. Тому принципового значення набуває можливість реалізації за тих чи інших умов різних варіантів розвитку суспільства, переосмислення ролі індивідуального та колективного і



на цій основі формування нової концепції розвитку людини. Йдеться про концепцію, що зумовлює необхідність збереження культурного коду народу (нації), тобто національної ідентичності, яка, в свою чергу, є визначальною передумовою формування і розвитку національних держав.

Таким чином, соціальні інститути можуть трансформуватися, але при цьому національні цінності та культурний код повинні виконувати вирішальну роль у забезпеченні стійкості державності та визначенні пріоритетів суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку. В динаміці небезпек національній безпеці важливою перемінною є інтенсивність руйнації культурного коду та національних цінностей, які визначають ціннісні орієнтації на рівні свідомості та підсвідомості індивідів, їх політичні, культурологічні та світоглядні уявлення і переконання, моральні та етичні принципи поведінки. Відтак, насадження цінностей іншої культури суттєво зменшує шанси для вираження національної самобутності, характеру, звичаїв, традицій народу, що в решті-решт призводять до ослаблення державних інститутів і, як наслідок, до кризи державності.

В цих умовах говорити про необхідність зменшення ролі державних інститутів та інституцій у тих чи інших сферах суспільного життя, недопустимо. Навпаки, інтереси забезпечення національної безпеки зумовлюють необхідність активізації їх діяльності у контексті збереження та розвитку національних цінностей, вирішенню проблемних питань збереження культурного коду, як передумов збереження державності.

**Аксіологічний аспект вирішення проблеми захисту державності.** Людина (індивід), соціальні групи та суспільство свідомо чи інтуїтивно оцінюють діяльність суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки передусім в контексті забезпечення власної безпеки. Тому узгодження їх інтересів в контексті збереження державності має бути пріоритетом вказаних суб'єктів, а також при формуванні та функціонуванні відповідних державних інститутів та інституцій.

Водночас, як свідчить історичний досвід, високого вітального потенціалу народу та людини, як його персоніфікованих суб'єктів, для забезпечення життєздатності буття (існування) державності недостатньо. Для забезпечення її життєздатності необхідно забезпечити ефективні взаємозв'язки між компонентами (складовими) державності (територія, народ, державні інститути). Домінантною основою, яка визначає зміст цих взаємозв'язків є етнокультурні ідентифікатори, релігія, мова, усвідомлення спільної долі тощо, тобто те, що акумулює у собі культурний код народу (нації), який проживає на території держави.

Для оцінки динаміки життєздатності державності та можливого управлінського впливу на неї важливо враховувати фактори, які здійснюють вирішальний вплив на неї в той чи інший період історичного розвитку. При цьому ці фактори мають визначатись у контексті національних особливостей, серед них, зокрема ті, які визначають ідейно-духовний стан суспільства (культурний код, ціннісні орієнтації індивідів), цивілізаційну ідентичність, яка знаходить своє відображення в способах забезпечення соціального порядку

Важливими є й фактори, які здійснюють вплив на якість публічного управління, оскільки при оцінюванні життєвого потенціалу державності варто мати на увазі, що державний апарат потрібен лише, як механізм забезпечення виконання державою своїх функцій, передусім у сфері безпеки. Якщо державний апарат підміняє їх особистим інтересом щодо збереження лише зовнішніх форм державності, то він втрачає і засіб захисту своїх власних інтересів. Ситуація стає ще більш загрозливою для державності в умовах становлення олігархічної республіки. В таких республіках бюрократія відіграє другорядну роль, оскільки саме до рук олігархів переходить монополія на збройне насильство, на адміністрування тощо.

В цілому ж, виявлення та системний аналіз вичерпної множини факторів, які здійснюють вплив на життєвий потенціал державності є досить складним завданням. Головною причиною є суперечливість, невизначеність, відсутності достовірної інформації щодо міри кореляції між факторами, а також джерел їх походження. Наприклад, це підтверджують дискусії стосовно раціонального співвідношення двох людських цінностей: свободи та безпеки, трансформації взаємозв'язку нації і держави та їх майбутнього.

Необхідно також враховувати, що, як зазначають багато фахівців у сфері національної безпеки, сьогодні фактично йде світова інформаційно-інтелектуальна війна, головною метою якої є руйнування саме життєвого потенціалу державності.

Таким чином, без врахування тих чи інших трансформацій культурного коду народу та зміни його ціннісних орієнтацій, неможливо обґрунтувати заходи щодо забезпечення духовної єдності суспільства та визначити стратегічні цілі щодо зміцнення державності. Тому управлінські рішення у

сфері національної безпеки мають прийматися з урахуванням взаємозалежності небезпек трансформації культурного коду народу та державності. Зокрема, варто враховувати, що не тільки руйнація соціальних інститутів, моральна-психологічна деградація особистості чи порушення територіальної цілісності, а й ослаблення взаємозв'язків між цими компонентами державності призводить до її дезінтеграції. Тому вирішення забезпечення національної безпеки без урахування цього взаємозв'язку втрачає будь-який сенс.

Варто зазначити, що культурний код народу та національні цінності є більш інерційним соціальним явищем (більш статичним) щодо змін, ніж державність. Проте сьогодні тими чи іншими суб'єктами активно генеруються соціокультурні реальності, яких насправді не існує, так звані симулякри. Як правило, останні є носіями руйнівної для культурного коду та державності енергії, тому мають розглядатися як небезпеки для народу, унікальні культурні особливості якого є визначальним чинником його права на формування національної за своєю сутністю держави.

Взаємозалежність небезпек руйнації національних цінностей, культурного коду та державності, природа життєвого потенціалу та проблеми щодо захисту державності зумовлюють необхідність визначення суб'єктами публічного управління у сфері національної безпеки стратегічних цілей щодо забезпечення стійкості соціального порядку та держави.

### **12.3. Взаємозв'язок національної безпеки та стійкості соціального порядку та аксіологічний аспект вказаної стійкості**

**Взаємозв'язок національної безпеки та стійкості соціального порядку .** Ефективність соціального управління та консолідація суспільства навколо цілей, досягнення яких гарантує його безпеку, значною мірою залежить від вирішення проблеми забезпечення стійкості соціального порядку. При цьому сучасна епоха генерує все нові і нові виклики та невизначеності, які суттєво ускладнюють її вирішення. Тому вирішенню проблеми забезпечення національної безпеки у контексті забезпечення стійкості соціального порядку, присвятили свої роботи багато дослідників. Поміж іншого вони акцентують увагу на:

подвійній природі феномену безпеки людської спільноти, через що принципово важливим є виокремлення безпеки в природній визначеності від безпеки людини, як свідомої істоти;

ціннісних аспектах соціального порядку, а саме міксеризації ціннісних орієнтацій народів (націй) та маргіналізації носіїв культури під впливом масової культури;

значних труднощах щодо забезпечення стійкості соціального порядку традиційними інструментами в епоху постмодерну, через що виникають кризові явища для державності та її компонентів;

важливості наближення раціональних прагматичних цілей індивіду до інтересів та цілей розвитку суспільства та інститутів держави, як передумову забезпечення їх прогресивного та безпечного розвитку.

Результати їх досліджень розкривають сутність проблеми стійкості соціального порядку у контексті забезпечення національної безпеки та збереження життєвого потенціалу державності, як соціальної системи. Вказана стійкість акумулює результати зусиль суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки щодо реагування на небезпеки суспільно-політичній дестабілізації, територіальній цілісності, правам і свободам людини, руйнуванню культурно-цивілізаційного коду народу. Тому забезпечення стійкості соціального порядку має бути пріоритетом в діяльності цих суб'єктів.

Люди об'єднуються у групи та налагоджують між собою соціальні взаємодії значною мірою керуючись прагненням до безпеки, тобто щоб мінімізувати небезпеки щодо їх життєдіяльності. Саме страх перед небезпеками, спонукає індивідів відмовлятися від свободи необмеженого самоствердження та об'єднуватися в суспільство. Інакше, як показав Т.Гоббс, вони можуть залишитися в стані, за якого ніхто не зможе їм гарантувати особисту недоторканність і безпеку. При цьому безпека завжди є соціальною цінністю для людей, оскільки створює умови для їх буття та розвитку, а знання про неї дають індивіду свободу вибору, розкривають його ціннісну значущість. Тому функція забезпечення безпеки є однією з найважливіших для державних інститутів та інституцій.

Значний внесок у розуміння соціального аспекту безпеки людини зробив Е. Дюркгейм, на думку якого визначальними елементами її забезпечення мають бути соціальні норми. Ці норми спрямовані

на обмеження егоїстичних устремлінь людини, запобігання соціальним конфліктам, їх врегулювання, а директивне регулювання її поведінки має здійснюватися шляхом формуванням у неї відповідних ціннісних орієнтацій. Тому принцип цілісності систем зобов'язує забезпечувати соціальний порядок, сформований в інституційному середовищі, яке спонукає до об'єднання різноспрямованої діяльності її елементів в єдиний процес для досягнення загальних цілей, передусім щодо її безпеки. Таким чином, соціальний порядок, є цінністю для соціальної системи, оскільки його збереження забезпечує її існування як такої.

**Аксіологічний аспект стійкості соціального порядку.** У філософії, згідно традиції започаткованої І. Кантом, базовим у розумінні сутності цінностей є те, що саме почуття людей спонукають її визначати те, що стоїть над усім, до чого варто ставитися з повагою, чого варто досягати, що необхідно захищати понад усе. Звідси й відомий імператив І. Канта, який зводиться до того, що людина є найвищою цінністю, оскільки саме вона визначає що є цінним, а що ні. Звичайно, що у кожній епохи є своя система цінностей. Тому завжди існує сукупність ціннісних орієнтацій, які є регуляторами людської діяльності, факторами стабільності та інтеграції соціальних систем різних рівнів. Відтак головна функція цих цінностей є соціальною, бо є основою вибору для дій та інтеграції елементів соціальних систем і, як наслідок, формування певного соціального порядку.

Соціальна система накопичує, зберігає та підтримує (чи заперечує) ті чи інші ціннісні орієнтації індивіду, які визначають для нього найбільш значиме, суттєве, цінне у його житті. Тому ці орієнтації є головним фактором, який регулює мотивацію індивіду. Вони обумовлюють, зокрема, такі його якості як вірність суспільним ідеалам, наполегливість у досягненні суспільно значимих цілей, готовність захищати національні цінності. При цьому вказані цінності значною мірою є інтегральною оцінкою ціннісних орієнтацій минулих поколінь народу, тобто продуктом його цивілізаційного розвитку. Таким чином, головна мета діяльності соціальної системи визначається сукупністю цінностей, які є основним фактором соціалізації її елементів (індивідів).

Водночас принципово важливим є те, що між цілями суспільства та індивіда завжди існують певні розбіжності, бо він переслідує свої прагматичні цілі, в основі яких, по суті, його егоїстичні, потреби. Тому формування та узгодження цілей індивідів та суспільства в контексті їх безпечного розвитку досить складний процес. На жаль, ця проблема інколи розглядається без належного врахування особливостей культурно-цивілізаційного коду народу, ролі ідеології в інтеграції суспільства, можливих механізмів культивування соціально значимих цінностей в умовах трансформації суспільно-політичного життя.

В одних і тих самих умовах в індивідів можуть сформуватися протилежні цілі, у тому числі ті, які можуть породжувати небезпеки національній безпеці. Тому пріоритетом суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки є створення умов для узгодження вказаних цілей індивідів у контексті суспільно значимих інтересів, які лежать у площині забезпечення їх безпеки, безпеки соціуму та інститутів держави. Одним із шляхів вирішення цієї проблеми є трансформація спрямованості цілей індивідів на ціннісні орієнтації суспільства. Водночас, як правило, часові межі існування домінуючої у суспільстві системи цінностей не збігаються з масштабами політичних, економічних та інших змін.

Як зазначав А.Тойнбі, при взаємодії різних культур форми суспільно-політичної організації засвоюються більш-менш успішно, а ядро культури, система цінностей – значно важче та повільніше. Досвід державотворення у багатьох країнах це підтверджує. Запозичити ту чи іншу модель політичної системи не важко. Проте виникають проблеми пов'язані з її ефективністю, якщо не враховувались соціокультурні особливості життєдіяльності суспільства та ціннісні орієнтації індивідів.

#### **12.4. Підходи до вирішення проблеми забезпечення стійкості соціального порядку, як соціальної системи**

**Підходи щодо вирішення проблеми забезпечення стійкості соціального порядку.** Дебати щодо ефективних шляхів вирішення проблеми забезпечення стійкості соціального порядку, яка увійшла в історію наукової думки як Гоббсова проблема, не припиняються до цього часу.

Основна теза Т. Гоббса, полягає у тому, що вирішення цієї проблеми передбачає необхідність визначення домінуючого інституту (інстанції), здатного підтримувати стабільність суспільних відносин. На його думку, всі індивіди егоїсти. В умовах слабкості інститутів (правил) вони

використовують для досягнення власної вигоди засоби, які можуть призвести до суспільно-політичної дестабілізації. Уникнути її дозволяє домінуюча інстанція шляхом агрегації індивідуальних некооперативних стратегій на макрорівні, що забезпечує колективний субоптимальний вибір передусім у контексті забезпечення безпеки індивідів, суспільства та держави.

Запропоноване Т. Гоббсом рішення проблеми забезпечення стійкості соціального порядку лежить у політичній площині, що було актуальним в його епоху. Це рішення містить в собі дискурсивні елементи стосовно оптимізації балансу влади в трикутнику: індивід-суспільство-держава. Сучасна епоха, для якої характерним є кардинальна переоцінка ціннісних орієнтацій індивідів, актуалізує важливість врахування аксіологічного аспекту цієї проблеми. Це зумовлено труднощами держави максимізувати вигоди індивідів без інституційного примусу щодо дотримання правил, визначених у контексті системи національних цінностей, включаючи санкції щодо їх порушників. Тому найбільш гострі дискусії сьогодні пов'язані з оцінками сучасної місії та сенсу держави у контексті забезпечення соціального порядку. Крім того, сучасна епоха кидає виклик інституційній спроможності й інших інститутів за допомогою яких забезпечується соціальне управління, консолідація суспільства та безпека життєдіяльності індивідів, наприклад, церкви, політичним партіям, профспілкам.

Загальновідомо, що задовольнити потреби людини (індивіду), суспільства та державних інститутів в безпеці спираючись тільки на моральні норми, які є складовою національних цінностей, неможливо. Необхідно забезпечити захист цих цінностей нормами права шляхом їх включення у відповідні акти законодавства. Внаслідок цього система цінностей отримує офіційний статус і відповідний захист з боку держави. Так утворюються директивно-нормативні вимоги (правові норми) щодо поведінки кожного індивіда. При цьому, очевидно, що чим повніше ці норми враховують національні цінності, чим тісніший їх взаємозв'язок з моральними нормами, а відтак тим ефективніше вони виконують регулятивну функцію та впливають на свідомість та поведінку індивіда. У такому випадку вони, як, наприклад, і релігійні норми, культурні традиції, ставлення індивіда до своєї історичної спадщини визначають взірці та еталони його поведінки, тобто є потужним інструментом узгодження цілей індивідів та суспільства.

Проте правові норми, не можуть абсолютно точно відповідати ціннісним орієнтаціям індивіда та суспільства в цілому. Вони можуть по-різному усвідомлюватися й сприйматися людьми, які належать до різних соціальних груп, відповідати або не відповідати їх потребам. Крім того, соціальні групи, в руках у яких зосереджена влада, можуть інтерпретувати свої інтереси як загальнонаціональні суспільні інтереси. Закріплюючи нормами права одні цінності, політичні інститути часто нівелюють інші, які не відповідають їх уявленням про ідеальний соціальний порядок та пріоритети державного будівництва. Тому інтереси людини (індивіда) та суспільства в цілому можуть не співпадати з проголошеними інтересами державної бюрократії. Внаслідок цього виникають суперечності між їх цілями щодо шляхів, засобів і способів забезпечення стійкості соціального порядку та національної безпеки.

Таким чином, правові норми мають бути адекватними завданням щодо забезпечення вказаної стійкості та національної безпеки, щоб мінімізувати негативні наслідки боротьби соціальних груп, які можуть мати різні ціннісні пріоритети. Досвід так званих "кольорових революцій" свідчить, що ця боротьба може набувати досить гострих форм.

Традиційні цінності в суспільстві є результатом суперництва та компромісу між цінностями та ціннісними орієнтаціями індивідів та соціальних груп. Тому головною причиною небезпек стійкості соціальному порядку, які призводить до дезінтеграції суспільства, є невідповідність цих цінностей ідеологічним засадам, програмним цілям та правовим нормам щодо розвитку суспільства та держави, які визначаються вищим політичним керівництвом.

**Соціальний порядок, як соціальна система.** Викладене вище дозволяє стверджувати про доцільність розгляду соціального порядку, як соціальної системи. Її елементами є індивіди, які переслідують свої цілі та утворені ними соціальні групи, які пов'язані горизонтальними і вертикальними взаємозв'язками урегульованими соціальними нормами (мораль, релігія, звичаї, право тощо). Ці норми формуються у процесі культурно-історичного розвитку народу та функціонування інститутів держави. Тому на тому чи іншому історичному етапі їх дотримується переважна частина індивідів як передумови безпеки їх життєдіяльності. Такий контекст розуміння сутності соціального порядку, як соціальної системи означає, що:

спроби створити соціальний порядок, що суперечить законам буття (існування) народу, є соціальним волюнтаризмом і неминуче призведе до глибокої соціальної кризи (катастрофи);

порушення існуючого соціального порядку, зокрема, через здійснення злочинів, протиправних дій, аморальних вчинків, а також підбурювання щодо їх здійснення у політичній, економічній та інших сферах життєдіяльності суспільства є посяганням на нормальне життя людей та виникнення кризової ситуації, яка може бути охарактеризована для метафорою “війна всіх проти всіх”, тобто є загрозою державності.

Історичний досвід свідчить, що ліквідація інститутів держави (передусім політичних інститутів) при безпосередньому силовому впливі на них ще не означає загибелі державності. Більш принциповим є руйнація соціального порядку, як такого. Коли існуючий соціальний порядок зруйновано більшість соціальних норм, в основі яких закладені фундаментальні концепти пов’язані з мораллю, релігією, звичаями, національними традиціями тощо не дотримуються переважною частиною індивідів. Це унеможливує забезпечення їх безпеки та суспільства в цілому.

При збереженні життєвого потенціалу функціонування суспільства і людини кризова ситуація, зумовлена інституційною кризою, може бути досить швидко подолана та відновлено функціонування інститутів держави. Проте критичне зниження цього потенціалу загрожує загибеллю народу (нації) в цивілізаційному сенсі. Це означає, що найбільш небезпечним для державності є руйнація (підрив) соціального порядку. Тому суб’єкти, які генерують (створюють передумови) для формування небезпек стабільності соціального порядку, розглядають їх вказані як один із найбільш ефективних засобів руйнації державності тієї чи іншої країни.

Таким чином, соціальний порядок є соціальною системою, структуру якої утворюють індивіди та соціальні групи. Вони створюють певні способи впорядкування та організації соціальних взаємовідносин, які сприяють самозбереженню системи та кожного її елемента.

### **12.5. Рівні соціального порядку, їх взаємозв’язок та основні завдання у сфері національної безпеки у контексті забезпечення стійкості соціального порядку**

**Рівні соціального порядку та їх взаємозв’язок.** Характерною особливістю соціальних систем є наявність у них активних елементів. Вони у процесі своєї діяльності змінюють (структурують) внутрішнє та зовнішнє середовище свого існування шляхом внесення в нього певного порядку. Цей порядок можна інтерпретувати як стійкість певним чином зорієнтованих елементів та виділити у ньому певні ієрархічні рівні, наприклад, моральний, юридичний та концептуальний.

При вирішенні проблеми забезпечення соціального порядку, як соціальної системи, виокремлення та аналіз рівнів внутрішньої структуризації порядку є доцільним. Це зумовлено тим, що категорія стійкість відображає якісно-кількісну оцінку стійкості соціального порядку, як соціальної системи. Рівні соціального порядку відображають якість (несуперечливість) її внутрішньої структуризації, тобто внутрішнього середовища. Так, повертаючись до вказаних вище рівнів порядку в соціальних системах, варто зазначити, що:

моральний (нижній рівень), структурується моральними категоріями (нормами), які визначають менталітет народу (нації) та його загальні уявлення щодо соціальних інститутів;

юридичний (середній рівень) формує правовий простір, тобто структурується правовими нормами, які утворюють вузли своєї мережі, у якій відбувається взаємодія індивідів, соціальних груп та державних інститутів;

концептуальний (верхній рівень) вибудовує певну концепцію суспільного розвитку (цілі, ресурси, критерії тощо).

Очевидно, що ступінь керованості стійкістю соціального порядку з боку суб’єктів публічного управління у сфері національної безпеки зростає в міру просування по вказаних рівнях знизу-вгору. Дійсно, на нижчому рівні виконання моральних є певною мірою добровільним. На середньому правові норми накладають більш жорсткі обмеження на свободу дій індивідів, соціальних груп та представників державної влади. Концептуальний рівень є координуючим для попередніх, оскільки всі індивіди, мають діяти у контексті реалізації концепції суспільного розвитку та державного будівництва, визначеної політичним керівництвом держави.

Водночас, особливості сучасних процесів глобалізації генерують значні виклики стійкості соціальних порядків. Тому З. Бауман запропонував використовувати для характеристики сучасної епохи метафору “текуча сучасність”, якою позначив фіксацію переходу від світу структурованого,

обтяженого соціальними умовами і зобов'язаннями до світу пластичного, вільного від бар'єрів та кордонів.

Наслідком цього є глибокі зміни у всіх сферах людського життя, в яких домінують процеси дерегулювання соціально-економічних і суспільно-політичних відносин. Тому відмінною рисою сучасності є посилення в суспільстві ролі неконтрольованих тенденцій, наростання невпевненості та невизначеності, придушення тих проявів людського духу, які донедавна спонукали людей до активних соціальних дій перетворень. З огляду на це при вирішенні проблеми забезпечення стійкості соціального порядку доцільно виокремлювати чотири ієрархічні рівні вказаного порядку, за рахунок поділу концептуального рівня на програмно-цільовий та концептуально-ідеологічний. Важливість виокремлення цих рівнів для забезпечення стійкості соціального порядку в сучасну епоху зумовлене важливістю формування та взаємоузгодження з іншими рівнями вказаного порядку:

*по-перше*, ідеологічної компоненти, що передбачає прийняття відповідних політичних рішень на вищому стратегічному рівні управління державою;

*по-друге*, програмно-цільової компоненти, що передбачає належне обґрунтування стратегічних цілей розвитку суспільства, засобів і способів їх досягнення та прийняття рішень відповідними суб'єктами публічного управління, передусім у сфері національної безпеки.

Історичний досвід, свідчить, що недостатня горизонтальна та вертикальна структуризація та впорядкування внутрішнього середовища соціуму шляхом узгодженості між принципами, цінностями та цілями функціонування його елементів на моральному (нижньому), юридичному, програмно-цільовому та концептуально-ідеологічному (вищому) рівнях структуризації та впорядкування соціального порядку досить швидко призводить до руйнації та втрати державності.

Відсутність вказаної узгодженості є причиною більшості кризових ситуацій у всіх сферах життєдіяльності суспільства та держави, які характеризуються, зокрема, загостренням міжжетнічних, міжрелігійних та міжрегіональних протиріч, моральною деградацією особистості, руйнацією інститутів держави. Типовим прикладом є загибель Римської імперії, де духовна деградація римського суспільства та його еліти, а не криза інститутів держави стала головною причиною перемоги сепаратистів та захоплення території імперії її противниками.

**Основні завдання у сфері національної безпеки у контексті забезпечення стійкості соціального порядку.** Соціальний порядок, як соціальна система, володіє деякою цілісністю та стійкістю, якщо має місце горизонтальна та вертикальна структуризація внутрішнього середовища соціуму шляхом узгодженості між принципами, цінностями та цілями функціонування його елементів на моральному, юридичному, програмно-цільовому та концептуально-ідеологічному ієрархічних рівнях. Вирішення цього завдання зумовлює місію та сенс діяльності суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки. Тому, попри непоодинокі зауваження щодо заперечення визначальної ролі держави як соціального інституту в сучасну епоху, їй як і раніше належить важливе місце у збереженні вказаного соціального порядку.

Інститути держави, як і раніше, не тільки забезпечують об'єднання всіх елементів соціуму в єдине ціле, а й продовжують охороняти індивідів, здійснюють правосуддя, забезпечують дотримання членами суспільства норм чинного законодавства закону тощо. Цю функцію вони можуть виконувати за умови стійкості соціального порядку та створення ефективних соціальних механізмів для забезпечення соціальної взаємодії індивідів, соціальних груп, соціальних структур, інших соціальних інститутів тощо. Ця взаємодія є необхідною умовою та засобом забезпечення функціонування соціальної системи для досягнення її головної мети, передусім безпеки.

У формуванні та функціонуванні соціальних механізмів взаємодії індивідів, соціальних груп, соціальних структур, інших соціальних інститутів провідну роль відіграють цінності та ціннісні орієнтації та цілі індивіда та суспільства в цілому, зміна яких не може не призвести до змін в цих механізмах. Тому головним фактором "запуску" руйнації соціального порядку, тобто ліквідації належної структурованості та концептуальної узгодженості між принципами, цінностями, цілями на вказаних вище рівнях соціального порядку та між ними є генерація ініціаторами вказаної руйнації хаосу у всіх сферах суспільного життя, світоглядної та політичної невизначеності, дискредитації національних традицій та способу життя, історичного минулого тощо. Спрямованість та інтенсивність дій вказаних ініціаторів буде залежати від їх головної мети (критичне послаблення державності, включення системи державного управління до зовнішнього контуру управління, втрата державного суверенітету тощо).

При цьому традиційними інструментарієм ініціаторів руйнування соціального порядку є конструювання віртуальної реальності, переписування історичного минулого, реалізація на національних теренах постмодерністських проєктів, розроблених за лекалами інших цивілізацій, розробка та реалізація неузгоджених між собою реформ через втрату взаємозв'язків і належної взаємодії між компонентами державності (політичні інститути, населення (народ), територія). тощо. У даному випадку завжди необхідно пам'ятати, що, як переконливо показав Дж. Шарп, будь-яка держава існує до тих пір доки не буде перекритим канал взаємодії інститутів влади із суспільством і, відповідно, їх солідаризації з ним.

Таким чином, забезпечення стійкості соціального порядку зумовлює місію та сенс діяльності суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки, а відтак має бути їх пріоритетом. Тому визначаючи основні завдання у сфері національної безпеки у контексті забезпечення стійкості соціального порядку вони мають враховувати наступне.

*По-перше*, стійкість соціального порядку має розглядатися суб'єктами публічного управління у сфері національної безпеки, як цінність тотожна цінності безпеки людини (індивіда), суспільства та інститутів держави. Тому як необхідну умову та засіб забезпечення вказаної стійкості вони мають розглядати створення ефективних механізмів соціальної взаємодії індивідів, соціальних груп, соціальних інститутів тощо у контексті забезпечення їх безпеки.

*По-друге*, в сучасну епоху має місце інтенсифікація трансформації ціннісних орієнтацій індивідів та соціальних груп. Це суттєво ускладнило вирішення проблеми забезпечення стійкості соціального порядку. Водночас, неефективність традиційних способів координації дій індивідів, призвела до активного пошуку шляхів конституювання соціальності нового типу, заснованої на дуалізмі свободи індивідів та обмежень, зумовлених їх потягом до особистої безпеки. Проте, як і раніше пошук оптимального балансу влади в трикутнику: індивід-суспільство-держава при вирішенні питань безпеки їх життєдіяльності має залишатися в центрі уваги суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки.

*По-третє*, суб'єкти публічного управління у сфері національної безпеки, мають активно протидіяти будь-яким спробам створення світоглядної та політичної невизначеності у всіх сферах суспільного життя, дискредитації національних традицій та способу життя, історичного минулого та іншим чинникам, які призводять до руйнації соціального порядку. Для цього вказані суб'єкти мають здійснювати комплекс заходів спрямованих на забезпечення структурованості та узгодженості між принципами, цінностями, цілями на ієрархічних рівнях соціального порядку та між ними. При цьому базовими передумовами ефективності вказаних заходів є наступні.

1. Визначеність на концептуально-ідеологічному рівні структуризації та впорядкування соціального порядку. Це передбачає наявність концепції (ідеологічних засад) суспільного розвитку на довгострокову перспективу, як концептуально-ідеологічний рівень структуризації та впорядкування соціального порядку. Концепція має бути розроблена із залученням провідних вітчизняних фахівців та встановленим порядком затверджена. Вона має, зокрема, визначати: співвідношення загального та індивідуального в суспільному розвитку, дати відповідь на питання щодо власності на основні засоби виробництва, сформулювати кінцеву мету державного будівництва.

2. Визначеність на програмно-цільовому рівні структуризації та впорядкування соціального порядку. Це передбачає наявність взаємоузгоджених за цілями, термінами, засобами та способами реалізації стратегій суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку. Вказані стратегії мають розроблятися у контексті основних положень концепції суспільного розвитку та бути мають бути затверджені встановленим порядком затверджена.

3. Забезпечення на основі чинного законодавства ефективної взаємодії між інститутами держави та суспільством (населенням) - компонентами державності, зокрема, шляхом проведення референдумів, громадських опитувань, активізації залучення представників інститутів громадянського суспільства.

### ***Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях***

1. Розкрийте взаємозалежність небезпек руйнації національних цінностей, культурного коду та державності
2. Дайте характеристику компонентів державності та її життєвого потенціалу

3. Дайте характеристику сутності проблеми щодо захисту державності та шляхи її вирішення в сучасних умовах
4. Розкрийте зміст аксіологічного аспекту вирішення проблеми захисту державності
5. Розкрийте взаємозв'язок національної безпеки та стійкості соціального порядку
6. розкрийте зміст аксіологічного аспекту стійкості соціального порядку
7. Дайте характеристику підходів щодо вирішення проблеми забезпечення стійкості соціального порядку
8. Чому соціальний порядок, доцільно розглядати як соціальну систему?
9. Дайте характеристику рівнів соціального порядку та їх взаємозв'язку
10. Які основні завдання у сфері національної безпеки у контексті забезпечення стійкості соціального порядку?

### **ЛЕКЦІЯ 13. Основи реагування суб'єктів управління у сфері національної безпеки на суспільно-політичну дестабілізацію та соціальне збурення**

#### **НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ**

- 13.1. Суспільно-політична дестабілізація, як соціальне явища
- 13.2. Суспільно-політична дестабілізація еволюційного типу
- 13.3. Суспільно-політична дестабілізація модернізаційного типу
- 13.4. Суспільно-політична дестабілізація трансформаційного типу
- 13.5. Виявлення та оцінювання факторів соціального збурення

#### **13.1. Суспільно-політична дестабілізація, як соціальне явища**

Функціонування та розвиток суспільства перебуває під впливом практично відкритої множини різних факторів. Їх взаємодія генерує виникнення процесів, які часто є причиною перманентних збурень та кризових явищ у різних системах забезпечення його життєдіяльності. Тому важливим етапом інформаційно-аналітичного забезпечення підготовки управлінських рішень у сфері національної безпеки є системний аналіз вказаних факторів, зокрема, передумов та можливих наслідків суспільно-політичної дестабілізації.

Важливим завданням суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки є з'ясування генезису суспільно-політичної дестабілізації, тобто джерел і причин походження та виникнення кризових явищ різної інтенсивності у суспільстві та інститутах держави, передусім політичних. Успішне вирішення цього завдання дозволяє вказаним суб'єктам обрати управлінські рішення, адекватні широкому колу небезпек життєво важливим національним інтересам, зумовлених суспільно-політичною дестабілізацією.

З огляду на важливість забезпечення безпеки людини (індивіда), суспільства та політичним інститутів дослідженню генезису суспільно-політичної дестабілізації присвятили свої дослідження багато фахівців. Аналіз їх праць дозволив дійти висновку про необхідність здійснювати дослідження природи суспільно-політичної дестабілізації з урахуванням:

з'ясування мети (мотивів) ініціаторів (суб'єктів) дестабілізації та технологій, які вони використовують;

необхідності залучення інструментарію різних галузей наукових знань (філософії, соціології, політичних та юридичних наук, публічного управління та адміністрування, національної безпеки та інших);

доцільності залучення теорії систем, теорії синергетики, загальної теорії безпеки, згідно яких вказана дестабілізація має розглядатися у контексті спроможності соціальної системи (зокрема, політичних інститутів) забезпечити цілісність структури та виконання нею основних функцій до, під час та після збурень, зумовлених кризовими явищами;



системного оцінювання "позитивних" та "негативних" наслідків суспільно-політичної дестабілізації для подальшого розвитку суспільства та інститутів держави у контексті забезпечення їх безпеки.

Як відомо, суспільство є соціальною системою. Такі системи тісно пов'язані з середовищем свого існування та мають високу ступінь адаптації (приспосовування) до його змін. Соціальні системи немов би виростають із середовища, а результати їх функціонування змінюють середовище. На цьому акцентують увагу багато дослідників, зокрема, Т. Парсонс. Ця обставина має бути врахована при системному аналізі факторів суспільно-політичної дестабілізації та її наслідків для національної безпеки.

Перш за все варто мати на увазі, що у процесі функціонування соціальних систем відбуваються процеси структуризації середовища їх буття (існування) шляхом внесення до нього певного порядку. Цей порядок можна розглядати як передумову забезпечення стійкості певним чином зорієнтованих елементів середовища, одним із яких є й система. При цьому наявність суперечностей у цінностях та неузгодженість цілей елементів середовища призводить до деструктивних процесів у соціальній системі. Тому досліджуючи фактори суспільно-політичної дестабілізації необхідно враховувати, що для соціальних систем існують порогові величини характеристик функціонування, перевищення яких може унеможливити виконання їх суспільних функцій.

З огляду на викладене вище, суб'єктам публічного управління у сфері національної безпеки необхідно постійно здійснювати моніторинг факторів, які характеризують спроможність соціальних систем (інститутів) виконувати функції, які на них покладаються у процесі суспільно-політичної дестабілізації. Передусім це стосується функцій щодо виконання завдань пов'язаних із забезпеченням:

- державного суверенітету, як політичного, так і економічного;
- територіальної цілісності;
- захисту основ конституційного ладу;
- дотримання визначених конституційно-правовими нормами процедур правонаступності влади;
- адекватного реагування на фактори, від яких залежить рівень соціального збурення (невдоволення), яке завжди має місце в умовах суспільно-політичної дестабілізації.

Принципово важливим є й використання комплексного підходу щодо аналізу факторів суспільно-політичної дестабілізації, основними елементами якого мають бути:

- застосування принципів і підходів системно-синергетичного аналізу, що дозволяє врахувати з системних позицій низку факторів, які здійснюють вплив на безпечний розвиток соціальної системи та синергетичний ефект їх взаємодії;

- врахування суттєвих змін пріоритетів у структурі виробництва, де визначальною стає власність на інтелектуальні здобутки, знання, інформацію, відкриття, наукомісткі технології;

- розуміння того, що сучасні системи забезпечення національної безпеки складаються із досить складних та взаємопов'язаних політичних, економічних, правових, інформаційних, технічних та інших підсистем;

- врахування світоглядно-філософських, політологічних, соціологічних, правових та етичних аспектів вирішення проблеми забезпечення національної безпеки, а не тільки управлінських.

Так, застосування принципів і підходів системно-синергетичного аналізу зумовлене необхідністю комплексного врахування низки факторів, які сьогодні здійснюють визначальний вплив на національну безпеку. Серед них, зокрема: необхідність врахування еволюційних законів розвитку природи та суспільства; зростання динаміки змін ціннісних орієнтацій індивідів та соціальних груп в умовах постмодерну; важливість вибору концепції (стратегії) суспільного розвитку, за якої досягається гармонізація соціальних, економічних, політичних та гуманітарних взаємовідносин.

Не менш важливим є також врахування правових та етичних аспектів забезпечення національної безпеки при суспільно-політичній дестабілізації. Вони дозволяють визначити та зафіксувати на законодавчому рівні етичні межі щодо вибору пріоритетів та допустимих засобів і способів забезпечення національної безпеки за того чи іншого рівня соціального збурення, які можуть мати місце при суспільно-політичній дестабілізації. Це обумовлено тим, що у тріаді "безпеки людини – безпека суспільства – державна безпека" їх співвідношення може бути різним залежно від динаміки та наслідків вказаної дестабілізації. Наприклад, якщо внаслідок дестабілізації виникне громадянський конфлікт, який має велику ймовірність переростання у збройний, то, очевидним стає пріоритет забезпечення державної безпеки, бо на перший план висувуються завдання щодо збереження територіальної цілісності, суверенітету та конституційного ладу в країні.

Таким чином, суспільно-політична дестабілізація час від часу стає об'єктивною реальністю у процесі функціонування соціальних систем. Її причини, інтенсивність та наслідки для національної безпеки можуть бути різними. Тому для уникнення неадекватних управлінських рішень суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки, а відтак і невиправданих витрат ресурсів на подолання кризових явищ, які є її наслідком принципово важливим є з'ясування визначальних ознак суспільно-політичної дестабілізації і на цій основі можливих її типів.

### **13.2. Суспільно-політична дестабілізація еволюційного, модернізаційного та трансформаційного типу**

**Суспільно-політична дестабілізація еволюційного типу.** При вказаній дестабілізації її ініціатори (юридичні та фізичні суб'єкти), як правило, є прихильниками поступових, узгоджених за часом і ресурсами змін, шляхом проведення реформ еволюційного характеру, наприклад у політичній системі.

У даному випадку принциповою особливістю є те, що серед ініціаторів дестабілізації можуть бути як політичні суб'єкти, які перебувають на вершині політичної влади, так і їх опоненти. Важливим чинником є також наявність або відсутність певного суспільного консенсусу, тобто підтримки з боку суспільства щодо доцільності здійснення тих чи інших реформ. Як правило, ці реформи розглядаються їх прихильниками, як необхідна умова пошуку додаткових можливостей для прогресивного розвитку, а також підвищення ефективності функціонування тих чи інших систем життєзабезпечення в умовах суттєвих змін зовнішніх та внутрішніх чинників, які визначають траєкторію розвитку суспільства.

Варто акцентувати увагу на тому, що завжди існує ризик недосягнення цілей поставлених ініціаторами дестабілізації. Це зумовлено тим, що обґрунтування цілей розвитку соціальної системи пов'язане з урахуванням результатів прогнозування розвитку середовища її функціонування на певну перспективу, а вони завжди мають ймовірнісну складову. Водночас чітке розуміння політичним керівництвом національних інтересів, адекватна оцінка шляхів, засобів та способів їх реалізації, самокритичність в оцінках результатів реформ, їх підтримка з боку суспільства, дозволяють належним чином визначити стратегічні завдання щодо реформування тієї чи іншої соціальної системи еволюційним шляхом й уникнути її стагнації.

Таким чином, з огляду на головну мету ініціаторів, а саме реформування соціальної системи (системи охорони здоров'я, освіти, політичної системи тощо) для набуття певної динаміки розвитку суспільно-політичних відносин у пост-дестабілізаційний період та акцентування уваги передусім на еволюційних підходах щодо її досягнення, зумовлену нею суспільно-політичну дестабілізацію доцільно вважати дестабілізацією саме *еволюційного* типу.

Варто зазначити, що у разі відсутності належного моніторингу результатів реформ та уточнення їх параметрів реформування соціальних систем пов'язаний із їх дестабілізацією еволюційного типу, свідчить про одну із закономірностей вказаної дестабілізації, а саме: її ініціатори попадають у ситуацію, яку можна охарактеризувати метафорою "реформи заради реформ". Йдеться про своєрідну пастку, в якій будуть набувати все більш очевидних обрисів реальні загрози деградації соціальної системи, яка реформується. При цьому ті чи інші цілі започаткованих реформ можуть стати предметом само піару певних політиків. Водночас буде спостерігатися зниження можливостей соціальних механізмів, які забезпечують нормальне функціонування суспільства. Це може призвести до їх катастрофічного руйнування, тобто будуть зростати загрози національній безпеці, які, у кінцевому підсумку можуть поставити на порядок денний питання про існування державності як такої.

Таким чином, суб'єктам публічного управління у сфері національної безпеки при підготовці управлінських рішень у вказаній сфері, необхідно враховувати такі визначальні ознаки суспільно-політичної дестабілізації еволюційного типу:

ініціатори дестабілізації є прихильниками поступових, узгоджених за часом і ресурсами змін соціальних систем (інститутів) та інституцій, тобто вважають, що вказані зміни мають відбуватися еволюційним шляхом;

серед ініціаторів дестабілізації можуть бути ті, які перебувають на вершині політичної влади та їх опоненти;

має місце наявність певного суспільного консенсусу, тобто підтримка суспільства щодо доцільності еволюційних змін тієї чи іншої соціальної системи (інституту, інституції);

реформи розглядаються їх прихильниками, як пошук додаткових можливостей для прогресивного розвитку та підвищення ефективності функціонування соціальної системи (інституту, інституції) в умовах змін чинників, які визначають основні тенденції суспільного розвитку;

є розуміння політичним керівництвом держави національних інтересів, адекватна оцінка можливих шляхів, засобів та способів їх реалізації, належна самокритичність та відкритість в оцінках результатів реформування;

основні цілі та завдання реформування соціальної системи (інституту, інституції) підтримуються інститутами громадянського суспільства та більшістю громадян країни.

**Суспільно-політична дестабілізація модернізаційного типу.** Цей тип суспільно-політичної дестабілізації може мати місце, коли ініціаторами реформування є політичні сили (партії), які перебувають на вершині політичної влади, а їх метою є модернізація тієї чи іншої соціальної системи (інституту, інституції) у контексті зміни векторів суспільного розвитку, які, на їх думку, є раціональними. У даному випадку йдеться про спробу ініціювати реформування, так би мовити, "зверху". Звичайно, ініціатори дестабілізації можуть мати щире бажання перевести соціальну систему на траєкторію прогресивного розвитку шляхом реалізації моделі, яка більш адекватна суспільним очікуванням. Проте вони можуть переслідувати й інші цілі, досить егоїстичні та корисливі, наприклад, утримання у своїй руках важелів державної влади або отримання вигоди економічного характеру.

Це підтверджує досвід пострадянських країн, де у постдестабілізаційний період політична система модернізувалася головним чином під потреби правлячої політичної еліти, яка переважно складалася з колишньої комуністичної номенклатури. Вона із будівничих комуністичного майбутнього стрімко перетворилася в затятих прихильників капіталістичного ладу. Як наслідок, в їх руках опинилися величезні матеріальні та фінансові ресурси, а катастрофічне зростання соціальної нерівності та зубожіння населення набуло нечуваних темпів. Тобто ініціатори дестабілізації мали передусім за мету отримання власної економічної вигоди. Для досягнення цієї мети необхідно було зруйнувати соціальні стереотипи поведінки у населення. Для цього використовувався широкий арсенал засобів і способів від так званої "невидимої руки" ринкової економіки, яка автоматично оптимізує соціально-економічні відносини до тези, що державні інститути мають відігравати роль "нічного сторожа" у регулюванні цих відносин. Завдання щодо переведення соціальних систем (інститутів) на більш прогресивну траєкторію свого розвитку, було другорядним. Про це свідчить зростання прошарку бідного населення, тіньової економіки, корупції, кризових явищ в системі охорони здоров'я та освіти тощо при одночасній появі прошарку вітчизняних мільярдерів та мільйонерів.

Таким чином, мотиви ініціаторів суспільно-політичної дестабілізації та модернізаційні підходи для набуття тими чи іншими соціальними системами (інститутами) певної динаміки розвитку у постдестабілізаційний період, дозволяють дійти висновку, що у даному випадку буде мати місце дестабілізація саме *модернізаційного* типу. Її визначальними ознаками є:

ініціаторами дестабілізації є політичні сили, які перебувають при владі і метою яких є модернізація соціальних систем (інститутів) у контексті зміни векторів суспільно-політичного розвитку, так би мовити, "зверху";

ініціатори дестабілізації можуть мати бажання перевести соціальні системи (інститути) на траєкторію прогресивного розвитку, але можуть переслідувати й інші цілі, зокрема, утримання в своїх руках державної влади;

досягнення мети ініціаторів дестабілізації передбачає руйнування стереотипів поведінки переважної частини населення, тому реформування супроводжується суттєвими змінами в соціальних системах (інститутах);

часто у пост-дестабілізаційний період політична система трансформується під потреби правлячої еліти, яка при цьому змінює свої ціннісні установки та пріоритети.

При цьому варто вирізняти соціальні системи, де об'єктивно назріли очевидні та кардинальні реформи, але на заваді їм стоять корумповані або консервативні політичні сили та режими. У такому випадку ініціаторами дестабілізації можуть бути суб'єкти, які переконані, що саме вони й є носіями прогресивних ідей. Така дестабілізація може стати передумовою для зняття перепон на шляху розвитку нового типу суспільно-політичних відносин та революційної за своєю суттю, модернізації соціальних систем, передусім, політичної системи. Тому, якщо після дестабілізації державність, як соціальна система, вийде на траєкторію прогресивного розвитку, то можна стверджувати про її

“позитивний” характер. Про це, наприклад, буде свідчити створення кращих умов для прав і свобод людини (індивіда), зростання якості їх життя, зниження рівня соціальної напруженості тощо.

**Суспільно-політична дестабілізація трансформаційного типу.** Досить часто, головною передумовою виходу соціальних систем (інститутів) на траєкторію прогресивного розвитку у пост-дестабілізаційний період є здійснення реформ, метою яких є кардинальна трансформація суспільно-політичних відносин. Йдеться про формування принципово іншого суспільно-політичного укладу. З огляду на мету, у даному випадку буде мати місце суспільно-політична дестабілізація *трансформаційного* типу, визначальними ознаками якої є:

ініціаторами дестабілізації є суб'єкти, які переконані, що вони є носіями прогресивних ідей та знаходяться в опозиції до політичного керівництва держави, яке, на їх думку, стоїть на заваді назрілих, прогресивних та кардинальних суспільно-політичних реформ;

головна мета ініціаторів дестабілізації - трансформація соціальних систем (інститутів), передусім політичних, у такі, де у пост-дестабілізаційний період будуть мати місце принципово інші суспільно-політичні відносини;

ініціатори дестабілізації можуть мати щире бажання перевести політичну та інші системи на траєкторію прогресивного розвитку, але завжди є ризик, що суспільно-політична дестабілізація, зумовлена трансформаційними змінами системи, може призвести до збройного громадянського конфлікту (вказаний ризик зростає, коли цілі ініціаторів не відповідають об'єктивним потребам державотворення, не підтримуються суспільства, а спрямовані на задоволення егоїстичних потреб ініціаторів або їх досить суб'єктивним, уявленням про “світле” майбутнє).

Варто зазначити, що можливі ситуації, коли ініціатори дестабілізації не досягнуть поставлених цілей, тому буде мати місце подальша стагнація тих чи інших соціальних систем (інститутів). У такому випадку питання необхідності проведення в них радикальних змін буде відтерміновано.

Виокремлено вище типи суспільно-політичної дестабілізації взаємопов'язані. Так, дестабілізація, яка на початковому етапі з огляду на проголошені наміри та здійснені перші кроки мала чіткі ознаки модернізаційного типу, в подальшому, залежно від характеру та масштабів проведених реформ, може набути ознак трансформаційного типу або еволюційного типу. Це, зокрема, залежить від політичної волі ініціаторів дестабілізації, наявних у них ресурсів (матеріальних, фінансових та інших), ступеня підтримки суспільством тих чи інших реформ.

Принципово важливим є й те, що серед ініціаторів дестабілізації можуть бути й зовнішні сили, тобто суб'єкти міжнародних відносин, які переслідують свої егоїстичні цілі. Це, зокрема, можуть бути інші держави (групи держав), ТНК, юридичні і навіть фізичні особи, які для реалізації цих цілей часто створюють ті чи інші організації (фонди, трасти тощо). Поза межами держави завжди знайдуться як прихильники, так і противники ініціаторів суспільно-політичної дестабілізації. Тому вони можуть переслідувати деструктивні цілі для розвитку тих чи інших національних соціальних систем (інститутів) цілі. Наприклад, це може бути бажання нав'язати державі свою волю, змусити її змінити вектори свого політичного та економічного розвитку. У такому випадку “негативний” характер суспільно-політичної дестабілізації, та її наслідків для суспільства не викликає сумніву.

Таким чином, на основі системного аналізу основних факторів і намірів ініціаторів суспільно-політичної дестабілізації, її очікуваних наслідків та у контексті підготовки інформаційно-аналітичного підґрунтя для прийняття суб'єктами публічного управління у сфері національної безпеки стратегічних управлінських рішень виокремлено ознаки, які дозволяють цих суб'єктам, визначати, який саме тип дестабілізації має місце: еволюційний, модернізаційний чи трансформаційний. При цьому окремої уваги мають заслуговувати фактори, які можуть використовувати зовнішні сили для цілеспрямованого генерування загроз національній безпеці.

### **13.3. Виявлення та оцінювання факторів соціального збурення (невдоволення) та реагування на них**

У суспільстві можуть бути різні ситуації зумовлені соціальним невдоволенням. Вони зумовлені поточним станом суспільно-політичної та соціально-економічної життєдіяльності суспільства та мають різний потенціал небезпек безпеці людини, суспільству та державним інститутам. Тому рівні соціального невдоволення (збурення) яке завжди має місце при суспільно-політичній дестабілізації, можна розглядати як індикатор динаміки вказаних небезпек. Таким чином, для ідентифікації вказаних рівнів та оцінювання характерних для них небезпек національній безпеці доцільно мати

певну їх градацію. Наприклад, серед рівнів соціального невдоволення (збурення) можна вирізняти: стабільний стан; соціальний сплеск; соціальна напруженість; структурна криза; режимна (політична) криза; соціальний вибух.

*Стабільний стан* – це майже ідеальний стан у суспільстві, який характерний для початку дестабілізації. Характерною ознакою такого стану є наявність достатньої кількості ресурсів, необхідних для задоволення соціальних потреб населення (продукти харчування, житло, одяг тощо) і вони відносно доступні для різних соціальних груп. Соціальні та гуманітарні питання, як правило, вирішуються в повному обсязі і оперативно. У населення є впевненість у подальшому підвищенні якості життя, державні та інші суспільні інститути функціонують стабільно. За такого стану можуть мати місце потенційні виклики національній безпеці, але їх негативний вплив своєчасно нейтралізується, тобто ефективність діяльності суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки можна оцінити за найвищою оцінкою. Проте сьогодні у більшості країн світу такого стану не спостерігається.

*Соціальний сплеск* – короткотермінове локальне явище, пов'язане з різким погіршенням ситуації в одній із сфер суспільного життя у зв'язку з реалізацією започаткованих реформ та несвоєчасним прогнозуванням, виявленням та нейтралізацією небезпек у цій сфері.

За такої ситуації мають місце процеси та події, які сприймаються тією чи іншою соціальною групою і навіть суспільством, як реальні виклики задоволення їх потреб. При цьому на відносно короткому відрізку часу дійсно спостерігається різке погіршення ситуації в одній із сфер суспільного життя (політичній, економічній, гуманітарній, соціальній), але адекватні дії органів державної влади щодо її покращення, відсутні. Тому 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. Через що можуть бути одиночні та спонтанні форми прояву протесту з боку певних соціальних груп (студентів, пенсіонерів, гірників тощо), але вони, як правило, не мають логічного продовження. Виникають також конфліктні ситуації між органами державної влади та населенням на рівні територіальної громади і навіть регіону. Вони, зокрема, можуть бути наслідком помилок, допущених при розробці та впровадженні тих чи інших реформ або неврахування суспільної думки.

Соціальний сплеск швидко затухає, якщо умови, які зумовили його виникнення усунуті. Як правило, це передбачає прийняття відповідних заходів органами державної влади спрямованих на задоволення суспільних потреб (відновлення соціальних прав тощо) та активізації взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

*Соціальна напруженість*, яка є наслідком розповсюдження серед населення невдоволення існуючим порядком речей, наприклад, зростанням цін на продовольство, корупції, безробіття, організованої злочинності, зневіри у позитивних змінах тощо. При цьому відповідні заходи з боку органів державної влади не приймаються через відсутності необхідних ресурсів, грубих прорахунків допущених при розробці та впровадженні тих чи інших реформ, відсутності бажання врахування наявного потенціалу громадянського суспільства.

Характерною ознакою соціальної напруженості є розповсюдження серед частини населення песимістичних настроїв, різноманітних чуток, вигадок, внаслідок чого у нього виникає психічно-емоційне збудження, з'являється почуття розгубленості та пригніченості. Тому виникають поодинокі стихійні мітинги, інші форми громадянської непокори, поступово втрачається довіра до органів публічного управління, знижується упевненість в їх спроможності забезпечити належний рівень безпеки суспільства. Водночас соціальне невдоволення не досягає рівня, коли виникає непримириме та усвідомлене протистояння між соціальними групами та між суспільством і політичним режимом.

*Структурна криза*, це ситуація, коли виникають кризові явища в окремих ланках публічного управління, а у керівництва держави відсутня політична воля, чітка програма дій або йому недостає відповідних ресурсів щодо адекватного реагування на них та здійснення заходів, метою яких є зниження рівня небезпек безпеці людини (індивіду), суспільству та державним інститутам. Тому це такий рівень суспільного збурення, коли мають місце очевидні ознаки кризи окремих рівнів і ланок управління, а також процеси та події, які суспільством та органами публічної влади сприймаються як протидія реалізації національним інтересам. Вказана протидія має вибіркового характеру, без застосування збройної сили, а її причини (джерела) та наслідки часто інтерпретуються громадянами і представниками влади діаметрально протилежно. Водночас це ситуація наявності реальних загроз,

тому ймовірність застосування збройної сили є висока (вона може бути застосована у будь-який момент).

В умовах структурної кризи масштаби нанесення шкоди реалізації національним інтересам не досягають рівня, коли відбувається порушення цілісності тих чи інших соціальних систем, зокрема політичної, та втрачаються можливості виконання ними життєво важливих функцій. Проте почуття розгубленості та пригніченості є характерним для основної маси населення. Це проявляється не тільки в суспільних настроях, а й у масових діях, наприклад, в ажіотажному попиті на ті чи інші товари. Спостерігається міграція великих мас людей в більш безпечні на їх думку регіони і країни, активізується діяльність радикальних організацій, зростає кількість злочинів кримінального спрямування, відбуваються стихійні та організовані демонстрації, мітинги, інші форми громадської непокори. Тому в цих умовах принципово важливим є наявність політичної волі у керівництва держави до невідкладних, рішучих і неординарних дій, оскільки структурна криза є попередником кризи соціально-політичної системи як цілого.

*Режимна (політична) криза* – це ситуація, незадоволеності значної частини населення наслідками суспільно-політичної дестабілізації, яка переноситься на ставлення до, як правило, деморалізованих представників органів державної влади, а інститути громадянського суспільства практично втрачають свою роль, як посередник між суспільством і органами державної влади, наслідком чого є реальна загроза порушення цілісності політичної системи і навіть державності.

Мають місце процеси та події тощо, які суспільством та органами державної влади сприймаються як протидія реалізації життєво важливим національним інтересам. Вона має комплексний характер та, як правило, із застосуванням збройної сили. Відбувається порушення цілісності соціальних систем, передусім політичної, втрачається їх здатність щодо виконання основних функцій (частково або повністю). Тому може наступити тимчасове безвладдя в тих чи інших регіонах. Зростання кримінальної злочинності стає неконтрольованим, в основній масі населення може проявитися почуття агресивності, а наслідки перебігу подій та їх розвиток важко передбачувати. В кінцевому підсумку, реальною небезпека є повалення силовим шляхом існуючого політичного устрою та громадянської війни, оскільки ситуація поступово виходить із під контроль владних структур.

*Соціальний вибух* є ситуацією, коли відбувається руйнація державних інститутів та інституцій, тобто руйнування силовим шляхом існуючого політичного устрою. Внаслідок безвладдя настає анархія, а боротьба за державну владу, як правило, приводить до громадянської війни та, як наслідок, до значних матеріальних і людських втрат.

Варто зазначити, що зростання рівня соціального невдоволення не обов'язково може проходити через зазначені стадії. Наприклад, чим більший дискомфорт відчуває населення у процесі суспільно-політичної дестабілізації, тим більше проявляється почуття пригніченості, яке характерне для соціальної напруженості, яка, в свою чергу, може швидко трансформуватись у режимну (політичну) кризу, а остання у соціальний вибух.

З огляду на викладене вище, принципово важливим є також попередження режимної (політична) кризи та переростання її у соціальний вибух. З цією метою доцільно мати завчасно розроблений орієнтовний план дій суб'єктів публічного управління в умовах структурної кризи, оскільки вказана ситуація має розглядатися як потенційна небезпека національній безпеці. Вказаний план, зокрема, має передбачати:

- виявлення суб'єктів, які генерують небезпеки національній безпеці, оцінювання їх можливої протидії реалізації життєво важливим інтересам та визначення умов, за яких ці суб'єкти можуть застосувати силові методи;

- уточнення обсягів можливих збитків (шкоди) національній безпеці;

- розробку плану заходів щодо додаткового захисту та оборони об'єктів критичної інфраструктури із залученням наявних сил і засобів;

- проведення спеціальних інформаційно-психологічних операцій, спрямованих на консолідацію суспільства та нейтралізацію діяльності суб'єктів небезпек національній безпеці.

Якщо уникнути режимної (політичної) кризи, не вдалось, то для недопущення її переростання в соціальний вибух, суб'єкти публічного управління у сфері національної безпеки мають невідкладно здійснити підготовку у порядку встановленому чинним законодавством управлінських рішень щодо введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях. Вони також мають бути готові прийняти рішення щодо оголошення загальної або часткової мобілізації та забезпечення

додаткового захисту та оборони об'єктів критичної інфраструктури, а у разі необхідності, ліквідації наслідків їх руйнування (захоплення).

### **Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях**

1. Дайте характеристику суспільно-політичної дестабілізації, як соціального явища
2. Які особливості суспільно-політичної дестабілізації еволюційного типу?
3. Які особливості Суспільно-політична дестабілізація модернізаційного типу?
4. Які особливості суспільно-політичної дестабілізації трансформаційного типу?
5. Які фактори соціального збурення необхідно виявляти та оцінювання факторів соціального збурення?

### **ЛЕКЦІЯ 14. Наукові засади розробки управлінських рішень у сфері національної безпеки**

#### НАВЧАЛЬНІ ПИТАННЯ

- 14.1. Особливості організації управлінських процесів у сфері національної безпеки
- 14.2. Закономірності та принципи організації управлінських процесів у сфері національної безпеки
- 14.3. Управлінські технології та моделі прийняття управлінських рішень у сфері національної безпеки
- 14.4. Основні причини доцільності моделювання процесу розробки та прийняття управлінських рішень у сфері національної безпеки
- 14.5. Модель інформаційного супроводження розробки та прийняття управлінського рішення у сфері національної безпеки
- 14.6. Ситуаційні центри як складова аналітичного забезпечення управлінських рішень у сфері національної безпеки
- 14.7. Методологічні особливості функціонування ситуаційних центрів у сфері національної безпеки
- 14.8. Принципова структура сучасного ситуаційного центру

#### **14.1. Особливості, закономірності та принципи організації управлінських процесів у сфері національної безпеки**

**Особливості організації управлінських процесів у сфері національної безпеки.** Принциповою ознакою публічного управління є його цілеспрямованість. Тому аналіз управлінських аспектів функціонування соціальних систем передбачає дослідження управління як процесу цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на об'єкт управління. При цьому в сучасній теорії систем суспільство прийнято розглядати як динамічну відкриту систему, здатну до самоорганізації.

Для опису та дослідження параметрів, які відображають її функціональні можливості щодо самозбереження використовують поняття гомеостазу. Під ним розуміють здатність соціальної системи зберігати важливі для її існування параметри (у деякому інтервалі часу). Це головна передумова збереження її цілісності, оскільки їх вихід за допустиму межу призводить до руйнації (загибелі) системи.

Під *самоорганізацією* системи розуміється вища форма її адаптації до змін у самій системі та впливу зовнішнього середовища. Це відбувається шляхом цілеспрямованих змін в системі, які забезпечують виконання завдань, принципово важливих для її життєдіяльності. Варто зазначити, що самоорганізація можлива тільки в системах, особливістю яких є масовість однорідних елементів, які можуть бути складними при простих взаємодіях. Принципово важливим є й те, що обов'язковою умовою самоорганізації є ідентифікація структурно-функціональних змін системи в умовах, які

постійно змінюються, оскільки необхідність вирішення проблеми ідентифікації, лежить в основі сучасних управлінських задач.

Оскільки публічне управління у сфері національної безпеки є неперервним процесом суб'єкт-об'єктних відносин, в ході якого відбувається реалізація певних управлінських функцій, то при обґрунтуванні управлінських рішень у цій сфері та оцінюванні якості вказаного управління необхідно враховувати багато факторів: природно-географічні, соціально-економічні, політичні, динаміку накопичення матеріальних цінностей та інші.

В сучасних умовах ефективно управління, як правило, завжди має динамічний характер, оскільки процеси, які відбуваються у суспільстві мають тенденцію до прискорення в часі. Тому постійно існує необхідність у постійному підвищенні якості управлінських рішень у сфері національної безпеки, що є неможливим за відсутності наукових основ розробки управлінських рішень у вказаній сфері.

Крім того, необхідність розробки наукових основ розробки цих рішень зумовлена зростанням рівня відносно нових загроз національним інтересам і міжнародній стабільності, які набули транснаціонального характеру: міжнародний тероризм, організована злочинність, масова нелегальна міграція, глобальні проблеми забезпечення екологічної безпеки та інші, а також небезпек національній безпеці, зумовлених внутрішніми факторами.

Як було показано у попередньому розділі, публічне управління може здійснюватися у двох режимах: за нормальних умов (режим: функціонування системи) або в умовах кризових ситуацій (режим: розвиток системи). При цьому проблемні ситуації в об'єктах управління, які виникають через невідповідності його поточного та бажаного стану, в цих режимах будуть різними. Тому принципово різними мають бути й управлінські рішення.

За нормальних умов функціонування об'єкта управління рішення мають бути спрямовані на вирішення проблеми, суть якої полягає у наступному: як об'єкту управління уникнути втрати того, що вже є через небезпеки порушення межі нормального функціонування у більш гіршу сторону. Тому управління має здійснюватися за збуренням в об'єкті управління, тобто суб'єкт управління має реагувати на можливість відхилення об'єкта управління від стану його нормального функціонування.

В умовах кризових ситуацій управлінські рішення мають бути спрямовані на вирішення принципово іншої проблеми, а саме: як досягти кращого стану об'єкта управління шляхом цілеспрямованої зміни межі його майбутнього у напрямку його кращого стану. Тому управлінські рішення мають прийматися тоді, коли стає явною необхідність зміни цілей розвитку об'єкта управління. При цьому управління має здійснюватися за відхиленнями, тобто за розбіжністю між параметрами функціонування об'єкта управління та цілями його розвитку.

Таким чином, за нормальних умов функціонування об'єкта управління зусилля та ресурси суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки мають бути зосереджені на захисті національних інтересів від тих чи інших небезпек, а в умовах кризових ситуацій – на реалізації національних інтересів (досягненні визначених національних цілей).

Без врахування об'єктивно існуючих та стійких взаємозв'язків між явищами, подіями тощо у процесі управління соціальними об'єктами та основних принципів вказаного управління, воно втрачає характер науково обґрунтованого. Тому важливою складовою наукових засад розробки управлінських рішень у сфері національної безпеки є система закономірностей та принципів здійснення управлінських процесів.

#### **Закономірності та принципи організації управлінських процесів у сфері національної безпеки.**

Основними закономірностями, які мають бути враховані при розробці управлінських рішень у сфері національної безпеки, є:

*цілісність* (у системі виникають якості, якими не володіють її елементи);

*цілеспрямованість* (соціальні системи завжди створюються для досягнення певних цілей);

*ієрархічність* (соціальні системи завжди мають ієрархічну структуру);

*комунікативність* (соціальна система не може бути ізольована від навколишнього середовища);

*упорядкованість* (стійкість певним чином орієнтованих елементів системи);

*історичність* (будь-яка соціальна система проходить певні етапи становлення, розквіту та занепаду або перетворення);

*еквіфінальність* (здатність соціальних систем досягати певного стану, який залежить виключно від параметрів системи);

*стабільність* (залежить від кількості зв'язків між елементами системи; чим їх менше, тим стабільніша система).



Серед принципів, які мають бути враховані при розробці управлінських рішень у сфері національної безпеки, зокрема:

*раціональної організації управлінського процесу* (пропорційність, неперервність, ритмічність, концентрація однорідних предметів праці, гнучкість, цілеспрямованість, комплексність, наукова обґрунтованість шляхів і засобів досягнення цілей та ін.);

*зворотного зв'язку;*

*релевантності інформації* (передбачає застосування інформаційного фільтру, оскільки інформація, яка надходить до суб'єкта управління, як правило, має властивість надлишковості);

*соціальної відповідальності;*

*раціональної структури управління* (мінімізація ланок управління, виключення дублювання функцій, мінімізація потоків команд з кожної ланки управління та ін.);

*управління якістю рішень* (передбачає встановлення стандартів, запровадження методів мотивації, здійснення контролю тощо).

Крім того, при обґрунтуванні управлінських рішень у сфері національної безпеки важливим є комплексне врахування політичних, економічних, ідеологічних та інших складових життєдіяльності суспільства і держави, більш активно застосовувати методи і науковий апарат, розроблений в межах, так званих точних наук (методи дослідження операцій, імітаційне моделювання тощо). Це стосується й публічного управління у сфері національної безпеки та має знаходити своє адекватне відображення при підготовці управлінських рішень, спрямованих на реалізацію національних інтересів.

#### **14.2. Управлінські технології та моделі прийняття управлінських рішень у сфері національної безпеки**

Важливим чинником формування наукових основ розробки управлінських рішень у сфері національної безпеки є розробка та впровадження нових управлінських технологій.

Управлінські технології – це завжди певна сукупність взаємопов'язаних та взаємозумовлених методів і процесів управління, науковий опис способів управлінської діяльності, а отже, і прийняття управлінських рішень для досягнення визначених цілей.

При управлінні у сфері національної безпеки можна виділити технології цільового управління, яке реалізуються шляхом постійних вказівок та контролю щодо виконання поставлених цілей та процесного управління. Крім того, можна виділити два основні напрямки удосконалення технологій підготовки і прийняття управлінських рішень, а саме розвиток:

*методології, яка наближує сучасні напрацювання теорії публічного управління до управлінців;*

*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 забезпечення якісного планування (визначення) цілей розвитку об'єктів управління та розробка відповідної стратегії їх досягнення. Це планування одночасно охоплює кілька завдань, зокрема: визначення цілей, прогнозування, оцінка можливостей об'єкта управління, передбачає всебічне вивчення проблем забезпечення прогресивного розвитку об'єкта управління та є за своєю суттю стратегічним. Тому принципово важливим у процесі визначення вказаних цілей є оцінювання ризику, пов'язаного з недосагненням цілі того чи іншого рішення.

Чільне місце у теорії прийняття рішень займають також організаційні рішення. Вони, зокрема, пов'язані з організаційним проектуванням і полягають у визначенні структури управлінської системи, розподілі функцій між її елементами, встановленні їх статусу і повноважень, схем взаємовідносин між ними. Тому забезпечення ефективності організаційних рішень у процесі публічного управління у сфері національної безпеки також є актуальним завданням.

В цілому ж, при обґрунтуванні управлінських рішень у сфері національної безпеки необхідно знаходити оптимальний варіант синтезу різних аспектів цих рішень:

*раціонального* (акцент на зв'язку між цілями та засобами їх досягнення);

*нормативно-правового* (акцент на дотриманні процедур розробки та прийняття управлінського рішення у контексті його відповідності чинному законодавству, обов'язковості його виконання, компетенції осіб (інститутів влади), які приймають рішення, колі виконавців);

*політичного* (акцент на специфічних характеристиках суб'єктів політичного процесу і владних

функціях, які відображаються в прийнятті рішень);

*соціального* (акцент на загальній характеристиці впливу рішень на суспільний розвиток та відносин між суб'єктами та об'єктами прийняття та реалізації рішень);

*психологічного* (акцент на психологічній характеристиці осіб, які приймають рішення, та тих на кого вони спрямовані і сприйняття їх об'єктом цього рішення);

*синергетичного* (акцент на не лінійності перебігу суспільно-політичних процесів та функціонування соціальних систем).

Врахування вказаних аспектів дозволяє комплексно оцінити на кожному етапі процесу прийняття та реалізації управлінських рішень у сфері національної безпеки рішення такі чинники:

*індивідуальні* (рівень професійної компетентності, стиль керівництва, психофізіологічний стан, компліментарність особистих та суспільних інтересів);

*групові* (кількість учасників, компліментарність інтересів у групі, розуміння один одного і готовність до співробітництва);

*організаційні* (володіння технологіями прийняття рішень, ступінь забезпеченості ресурсами, формат відносин між рівнями вертикалі влади та особливості конфігурації "політичних мереж" у політичній системі);

*контекстуальні* (соціокультурні, економічні, правові, природні, технологічні та ін. характеристики середовища функціонування соціальної системи).

Окремої уваги заслуговують також переваги та недоліки моделей прийняття політичних рішень у сфері національної безпеки, а саме: "формальної", "змагальної" і "колегіальної".

Формальна модель передбачає наявність чітко побудованої ієрархії системи комунікації та відпрацьованих процедур проходження та аналізу інформації, а також проектів рішень та їх прийняття, відхід від яких не допускається. Це забезпечує ретельний аналіз альтернатив і економить час особи, яка ухвалює рішення, що є принципово важливим в умовах кризових ситуацій. Проте її недоліками є те, що багатоступеневість комунікації породжує ризики викривлення інформації під час проходження інстанціями, не сприяє відкритому обговоренню проблеми, через що деякі її аспекти можуть бути неврахованими, особливо у разі необхідності оперативного реагування на зміну ситуації, що, в кінцевому підсумку, знижує якість прийнятого рішення.

Змагальна модель передбачає збереження певної бюрократичної ієрархія, але, водночас, сприяє формуванню альтернативних інформаційних потоків і проектів рішень (альтернатив, пропозицій) від середньої управлінської ланки безпосередньо до центру ухвалення рішень без узгодження з чиновниками вищого рівня. Це є її позитивною стороною, оскільки сприяє відкритому обговоренню різних аспектів управлінської проблеми, появи альтернатив її вирішення не лише строго по ієрархічній управлінській вертикалі (знизу-вгору), а й обминаючи її окремі ланки. Водночас потребується значно більше часу та уваги політичного лідера (центру ухвалення рішення), а змагальність (конкуренція) членів його команди породжує ризики викривлення, фрагментації, суб'єктивної селекції інформації, яка йому доповідається, породжує конфліктні ситуації між членами команди та загрози реалізації їх суб'єктивних інтересів.

Колегіальна модель прийняття політичного рішення в кінцевому підсумку зводиться до формули "радники пропонують, а керівник вирішує". Вона сприяє акумуляції колективних зусиль в пошуках найоптимальнішого проекту рішень і, на відміну від змагальної моделі, діяльність центру ухвалення рішень полегшується роботою колегіальних команд. Вони формуються незалежно від соціального статусу працівників апарату та належності їх до певних організаційних структур. Проте ця модель вимагає від особи, яка ухвалює рішення багато часу для міжособистісного спілкування, усереднює рольові статуси членів його адміністрації. Крім того, їхня спільна діяльність сприяє виникненню так званого "групового мислення", коли команда замикається лише на своїх ідеях, не бажає враховувати несприятливу інформацію, іноді ізолює політичного лідера від інших експертів та аналітиків тощо.

В кінцевому підсумку, використання тієї чи моделі ухвалення рішень значною мірою залежить не лише від правової регламентації та традицій управління, а й від психологічних характеристик особистостей, які впливають на прийняття цих рішень.

Наприклад, якщо людина більшу частину часу провела у чітко побудованих структурах (армії, державному апараті тощо), вона відповідно тяжіє до використання формальної моделі ухвалення рішень. Колегіальну модель використовуватиме передусім людина, яка працювала в організаціях чи установах з колективним керівництвом, а змагальну – людина, яка перебувала, наприклад, у складі партійного апарату. Хоча, звичайно, це доволі відносно й має розглядатися в кожному випадку з

урахуванням психобіографічних й політико-біографічних характеристик лідерів, уповноважених ухвалювати рішення.

Аналіз змісту вказаних моделей прийняття політичних рішень у сфері національної безпеки дозволяє дійти висновку, що суб'єктами їх прийняття можуть бути і громадяни (такими є, наприклад рішення, що приймаються ними на референдумі або зборах громадян), або їх представники (у представницьких органах або політичних організаціях). З огляду на це їх прийняття цих рішень може здійснюватися одноособово або колективно, відповідно й технології їх прийняття можуть бути одноособовими або колективними. В останньому випадку технологія прийняття управлінських рішень передбачає використання технології консенсусу і технології голосування за принципом більшості. Проте, очевидно, що використання консенсусу як методу досягнення групового рішення можливе тільки тоді, коли інтереси учасників процесу його прийняття збігаються, тобто коли є цінності та цілі, що їх об'єднують.

Варто також зазначити, що в кінцевому підсумку ефективність управлінського рішення в кінцевому підсумку залежить від ефективності його реалізації. Це обумовлено тим, що реалізація навіть ідеального рішення передбачає передусім гармонізацію сфери національних цінностей зі сферою методів, засобів, за допомогою яких змінюють соціальну реальність. Тому оптимальне рішення не призведе до позитивних результатів, у разі відсутності належної підтримки громадян. Наприклад, американський вчений П. Сабатьєр виділив низку передумов забезпечення ефективності реалізації політичних рішень, так званий "ефект впровадження", а саме:

формулювання чітких і значущих цілей, які можуть забезпечити певні стандарти;

розробка каузальної моделі для відображення залежності цілей і засобів, що дозволяє здійснити оцінку необхідних ресурсів на реалізацію рішення;

офіційна структуризація повноважень і відповідальності між чиновниками-виконавцями і "групами-мішенями" (у даному випадку йдеться передусім про забезпечення легітимності структур впровадження політичного рішення);

професійний і відповідальний характер роботи офіційних виконавців;

належна соціально-політична підтримка виконання рішень "зверху" (з боку політиків) і "знизу" (з боку груп інтересів), що передбачає підтримку груп інтересів у законодавчій та виконавчій владі;

забезпечення достатнього рівня розвитку соціально-економічного середовища, який не повинен нейтралізувати функціонування наведених вище чинників.

Таким чином, в цілому суб'єкти публічного управління у сфері національної безпеки для забезпечення ефективності прийнятих ними управлінських рішень зобов'язані враховувати:

ставлення до цих рішень соціальних груп, інтересам яких воно відповідає;

передбачити поведінку тих, інтересам яких воно не відповідає;

позицію безпосередніх виконавців (адміністрації);

зовнішні обставини, що можуть вплинути на впровадження управлінського рішення.

Це зумовлює необхідність моніторингу та контролю плану виконання прийнятих рішень, зокрема, аналізу виконаного та запланованого, корегування рішення (у разі необхідності). Крім того, послідовність етапів прийняття та реалізації управлінських рішень у сфері національної безпеки взаємопов'язані з прийняттям та реалізацією інших управлінських рішень, що в свою чергу зумовлює взаємозв'язок та взаємозумовленість цілей та механізмів державного (адміністративного) та політичного управління.

Важливим є й те, що в багатьох випадках у процесі публічного управління у сфері національної безпеки ті хто приймає управлінське рішення, як правило, вибирають їх із певної кількості альтернатив, які їм відомі. Тому здебільшого задовольняються не стільки оптимальними рішеннями, як тими, що дозволяють певною мірою досягти поставленої цілі й більш-менш розв'язати управлінську проблему.

Це означає що, свідомо чи ні, та за різних на те причин, управлінці дотримуються так званої *концепції вимушеної раціональності*. При цьому йдеться про систему рішень в ієрархічній структурі управління, оскільки:

прийняття рішень здійснюється на всіх рівнях, між якими існують взаємозв'язки;

рішення, яке приймається на вищому ієрархічному рівні, надає відповідну динаміку та спрямованість управлінським рішенням нижчих рівнів.

Саме тому найбільш розробленою є модель раціонального прийняття рішень, яка включає такі етапи: діагностування проблеми; формулювання обмежень та критеріїв для прийняття рішень;

виявлення альтернатив та їх оцінку; вибір кращої з альтернатив.

При прийнятті управлінських рішень у сфері національної безпеки ця модель має бути доповнена механізмом формування суб'єктивної ймовірності. Це обумовлено тим, що участь у прийнятті цих рішень приймають посадові особи, які займають вищі щаблі в управлінській вертикалі, а їх характеристики впливають на прийняття остаточного рішення. Серед цих характеристик, зокрема: схильність до ризику; особисті уподобання при виборі засобів і способів досягнення цілі; вольові якості; вік та стан здоров'я. Саме тому при обґрунтуванні управлінських рішень у сфері національної безпеки необхідно використовувати методи і прийоми, які стосуються психолого-соціологічних аспектів управління об'єктами національної безпеки та розроблені в теорії мотивації.

Водночас теорія мотивації має дві складові: *теорії задоволення* (теорія потреб) та *процесуальні теорії* (ґрунтується на розумових процесах індивідів).

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

Серед процесуальних найвідомішою є теорія справедливості та сподівання.

Практична реалізація вказаних моделей при науковому обґрунтуванні управлінських рішень у сфері національної безпеки передбачає застосування системного і ситуаційного підходів, а також системного аналізу.

*Системний підхід і системний аналіз* орієнтує зусилля у процесі пошуку управлінських рішень на розкриття цілісності об'єкта управління, виявлення різноманітних взаємозв'язків між його елементами, а також механізмів, які забезпечують вказану цілісність.

*Ситуаційний (сценарний) підхід* передбачає застосування тих чи інших методів управління залежно від їх ефективності в конкретній ситуації. Методологія ситуаційного підходу базується на адекватній інтерпретації ситуації та професійному володінні засобами управління. Це дає змогу застосовувати у процесі управління наявні засоби, допустимі способи й прийоми їх використання адекватно управлінським ситуаціям, передбачати їх ймовірний розвиток у контексті наслідків прийнятих управлінських рішень. Тому цей підхід передбачає необхідність врахування при розробці управлінських рішень особливостей та умов розвитку країни у контексті забезпечення їх безпеки, динамічність та ступінь невизначеності ситуацій у сфері національної безпеки.

Таким чином, розробка та використання наукових засад обґрунтування управлінських рішень у сфері національної безпеки передусім передбачає:

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

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

розробку методик (процедур) визначення: критичних (порогових) значень межі безпечного функціонування об'єктів національної безпеки; параметрів (індикаторів, показників) оцінки небезпек національним інтересам; ефективності та результативності публічного управління у сфері національної безпеки;

обґрунтування та запровадження сучасних методів моніторингу стану об'єктів національної безпеки;

оптимізацію процедур пошуку оптимальних управлінських рішень, спрямованих на забезпечення національної безпеки у контексті розробки та впровадження нових управлінських технологій.

інтеграцію накопичених знань в теорії публічного управління та теорії національної безпеки, а також системне використання результатів досліджень інших галузей науки (філософії, політології, соціології, економіки, військових наук та інших) при обґрунтуванні 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;

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

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

комплексне врахування закономірностей та принципів здійснення управлінських процесів характерних для публічного управління у сфері національної безпеки.

Водночас, дефіцит часу у суб'єктів публічного управління у сфері національної безпеки, обмеженість і невизначеність інформації стосовно тієї чи іншої ситуації, зумовлюють використання системної, функціональної та біхевіористичної методології прийняття управлінських рішень. Врахування їх соціологічних, психологічних, нормативно-правових та синергетичних аспектів дозволяє дослідити динаміку, складові процесу прийняття цих рішень, відобразити взаємозалежність внутрішнього і зовнішнього вимірів публічної політики, комплексно дослідити та оцінити на кожному етапі прийняття та реалізації цих рішень різні чинники: індивідуальні; групові; організаційні; контекстуальні.

В кінцевому підсумку належне обґрунтування управлінських рішень у сфері національної безпеки залежить від якості опрацювання різноманітної інформації про об'єкт управління для чого доцільно здійснювати моделювання цього процесу.

### **14.3. Основні причини доцільності та принципи моделювання розробки та прийняття управлінських рішень у сфері національної безпеки**

**Основні причини доцільності моделювання процесу розробки та прийняття управлінських рішень у сфері національної безпеки.** Як правило, в теорії публічного управління та адміністрування процес прийняття управлінських рішень розглядається як виконавчо-розпорядча діяльність, метою якої є встановлення правил поведінки суб'єктів та об'єктів управління: організацій, посадових осіб, громадян, тощо. Тому акцент робиться на інституціонально-правовому аспекті вказаного процесу, тобто ухваленні відповідних нормативно-правових актів, а іншим його складовим майже не приділяється уваги.

Проте на розробку управлінських рішень у сфері національної безпеки здійснюють вплив й інші чинники, зокрема, політичні, психологічні, світоглядно ціннісні орієнтації суб'єктів та об'єктів управління, які часто є визначальними при прийнятті рішень, зокрема, при:

визначенні цілей, які мають бути досягнуті та їх пріоритетності для об'єкта та суб'єкта управління; виявленні та аналізі інформації щодо суб'єктів та об'єктів управління, зокрема, умов їх функціонування та розвитку;

формулюванні управлінських альтернатив та визначенні процедури вибору раціональної; побудові системи моніторингу виконання ухвалених рішень.

З огляду на це модель процесу розробки управлінських рішень у сфері національної безпеки має забезпечувати максимально можливе відображення інформації про об'єкти та суб'єкти управління, тому ці чинники мають бути в ній враховані.

**Основні принципи моделювання процесу розробки та прийняття управлінських рішень.** Досвід управління об'єктами у сфері національної безпеки, свідчить про необхідність аналізу взаємозв'язку складових процесу розробки та прийняття управлінських рішень з дотриманням певних принципів, передусім:

*поліцентричності*, згідно якого умови функціонування об'єкта управління мають розглядатися як рівнозначна сторона у процесі прийняття управлінського рішення. При цьому, залежно від цілей управління, цей об'єкт може розглядатися як система, або як елемент іншої системи. Так, міжнародна безпека є середовищем, в якому формується національна безпека, національні цілі розглядаються не тільки як результат оцінки ситуації, яка склалася у сфері національної безпеки, а й як результат декомпозиції національних інтересів;

*ієрархії* – визначення цілі управління має бути ієрархічним;

*ентропійності* – управлінська ситуація має бути проаналізована щодо наявності в ній невизначеності, яка, як правило, зумовлена недостатністю інформації щодо об'єкта управління та динаміки змін умов його функціонування. Це проявляється і в оцінках небезпек національним інтересам;

*оптимальності* – має бути здійснена оцінка витрат необхідних ресурсів і результатів управлінського рішення по кожному варіанту та багатокритеріальна оцінка того варіанта, який уявляється кращим;

*адекватності мети і результату*, згідно якого для альтернативних рішень мають бути отримані

оцінки можливого рівня захищеності національних інтересів у разі їх практичної реалізації;

*адекватності управлінських рішень рівню небезпек* – мають розглядатися альтернативи, які передбачають адекватне реагування на небезпеки;

*багатоваріантності* – управлінського рішення має бути обраним із списку альтернативних рішень, тому доцільно розробляти достатню їх кількість.

Процес розробки та прийняття управлінського рішення у сфері національної безпеки може бути поділено на етапи, на кожному з яких виконуються певні операції з опрацювання інформації. Кожна із них є послідовністю дій, які необхідно виконати, як умову переходу до іншого етапу роботи. За необхідності ці операції та сам процес можуть бути багаторазово повторені. Це означає, що вказаний процес є ітераційним, тобто залежно від ситуації його можна продовжувати допоки не буде знайдене рішення, яке задовольняє обраному критерію.

Таким чином, інформаційне супроводження процесу розробки та прийняття управлінського рішення у сфері національної безпеки є взаємодією інформаційних потоків. Очевидно, що аналіз їх змісту необхідно здійснювати у контексті зв'язку з умовами (середовищем) функціонування об'єкта та суб'єкта управління. Як правило, показники, які характеризують ці умови, суперечливі та мають ймовірнісну природу. Тому дати однозначну оцінку цим умовам важко, але саме вони є джерелом вихідної інформації про об'єкт управління. Це обов'язково має бути враховано при моделюванні процесу розробки та прийняття управлінських рішень у сфері національної безпеки.

#### **14.4. Модель інформаційного супроводження розробки та прийняття управлінського рішення у сфері національної безпеки**

Описані вище особливості процесу прийняття управлінських рішень у сфері національної безпеки враховані (об'єднані) в моделі інформаційного супроводження вказаного процесу (рис. 1). Її призначенням є систематизація та надання додаткових можливостей щодо структурування, аналізу та упорядкування спрямованості інформаційних потоків між суб'єктами та об'єктами управління.

Йдеться про значний обсяг інформації, починаючи від характеристик умов функціонування об'єкта та суб'єкта управління й закінчуючи інформаційними аспектами прийняття управлінського рішення. При цьому враховано, що процес прийняття управлінських рішень у сфері національної безпеки завжди відображає існуючі владні відносини, національні цінності та визначені на офіційному рівні національні інтереси, їх ієрархію й підтримується правовим механізмом політичної системи суспільства.

Таким чином, модель інформаційного супроводження процесу розробки та прийняття управлінського рішення у сфері національної безпеки є відображенням певного алгоритму (послідовність операцій) опрацювання інформації, який тісно пов'язаний із середовищем функціонування об'єктів та суб'єктів управління.

Як видно із схеми (див. рис.1), сукупність операцій процесу розробки та прийняття управлінського рішення у сфері національної безпеки, утворює ситуативну та концептуальну складові моделі.

*Ситуативна частина* моделі включає етапи прийняття, аналізу, систематизації та оцінки інформації (у тому числі й її достатності), необхідної для прийняття рішення щодо доцільності управлінського впливу на об'єкт управління. Вказана інформація дозволяє суб'єктам управління дійти висновку щодо стану об'єкта управління та тенденцій його розвитку. При цьому щоб забезпечили оперативність та якість вихідних даних для наступних етапів процесу розробки та прийняття управлінського рішення.

*Концептуальна частина* моделі включає етапи розробки управлінських альтернатив та вибір оптимальної. Це, передбачає, зокрема, аналіз можливих засобів і способів досягнення цілей визначених суб'єктами управління, шляхів їх досягнення, формування критерію вибору оптимального рішення.

Таким чином, в цій моделі дії суб'єктів управління щодо об'єкта управління об'єднані в єдину систему. Ці дії передбачають виконання операцій, які утворюють завершені взаємопов'язані етапи опрацювання інформації, кожний із яких зазнає впливу попереднього. Змістом вказаних етапів є:

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

оцінка достатності й придатності інформації для цілей прийняття управлінського рішення з огляду

на необхідність всебічного опису ситуації, в якій перебуває об'єкт управління;

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

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

Очевидно, що на кожному етапі можна визначити основні функції та задачі, які мають виконуватися щодо опрацювання інформації.

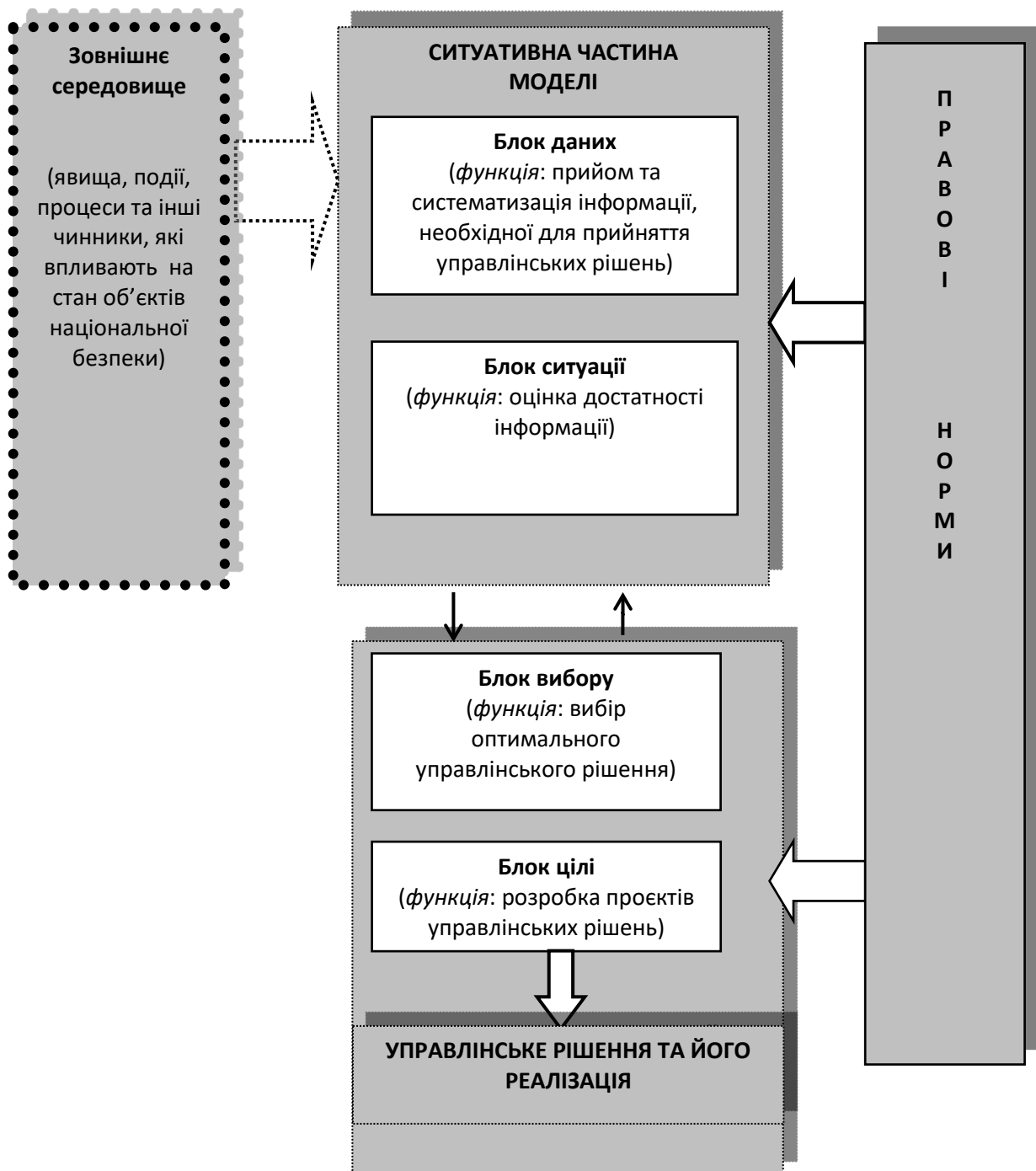


Рис.1. Модель інформаційного супроводження процесу розробки та прийняття управлінського рішення у сфері

Як зазначалося, специфіка управління щодо реалізації національних інтересів породжує певні особливості прийняття рішень суб'єктами публічного управління у сфері національної безпеки.

Наприклад, ієрархія національних інтересів здійснює вплив на вибір управлінських альтернатив у контексті їх значущості для забезпечення національної безпеки. Тому будь-яка стратегія дій цих суб'єктів має передбачати оцінку наслідків її реалізації.

Крім того, на визначення національних інтересів, їх ієрархію, аналіз внутрішніх чинників, які визначають вибір стратегії щодо реалізації інтересів, як правило, здійснюють вплив зовнішні чинники.

Тому інформація, що надходить до суб'єктів управління здійснює значний вплив на функціонування ситуативної складової моделі. Це потребує її гнучкості й чутливості, тобто вона має бути максимально відкритою для інформації.

Концептуальна складова моделі є досить закритою і статичною. Це зумовлено державно-владним характером управлінських рішень у сфері національної безпеки, який постає як узгоджена підсистема нормативно-владних вимог до опрацювання інформації на всіх етапах.

Проте в умовах суттєвих змін ціннісних орієнтацій людей (індивідів), соціальних груп, суспільства, державних інститутів концептуальна складова моделі не може бути абсолютно закритою системою. Вона повинна своєчасно відкликатися на їх інтереси, а також трансформації геополітичного та геоекономічного простору.

Водночас, принципово вимогою щодо можливості моделювання того чи іншого процесу, тобто здійснення необхідно числі ітерацій, є замкнутість (закритість) моделі, яка при цьому використовується. У даному випадку ситуаційна складова моделі функціонує як відкрита, а концептуальна, як відносно замкнута. Тому структура моделі повинна містити елементи, які роблять її концептуально замкнутою.

Такими елементами є правові норми, а саме вимоги законодавства (див. рис.1). Вони є засобом забезпечення взаємодії елементів ситуативної та концептуальної складової моделі та, водночас, узгодження потреб розвитку суспільства і держави з реаліями зовнішнього середовища.

В кінцевому підсумку модель інформаційного супроводження процесу розробки та прийняття управлінського рішення у сфері національної безпеки враховує взаємодію двох інформаційних потоків, а саме тих які:

відображають вимоги, які випливають із національних цінностей, інтересів та цілей та відображені в законодавстві з питань забезпечення національної безпеки;

свідчать про потреби об'єктів управління та умови врегулювання проблемних ситуацій у сфері національної безпеки.

Тому модель передбачає врахування характерних рис ситуацій, що викликають, необхідність прийняття управлінських рішень, вимог, які продиктовані національними інтересами та формують поточні завдання по досягненню національних цілей, а також критеріїв оцінки альтернатив вказаних рішень.

Таким чином, основними перевагами формалізації інформаційного супроводження процесу розробки та прийняття управлінського рішення у сфері національної безпеки у вигляді такої моделі є те, що:

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

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

в залежності від складності та специфічності управлінської проблеми, на кожному етапі опрацювання інформації можна використати ті чи інші математичні (формальні) методи для пошуку оптимальних рішень.

Разом з тим, модель не відображає подальші управлінські дії, які пов'язані з практичною реалізацією прийнятого управлінського рішення, тобто вирішення завдань планування, організації та контролю виконання рішення. Проте вона може стати важливим елементом їх вирішення у процесі управління об'єктами національної безпеки.



#### **14.5. Ситуаційні центри як складова аналітичного забезпечення управлінських рішень у сфері національної безпеки та методологічні особливості їх функціонування**

**Ситуаційні центри як складова аналітичного забезпечення управлінських рішень у сфері національної безпеки.** Політичні доцільності та домовленості, ідеологічні конструкти та корпоративні інтереси не можуть замінити цілісне розуміння сутності сучасних процесів трансформації геополітичного та гео економічного простору, ролі держави у цих процесах, стратегічного бачення перспектив розвитку суспільства та держави. Тому серед першочергових завдань щодо підвищення ефективності публічного управління у сфері національної безпеки, є його інтелектуальне насичення

Накопичений досвід свідчить, що інтелектуальному насиченню вказаного управління сприяє створення мережі ситуаційних центрів моніторингу загроз життєво важливим національним інтересам, робота яких координується із загальнодержавного Ситуаційного центру. У даному випадку йдеться про спеціальні організаційно-технічні комплекси метою яких є розробка та прийняття важливих державно-управлінських рішень “в режимі реального часу”. Як правило, ці комплекси оснащені цільовим апаратно-програмним забезпеченням та інформаційно-комунікаційним обладнанням для проведення службових нарад керівників держави за участю висококваліфікованих експертів та аналітиків.

Сьогодні ситуаційні центри часто використовують у розвинених країнах у якості важливого інструменту стратегічного управління забезпеченням національної безпеки. Їх прообрази з’явилися у 80-х роках ХХ ст. у вигляді аналітичних центрів. Метою центрів було комплексне інформаційне забезпечення діяльності партійних та державних структур, тобто їх головним завданням було збір інформації про соціум. Як правило, вони використовувалися чинною владою, для підтвердження правильності своїх рішень.

В останнє десятиліття ХХ ст. особливо проявились функціональні можливості аналітичних центрів, серед яких, зокрема:

- оперативність роботи;
- структурування інформаційних потоків;
- можливість залучення широкого кола вчених, експертів, аналітиків;
- мобільність та об’єктивність напрацьованих практичних рекомендацій.

Водночас динамічна зміна умов суспільного розвитку та життєдіяльності держави, призвели до різкого зростання ролі цих центрів для політичної еліти. Вона все частіше потребувала для обґрунтування своїх управлінських рішень більш кваліфікованої інформаційно-аналітичної підтримки. Для її забезпечення на базі систем управління корпоративними потоками інформації були розроблені та сьогодні безперервно вдосконалюються інформаційно-аналітичні технології, які визначають архітектуру побудови сучасних ситуаційних центрів. Вказані центри дозволяють вирішувати низку завдань в інтересах розробки та прийняття тих чи інших рішень стосовно об’єкта управління, а саме:

- передбачення кризових (нестандартних) ситуацій в тих чи інших сферах життєдіяльності суспільства, держави, на об’єктах управління, зокрема, на об’єктах критичної інфраструктури;
- виявлення та аналіз чинників, які призводять до кризових ситуацій, дослідження тенденцій їх розвитку та підготовка адекватних управлінських рішень щодо подолання їх наслідків;
- визначення визначальних факторів впливу на ситуацію та її моніторинг за обраними критеріями;
- розробка та верифікація моделей розвитку ситуації;
- проекування можливих сценаріїв розвитку ситуації та необхідних управлінських дій, оцінка їх результативності;

оцінка можливостей та загроз стосовно досягнення управлінських цілей, планування реалізації відповідних рішень, підготовка допоміжних управлінських впливів (корегування управлінських рішень).

Як правило, виконання кожного із перерахованих 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 штатні працівники мають 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 взаємозалежності факторів впливу, застосування методів математичного аналізу та прогнозування);  
розробка (проєктування) 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.

Таким чином, сучасні ситуаційні центри сьогодні стали потужним інструментом інтелектуального насиченню будь-якого управлінського процесу. Це повною мірою стосується аналітичного забезпечення управління у сферах національної безпеки і оборони.

#### **Методологічні особливості функціонування ситуаційних центрів у сфері національної безпеки.**

Досвід функціонування існуючих ситуаційних центрів вказує на те, що їх бенефіціари активно акцентують увагу замовників інформації на потенціалі центрів щодо забезпечення високої якості виконання таких завдань (етапів опрацювання інформації):

формалізації інформації, тобто обробки наявних для визначення факторів впливу на ту чи іншу ситуацію;

побудові тих чи інших моделей аналізу, зокрема, застосування методів математичного аналізу та прогнозування для визначення взаємозалежності факторів впливу на ситуацію;

організації моніторингу та оцінювання реалізованих управлінських рішень.

Це можна пояснити відносно достатньою формалізацією експертно-аналітичної діяльності на вказаних етапах. Для цього використовують, зокрема: математично-аналітичні, статистичні, лінгвістичні, графічні та інші методи, які лежать в основі математичного моделювання та прогнозування тих чи інших процесів. Саме це дозволяє акцентувати увагу на “науковому” обґрунтуванні експертами та аналітиками висновків, пропозицій та рекомендацій, які надаються замовникам інформації. Насправді їх обґрунтованість передусім залежить від якості результатів діяльності експертів та аналітиків на наступних етапах:

вичленення необхідної інформації із середовища, що аналізується, тобто збору даних, від врахування яких залежить ефективно вирішення управлінської проблеми;

визначення та досягнення консенсусу щодо критеріїв оцінювання інформації;

розробки варіантів управлінських рішень та прогнозування наслідків їх впливу на ситуацію.

Проте на цих етапах діяльність експертів та аналітиків не може бути повністю формалізованою, а відтак неможливо уникнути суб’єктивізму в їх оцінках. Це й є головною причиною, як правило, неоднозначності (суперечливості) висновків, пропозицій та рекомендацій, які надають різні експерти (аналітики) особі, яка приймає управлінське рішення.

Ця неоднозначність зумовлена не тільки їх різними оцінками чинників, які зумовлюють ту чи іншу ситуацію (стан об’єкта управління), а й виокремленням та аналізом ними тієї інформації, яка на їх думку, є важливою.

Таким чином, в кінцевому підсумку застосування математичного моделювання базується на результатах суб’єктивного бачення експертом (аналітиком) управлінської ситуації. Тобто, якщо його “інтуїція” та здатність “стратегічно” мислити, більш повно охоплює об’єктивні процеси, тим адекватнішими реальній ситуації будуть надані ним висновки та рекомендації, отримані за допомогою формальних (математичних) методів. Тому, зазвичай, керівництво ситуаційних центрів не розкриває громадськості методологію його діяльності та своїх експертів (аналітиків).

З одного боку, методологію неможливо формально описати у повному обсязі (тобто всі перераховані вище етапи). З іншого боку, завжди є певні інтереси щодо збереження комерційної таємниці стосовно джерел та методів опрацювання тієї чи іншої інформації.

Разом з тим, є низка неформальних методів, які дозволяють значною мірою знизити вплив суб’єктивного чинника на результати діяльності експерта (аналітика) на вказаних етапах вирішення завдань стратегічного управління.

Йдеться передусім про вичленення (виокремлення) інформації, яка більш-менш адекватно характеризує процеси, які здійснюють вплив на об’єкт управління. Зокрема, це стосується методів визначення факторів впливу на середовище функціонування об’єкта управління та на розробку управлінських альтернатив для їх подальшого аналізу, критеріїв їх оцінки та рівня загроз (наприклад,

національним інтересам), невідповідності управлінських впливів ситуації, що аналізується.

Неформальні методи є значним досягненням сучасної науки управління. Вони ґрунтуються на психологічних, гуманітарних та прогресивних організаційних підходах, що використовуються для розв'язання слабо структурованих проблем. Серед таких методів, зокрема методи: дослідження операцій; мозкового штурму; експертного аналізу та консалтингового насичення; сценарного моделювання; компактного представлення даних.

При створенні будь-якого ситуаційного центру принципово важливим є й рішення щодо його композиційної побудови. Йдеться про створення сценарно-діяльнісної системи, яка б поєднувала застосування тих чи інших методів управління та їх поєднання з результатами інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності суб'єкта управління.

Ключовим елементом сучасного ситуаційного центру є його візуалізаційний комплекс. Його, як правило, суміщають зі спеціально організованим ігро-модельним простором, який створюють для активації та використання інтелектуальних здібностей (інтуїції) учасників розробки та прийняття управлінського рішення.

В структурі сучасного ситуаційного центру мають бути блоки неформальних та формальних методів моделювання і системного аналізу.

Для забезпечення більш вдалих композиційно-інформаційних зв'язків технологію створення та функціонування сучасного ситуаційного центру поєднують з технологією моніторингового центру, пересувними комунікаційними комплексами, спеціальними комплексами моніторингу світового телекомунікаційного простору (з елементами перехоплення повідомлень тощо). Ці комплекси дозволяють отримувати оперативну інформацію безпосередньо з міста подій. В таких комплексах реалізується можливість експрес-доступу як до відкритої інформації ЗМІ та експертного співтовариства, так і до закритої інформації.

Як елемент композиції та складова технології системного аналізу, можуть залучатися дані соціологічних досліджень та соціологічних опитувань, описи іноземних аналогів, інформація щодо узагальнення думки іноземних експертів (аналітиків) стосовно тих чи інших управлінських ситуацій.

Принципово важливо, що технології сучасних ситуаційних центрів постійно удосконалюють процес прийняття стратегічно важливих для суспільства та держави рішень. Для цього, наприклад, намагаються максимально залучити у процес стратегічного аналізу та прогнозування управлінців, яка зазвичай у ньому займають пасивну позицію.

Таким чином, задачі, які вирішують на основі технологій ситуаційних центрів, дозволяють експертно-аналітичному товариству суттєво впливати на обґрунтованість та мотивацію прийняття принципових рішень на стратегічному рівні управління завдяки оперативного доведення до керівництва об'єктивної інформації, науково обґрунтованим оцінкам та прогнозам наслідків виконання цих рішень.

Сьогодні у міністерствах та відомствах та у структурах, які координують їх діяльність провідних країн світу, створені різні ситуаційні центри оборонного та цивільного профілю. Результати їх діяльності свідчить, що вони є важливим інструментом загальнодержавної ланки стратегічного управління, його інтелектуально-інформаційного насичення.

Важливо також, що при розв'язанні неструктурованих проблем забезпечення безпеки об'єктів управління (перш за все в умовах кризових ситуацій), у процесі функціонування таких центрів може оптимально враховуватися накопичений науковою, політичною та управлінською елітою досвід розв'язання таких проблем.

Крім того, залучення до мережі державних та аналітичних центрів недержавних експертно-аналітичних структур формує у суспільстві переконання про його участь в управлінні країною, сприяє прозорості, передбачуваності, легітимності державної політики з питань національної безпеки, зміцненню іміджу вищого керівництва держави, що є важливим чинником забезпечення суспільно-політичної стабільності.

Значний досвід щодо створення та успішного функціонування ситуаційних центрів, які не рідко називають "кризовими" або "антикризовими" мають США. Там вони розглядаються як визначальний елемент підтримки розробки та прийняття управлінських рішень на стратегічному рівні управління. Прикладом таких центрів є Центр управління космічними польотами та Центр проведення командно-штабних навчань збройних сил НАТО та США.

Варто зазначити, що широкого розповсюдження набули й так звані моніторингові центри. Їх розглядають як важливий інструмент підтримки управлінських рішень щодо вирішення

різноманітних соціально-економічних та суспільно-політичних завдань. Проте такі центри є тільки частиною ситуаційного центру, оскільки завжди виконують досить обмежене коло задач моніторингу.

В останні роки в Україні активізувалась робота щодо створення та удосконалення мережі ситуаційних, аналітичних та моніторингових центрів. В цілому ж, подальше удосконалення мережі взаємопов'язаних ситуаційних, аналітичних та моніторингових центрів в Україні, на які покладаються завдання щодо накопичення та опрацювання інформації про стан об'єктів управління у сфері національної безпеки, підготовки рішень щодо адекватного реагування на загрози цим об'єктам, дозволить підвищити якість та оперативність рішень, розкрити управлінські здібності керівництва.

### ***Питання для повторення та обговорення на семінарських заняттях***

1. Дайте характеристику особливостей організації управлінських процесів у сфері національної безпеки
2. Які закономірності та принципи організації управлінських процесів у сфері національної безпеки
3. Дайте характеристику управлінських технологій та моделей прийняття управлінських рішень у сфері національної безпеки
4. Які основні причини доцільності моделювання процесу розробки та прийняття управлінських рішень у сфері національної безпеки?
5. Розкрийте структуру моделі інформаційного супроводження розробки та прийняття управлінського рішення у сфері національної безпеки
6. Дайте характеристику ситуаційних центрів як складової аналітичного забезпечення управлінських рішень у сфері національної безпеки
7. Які методологічні особливості функціонування ситуаційних центрів у сфері національної безпеки?
8. Дайте характеристику елементів принципової структури сучасного ситуаційного центру

**ОРІЄНТОВНИЙ ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ ДО ІСПИТУ**

по дисципліні: «Основи теорії управління у сфері національної безпеки»

1. Розкрийте зміст підходів щодо визначення сутності управління, **етапів розвитку теорії та практики** управління
2. Розкрийте сутність системного підходу при дослідженні управління в соціальних системах
3. Розкрийте структуру моделі класичного управлінського циклу в соціальній системі та зміст завдань, які вона дозволяє вирішувати
4. Розкрийте структуру та призначення моделі управління в соціальних системах з урахуванням зовнішніх впливів та функцій управління
5. Розкрийте сутність влади в сучасному суспільстві, її ресурси та джерела
6. Розкрийте зміст закономірності цілісності системи управління та його цілеспрямованості як визначальної характеристики
7. Чому в сучасних умовах принципово важливим є дотримання закону необхідності посилення регулювання суспільними процесами?
8. Чому в сучасних умовах принципово важливим є дотримання закону розмежування центрів влади та управління?
9. Розкрийте зміст загально методичних принципів управління в соціальних системах
10. Розкрийте зміст принципів управління, що регулюють його як політичний та економічний процес
11. Розкрийте зміст принципів управління, що регулюють його як соціально-культурний процес
12. Які чинники зумовлюють об'єктивно-суб'єктивний характер соціальних явищ, які позначають поняттям «небезпека»?
13. Дайте загальну характеристику соціального виміру небезпеки, її джерел, форм прояву та видів
14. Розкрийте онтологічний, гносеологічний та аксіологічний аспекти вирішення комплексної проблеми забезпечення безпеки індивіда, суспільства та держави
15. Дайте загальну характеристику еволюції уявлень про сутність безпеки соціальних систем та основних факторів впливу на безпеку їх життєдіяльності
16. Розкрийте  
те сутність взаємозв'язку національних цінностей, інтересів та соціальних норм у контексті забезпечення національної безпеки
17. Розкрийте зміст аксіологічного підходу щодо розкриття змісту безпеки соціальної системи при формуванні механізмів її забезпечення
18. Розкрийте зміст політико-управлінського підходу щодо розкриття змісту безпеки соціальної системи при формуванні механізмів її забезпечення
19. Розкрийте зміст функцій соціальних механізмів у контексті забезпечення безпеки соціальних систем
20. Дайте загальну характеристику рівнів та видів національної безпеки та проблеми щодо визначення її складових.
21. Які особливості формування механізмів забезпечення національної безпеки в межах підходу, який отримав назву «політичний реалізм»?
22. Які особливості формування механізмів забезпечення національної безпеки в межах конструктивістського підходу?
23. Розкрийте сутність впливу глобальних проблем та міжнародного права на формування механізмів забезпечення національної безпеки
24. Розкрийте зміст класичної парадигми та інституційно-цивілізаційний аспект формування механізмів забезпечення національної безпеки
25. Які чинники зумовлюють доцільність переходу до нової парадигми формування механізмів забезпечення національної безпеки?
26. Дайте загальну характеристику особливостей формування національних цінностей України в сучасних умовах державотворення
27. Розкрийте зміст аксіологічної детермінанти взаємозв'язку стійкості держави та її безпеки
28. Дайте загальну характеристику типів, рівнів та факторів стійкості держави

29. Перерахуйте основні об'єкти та розкрийте особливості управління у сфері національної безпеки
30. Розкрийте зміст принципів організації діяльності та завдання суб'єктів управління у сфері національної безпеки в умовах кризових ситуацій
31. Розкрийте призначення локальних, інтегральних та комплексних критеріїв ефективності управління у сфері національної безпеки та вимоги до них
32. Розкрийте зміст принципів функціонування системи забезпечення балансу інтересів людини, суспільства та держави
33. Дайте загальну характеристику рівнів формування та узгодження інтересів людини, суспільства та держави
34. Розкрийте зміст проблеми щодо захисту державності та її аксіологічний аспект
35. Розкрийте зміст підходів та основні завдання щодо вирішення проблеми забезпечення стійкості соціального порядку
36. Дайте порівняльну характеристику суспільно-політичної дестабілізації еволюційного та модернізаційного типу
37. Дайте порівняльну характеристику суспільно-політичної дестабілізації модернізаційного та трансформаційного типу
38. Які причини зумовлюють доцільність моделювання процесу розробки та прийняття управлінських рішень у сфері національної безпеки?
39. Розкрийте методологічні особливості функціонування сучасних ситуаційних центрів у сфері національної безпеки
40. Розкрийте принципову структуру сучасного ситуаційного центру у сфері національної безпеки

**СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ТА ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ**

1. Ситник Г.П., Орел М.Г. Публічне управління у сфері національної безпеки: підручник / за ред. Г.П.Ситника. - Київ: Видавець Кравченко Я.О., 2020. 360 с.
2. Ситник Г. П., Зубчик О. А., Орел М. Г., Штельмашенко М. Г. Політико-правове забезпечення публічного управління та адміністрування: підручник / за ред. Г. П. Ситника. К.: ВПЦ «Київський університет», 2020. 504 с.
3. Ситник Г.П., Неліпа Д.В., Орел М.Г. Зовнішня політика та національна безпека: посібник / за ред. Г.П.Ситника. - Київ: Видавець Кравченко Я.О., 2021. 244 с.
4. Національна безпека: світоглядні та теоретико-методологічні засади: монографія / за заг.ред. О. П. Дзьобаня. Харків: Право, 2021. 776 с.
5. Ситник Г.П., Орел М.Г. Національна безпека в контексті європейської інтеграції України: підручник / за ред. Г.П.Ситника. Київ: Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2021. 372 с.
6. Публічне управління та адміністрування у сфері національної безпеки: (системні, політичні та економічні аспекти): словник-довідник / С.П.Завгородня, М.Г.Орел, Г.П.Ситник [уклад.] / за заг.ред. Д.В.Неліпи, Є.О.Романенка, Г.П.Ситника. Київ: Видавець Кравченко Я.О., 2020. 380 с.
7. Резнікова О. О. Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища: монографія. К.: НІСД, 2022. 532 с.
8. Орел М. Г. Теоретичні основи державного управління у сфері політичної безпеки: монографія. К.: Поліграф Плюс "Ц-СІ", 2019. 320 с.
9. Ситник Г. П. Сутність кризових ситуацій соціального характеру у контексті національної безпеки: філософсько-управлінський аспект. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1479>
10. Державна політика забезпечення національної безпеки України: основні напрямки та особливості здійснення: монографія / Криштанович М.Ф., Пушак Я.Я., Флейчук М.І., Франчук В.І. Львів : Сполом, 2020. 418 с.
11. Прийняття управлінських рішень: навчальний посібник / Ю. Є. Петруня, Б. В. Літовченко, Т. О. Пасічник та ін.; за ред. Ю. Є. Петруні. Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2020. 276 с.
12. Негрей М. В., Тужик К. Л. Теорія прийняття рішень: навчальний посібник / М. В. Негрей, К. Л. Тужик. К. : ЦУЛ, 2018. 272 с.
13. Глобальна та національна безпека: підручник / В.І.Абрамов, Г.П.Ситник, В.Ф.Смолянчук та інш.; за заг.ред. Г.П.Ситника. К.: НАДУ, 2016. 784 с.
14. Ситник Г. П. , Орел М.Г. Забезпечення стійкості соціального порядку як пріоритет у сфері національної безпеки. *Науковий часопис Академії національної безпеки*. 2021. №1 (29). С.8-25
15. Ситник Г.П.Неліпа Д.В., Орел М.Г. Політичне, публічне та державне управління у сфері національної безпеки у контексті публічної та державної політики. *Науковий часопис Академії національної безпеки*, 2020. Вип. 1-2 (25-26). С. 8-32.
16. Ситник Г.П. Взаємозумовленість кризових та надзвичайних ситуацій у контексті публічного управління у сфері національної безпеки. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2020. № 2 (8). С.180-193
17. Національні системи оцінювання ризиків і загроз: кращі світові практики, нові можливості для України : аналіт. доп. / [Резнікова О. О., Войтовський К. Є. Лепіхов А. В.]; за заг. ред. О. О. Резнікової. К.: НІСД, 2020. 84 с.
18. Ситник Г.П. Інформаційна компонента критичних (надзвичайних) ситуацій у контексті забезпечення державної безпеки. *Науковий вісник: Державне управління*. 2020. №2(4). С.327-339
19. Ситник Г.П., Штельмашенко А.Д. Вплив політичної системи та діяльності політичних партій на розвиток демократії: політико-управлінський аспект. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*. Том 12. № 2 (2019). С. 63-74
20. Ситник Г.П. Взаємозумовленість соціальних явищ, які визначають концептами "небезпека" і "безпека", та її врахування в теорії публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 16. С. 61–67.
21. Ситник Г.П. Про один із підходів щодо концептуалізації соціального явища, яке визначають поняття «національна безпека» в теорії публічного управління. *Вчені записки Таврійського національного університету імені Вернадського (серія: Державне управління)*. Том 30 (69). № 5. 2019. С.17-22

22. Ситник Г.П. Концептуалізація соціального явища "національна безпека" в теорії і практиці публічного управління. *Науковий часопис Академії національної безпеки*. 2019. №1-2 (21-22). С.8-30
23. Ситник Г.П. Проблема інтерпретації та операціоналізації концепту «національна безпека» в теорії публічного управління та підходи щодо її вирішення. *East European Scientific Journal (Warsaw, Poland)*. №8(48). 2019. С. 36-44
24. Ситник Г.П. Дисфункції, дефекти і дисбаланси в державному управлінні, як загрози національній безпеці. *Науковий часопис Академії національної безпеки*. 2017. №3-4(15-16). С. 10-24
25. Ситник Г.П. Інституційно-цивілізаційної парадигма, як основа методології державного управління у сфері національної безпеки. *Науковий часопис Академії національної безпеки*. 2017. №1-2(13-14). С. 10-23.
26. Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика: монографія / Ф.В.Саганюк, О.В.Устименко, М.М.Лобко та ін. К.: Академпрес, 2017. 182 с.
27. Тертичка В.В. Стратегічне управління: підручник. К.: "К.І.С.", 2017. 932 с.
28. Особливості публічного управління та адміністрування: Навчальний посібник / Бакуменко В. Д., Бондар І.С., Горник В. Г., Шпачук В. В. К.: КНУКіМ, 2016. 167 с.
29. Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух; за ред. В. В. Коваленка. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
30. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): підручник. К.: НАДУ, 2012. 344 с.
31. Ситник Г.П. Національна безпека України: теорія і практика: монографія / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук; за заг. ред. Г. П. Ситника. Хмельницький; К.: Вид-во "Кондор", 2007. 616 с.
32. Шляхи удосконалення системи державного управління забезпеченням національної безпеки України: монографія / Г.П.Ситник, В.І.Абрамов М.М.Шевченко та ін.; за ред.Г.П.Ситника, В.І.Абрамова, М.М.Шевченка. К.: МАЙСТЕР КНИГ, 2012. 536 с.
33. **Державне** управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
34. **Бакуменко В. Д.** Державне управління: конспект лекцій / В. Д. Бакуменко, Д. І. Дзвінчук, О. С. Поважний. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2011. 536 с.
35. Публічне адміністрування в Україні: навч. посібник / В.Б.Дзюндзюк, Н.М.Мельтюхова, Н.В.Фоміцька та ін.; за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.
36. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: монографія / Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Юрид. думка, 2010. 496 с.
37. **Мельтюхова Н. М.** Державне управління як єдність діяльності та відносин: монографія. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2010. 204 с
38. Дзвінчук Д.І. Державне управління: курс лекцій. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2010. 501 с.
39. Горбулін В.П., Качинський А.Б. Засади національної безпеки України: підручник К.: Інтертехнологія, 2009. 272 с.
40. Ситник Г. П. Вплив глобалізації на воєнну сферу та принципові особливості сучасних воєнних конфліктів. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки*, 2016. №1-2 (9-10). С.99-115.
41. Методика оцінювання ефективності державного механізму реагування на загрози національним інтересам України: монографія / Г.П.Ситник, В. І. Абрамов, В. А. Мандрагеля та ін.; за заг. ред. Г. П. Ситника та Л. М. Шипілової. К.: НАДУ, 2016. 190 с.
42. Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика: монографія / Ф.В.Саганюк, О.В.Устименко, М.М.Лобко та ін. К.: Академпрес, 2017. 182 с.
43. Державне управління сектором безпеки і оборони України: теорія, практика, стратегія: монографія / І.В.Романов, Ф.В.Саганюк, В.М.Воробйов та ін. К.: ННДЦ ОТ і ВБ України, 2007. 218 с.
44. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія і практика: навч.посіб. К.: Знання, 2008. 458 с.
45. Ястремська О.М., Мажник Л.О. Публічне адміністрування: навч.посібник. Х.: ХНЕУ ім. С.Кузнецова, 2015. 132 с.
46. Новицький Г.В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки Україна: монограф. К.: Інтертехнологія, 2008. 496 с.



47. Горбулін В. П., Качинський А.Б. Системно-концептуальні засади стратегії національної безпеки України: моногр. К.: ДП "НВЦ "Євроатлантикінформ", 2007. 592 с.
48. Качинський А.Б. Засади системного аналізу безпеки складних систем: моногр. /за заг.ред. В.П.Горбуліна. К.: ДП "НВЦ "Євроатлантикінформ", 2006. 116 с.
49. Про національну безпеку України. Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
50. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики. Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>
51. Указ Президента України №121/2021. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661>
52. Указ Президента України №392/2020 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>.

# ЗМІСТ

## ЧАСТИНА 1

<b>СИСТЕМНЕ УЯВЛЕННЯ ПРО УПРАВЛІННЯ ТА БЕЗПЕКУ В СОЦІАЛЬНИХ СИСТЕМАХ.....</b>	<b>5</b>
<b>ЛЕКЦІЯ 1. Сутність управління та його моделі в соціальних системах .....</b>	<b>5</b>
1.1. Управління як життєво важлива функція суспільного буття .....	5
1.2. Підходи до визначення сутності управління та визначальні риси управлінської діяльності .....	7
1.3. Етапи розвитку теорії управління та застосування системного підходу при його дослідженні в соціальних системах.....	9
1.4. Організація як базова складова суспільних систем та модель класичного управлінського циклу в такій системі.....	11
1.5. Моделі управління в соціальних системах з урахуванням зовнішніх впливів та функцій управління .....	12
1.6. Сутність публічного управління та його діяльнісна модель .....	15
<b>ЛЕКЦІЯ 2. Взаємозв'язок функцій держави та публічного управління .....</b>	<b>18</b>
2.1. Держава як продукт суспільного розвитку та її основні функції.....	18
2.2. Модель публічного управління як системного явища.....	21
2.3. Модель системної організації управління суспільством .....	23
2.4. Взаємозв'язок інститутів громадянського суспільства та держави в публічному управлінні.....	25
<b>ЛЕКЦІЯ 3. Особливості здійснення влади в сучасному суспільстві.....</b>	<b>27</b>
3.1. Сутність влади, як соціального явища, її суб'єкти та об'єкти.....	27
3.2. Засади, ресурси та джерела влади .....	28
3.3. Інтерпретація ролі та сутності політичної влади в межах телеологічного, соціологічного, поведінкового, системного та реляціоністського підходів.....	30
3.4. Типи політичної влади, її легітимність та механізми взаємодії з публічним управлінням .....	32
3.5. Взаємозв'язок політичних процесів та публічного управління.....	35
<b>ЛЕКЦІЯ 4. Закономірності, закони та принципи управлінняв соціальних системах.....</b>	<b>39</b>
4.1. Роль закономірностей в управлінні соціальними системами та закономірність цілісності системи управління.....	39
4.2. Цілеспрямованість управління та закономірності ієрархічності й комунікативної взаємодії елементів системи управління.....	40
4.3. Закономірності історичності розвитку систем управління, їх стабільності, еквіфінальності у досягненні цілей та ефективності їх рішень .....	41
4.4. Закономірність взаємозв'язку рівнів суспільного управління та загальний закон соціального управління .....	42
4.5. Закон необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами та закон "необхідного багатоманіття.....	43
4.5. Закони: розмежування центрів влади та управління; централізації та децентралізації влади; системності організації публічного управління; саморозвитку системи публічного управління.....	45
4.6. Роль принципів в управлінні соціальними системами та загальнометодичні принципи публічного управління соціальними системами.....	47
4.8. Принципи публічного управління, що регулюють його як політичний, економічний та соціально-культурний процес.....	50

<b>ЛЕКЦІЯ 5. Взаємозумовленість сутності небезпеки та безпеки як характеристик буття соціальних систем .....</b>	<b>54</b>
5.1. Природа феномену “небезпека та її об’єктивно-суб’єктивний характер .....	55
5.2. Соціальний вимір небезпеки, її джерела, форми прояву та види .....	57
5.3. Підходи до оцінки стану суб’єкта небезпеки та природа феномену “безпека” .....	58
5.4. Рефлексивність визначення безпеки, її предметність і суб’єктність за змістом та спрямованістю .....	59
5.5. Онтологічний, гносеологічний, аксіологічний аспекти проблеми забезпечення безпеки та взаємозумовленість її змісту зі змістом небезпеки.....	60
5.6. Еволюція уявлень про сутність безпеки соціальних систем .....	65
5.7. Основні фактори впливу на безпеку соціальних систем та її зміст як характеристики їх буття.....	68
<b>ЛЕКЦІЯ 6. Підходи до формування механізмів забезпечення безпеки соціальних об’єктів .....</b>	<b>71</b>
6.1. Рефлексії цінностей соціальних об’єктів у контексті забезпечення їх безпеки та сутність природних та соціальних цінностей .....	72
6.2. Взаємозв’язок національних цінностей та соціальних норм .....	75
6.3. Основні підходи до розкриття змісту безпеки соціальної системи при формуванні механізмів її забезпечення.....	76
6.4. Концептуальні засади механізмів забезпечення безпеки соціальних систем та функції соціальних механізмів щодо її забезпечення.....	80
<b>ЧАСТИНА 2</b>	
<b>МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ .84</b>	
<b>ЛЕКЦІЯ 7. Національна безпека, як соціальне явище, її види та складові.....</b>	<b>84</b>
7.1. Традиційні підходи та концептуальні засади з’ясування сутності соціального явища, яке позначають поняттям “національна безпека .....	84
7.2. Взаємозв’язок соціальних конструктів “нація”, “націоналізм” та «культурний код» у концепті “національна безпека” .....	87
7.3. Складові безпеки державності, які відображають зміст завдань щодо забезпечення національної безпеки, її рівні, види та складові .....	89
7.4. Фактори, які зумовлюють доцільність поділу національної безпеки на види та складові .....	93
<b>ЛЕКЦІЯ 8. Концептуальні засади та особливості формування механізмів забезпечення національної безпеки в сучасних умовах.....</b>	<b>95</b>
8.1. Сутність концептуального підходу, політичного реалізму та конструктивістського підходу щодо забезпечення національної безпеки.....	95
8.2. Взаємозв’язок підходу до формування механізмів забезпечення національної безпеки та національних інтересів, вплив глобальних проблем та міжнародного права на його вибір.....	100
8.3. Класична парадигма та інституційно-цивілізаційний аспект формування механізмів забезпечення національної безпеки .....	102
8.4. Основні чинники доцільності переходу до нової парадигми формування механізмів забезпечення національної безпеки .....	104
<b>ЛЕКЦІЯ 9. Роль національних цінностей як інституціонального чинника національної безпеки та їх зв’язок зі стійкістю держави.....</b>	<b>106</b>
9.1. Загальна характеристика умов та особливості формування національних цінностей України.....	107

9.2. Взаємозв'язок національних цінностей з національними інтересами та цілями.....	111
9.3. Стійкість держави та аксіологічна детермінанта її взаємозв'язку з безпекою держави .....	112
9.4. Типи, рівні та основні фактори стійкості держави.....	115
<b>ЛЕКЦІЯ 10. Мета, суб'єкти, система, об'єкти, особливості, функції та критерії ефективності управління у сфері національної безпеки.....</b>	<b>117</b>
10.1. Мета, суб'єкти, система та об'єкти управління у сфері національної безпеки.....	117
10.2. Принципові особливості управління у сфері національної безпеки .....	120
10.3. Функції та завдання суб'єктів управління у сфері національної безпеки .....	121
10.4. Принципи організації діяльності та завдання суб'єктів управління у сфері національної безпеки в умовах кризових ситуацій.....	123
10.5. Локальні, інтегральні та комплексні критерії ефективності управління у сфері національної безпеки та вимоги до них .....	124
<b>ЛЕКЦІЯ 11. Концептуальні засади балансу інтересів людини, суспільства та держави</b>	<b>127</b>
11.1. Сутність потреб (інтересів) людини у контексті її безпеки та основні джерела небезпек цим інтересам.....	127
11.2. Природа конфліктності інтересів людини та суспільства .....	129
11.3. Принципи функціонування системи забезпечення балансу інтересів людини, суспільства та держави та ієрархія рівнів формування та узгодження цих інтересів.....	131
<b>ЛЕКЦІЯ 12. Основи реагування суб'єктів управління у сфері національної безпеки на небезпеки державності та стійкості соціального порядку.....</b>	<b>133</b>
12.1. Взаємозалежність небезпек руйнації національних цінностей, культурного коду та державності, її компоненти та потенціал .....	134
12.2. Проблема захисту державності, шляхи її вирішення та аксіологічний аспект проблеми.....	136
12.3. Взаємозв'язок національної безпеки та стійкості соціального порядку та аксіологічний аспект вказаної стійкості.....	138
12.4. Підходи до вирішення проблеми забезпечення стійкості соціального порядку, як соціальної системи .....	139
12.5. Рівні соціального порядку, їх взаємозв'язок та основні завдання у сфері національної безпеки у контексті забезпечення стійкості соціального порядку.....	141
<b>ЛЕКЦІЯ 13. Основи реагування суб'єктів управління у сфері національної безпеки на суспільно-політичну дестабілізацію та соціальне збурення .....</b>	<b>144</b>
13.5. Виявлення та оцінювання факторів соціального збурення.....	144
13.1. Суспільно-політична дестабілізація, як соціальне явища .....	144
13.2. Суспільно-політична дестабілізація еволюційного, модернізаційного та трансформаційного типу .....	146
13.3. Виявлення та оцінювання факторів соціального збурення (невдоволення) та реагування на них.....	148
5. Які фактори соціального збурення необхідно виявляти та оцінювання факторів соціального збурення? .....	151
<b>ЛЕКЦІЯ 14. Наукові засади розробки управлінських рішень у сфері національної безпеки.....</b>	<b>151</b>
14.1. Особливості, закономірності та принципи організації управлінських процесів у сфері національної безпеки.....	151
14.2. Управлінські технології та моделі прийняття управлінських рішень у сфері національної безпеки.....	153

14.3. Основні причини доцільності та принципи моделювання розробки та прийняття управлінських рішень у сфері національної безпеки .....	157
14.4. Модель інформаційного супроводження розробки та прийняття управлінського рішення у сфері національної безпеки.....	158
14.5. Ситуаційні центри як складова аналітичного забезпечення управлінських рішень у сфері національної безпеки та методологічні особливості їх функціонування.....	161
<b>ОРІЄНТОВНИЙ ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ ДО ІСПИТУ .....</b>	<b>165</b>
<b>СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ТА ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ .....</b>	<b>167</b>

Навчальне видання

**СИТНИК Григорій Петрович**

# **ОСНОВИ ТЕОРІЇ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

**Курс лекцій**

для студентів галузі знань: 25 – Воєнні науки, національна безпека, безпека державного кордону, які навчаються спеціальністю: 256 – Національна безпека (за окремими сферами забезпечення і видами діяльності) за першим освітнім рівнем вищої освіти (бакалавр)

Видання подається в авторській редакції та надруковано  
з оригінал-макета автора

Формат 60×84/16. Ум. друк. арк. 16,4. Наклад 150. Зам. № 23/01  
Гарнітура Times New Roman. Папір офсетний. Друк офсетний.  
Підписано до друку 23.01.2023

Видавець та виготовлювач  
ТОВ «САК Лтд»

вул. Володимирська, 7, м. Київ, 01025, Україна  
☎ (044) 247-97-72; e-mail: sakprint@ukr.net

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6360 від 16.08.2018