

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ  
ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА**

*Монографія*

за редакцією д-ра істор. наук, професора А. М. Михненка  
і д-ра екон. наук, доцента Н. М. Грущинської

Київ  
2019

*Авторський колектив:*

Михненко А. М. (вступ, розділ 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, висновки), Макаренко Е. М. (розділ 1.1, 1.2, 2.1, 2.2), Чібісова І. В. (розділ 1.2.4, розділ 4.6), Нестеряк Ю. В. (розділ 3.1, 3.2, 3.3, 3.4), Грущинська Н. М. (розділ 4.1, 4.2, 4.3), Дейнега І. І. (розділ 4.4), Поліщук О. В. (розділ 4.5), Приходько В. П. (розділ 5.1), Ніжніков М. Л. (розділ 5.2), Жовнірчик Я. Ф. (розділ 6.1, 6.2, 6.3).

*Рецензенти:*

**Карташов Є. Г.** — доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри управління проектами та загальнофахових дисциплін Державного вищого навчального закладу «Університет менеджменту освіти»;

**Даций О. І.** — доктор економічних наук, професор, заслужений працівник освіти, завідувач кафедри фінансів, банківської та страхової справи Міжрегіональної академії управління персоналом;

**Бельська Т. В.** — доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту і публічного адміністрування Харківського національного університету міського господарства імені О. М. Бекетова.

*Рекомендовано до друку Вченою радою Національного авіаційного університету, протокол № ..... від 20.03.2019 р.*

**Публічне управління та національна безпека** : монографія / А. М. Михненко, Н. М. Грущинська, Ю. В. Нестеряк, Я. Ф. Жовнірчик, І. І. Дейнега, В. П. Приходько, М. Л. Ніжніков, Е. М. Макаренко, О. В. Поліщук, І. В. Чібісова ; за ред. д-ра іст. наук, проф. А. М. Михненка і д-ра екон. наук, доц. Н. М. Грущинської. — Київ : НАУ, 2019. — 340 с.

ISBN 978-617-579-714-3

У монографії викладено особливості публічного управління та його впливу на безпеку особистості, суспільства і держави в системі національної безпеки. Розкрито засади взаємодії суспільства і влади. Проаналізовано проблеми національної безпеки України. Розглянуті принципи адміністрування в сфері суспільних відносин крізь призму «освіта-економіка-державна». Праця розрахована для науковців, викладачів, державних управлінців, студентів вищих навчальних закладів.

УДК 316.3/.4

ISBN 978-617-579-714-3

© А. М. Михненко, Н. М. Грущинська, Ю. В. Нестеряк, Я. Ф. Жовнірчик, І. І. Дейнега, В. П. Приходько, М. Л. Ніжніков, Е. М. Макаренко, О. В. Поліщук, І. В. Чібісова, 2019



**ВСТУП**..... 5

**Розділ 1. ВПЛИВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА БЕЗПЕКУ ОСОБИСТОСТІ, СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

**ВСТУП ДО РОЗДІЛУ 1** ..... 7

**1.1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ, СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ** ..... 11

1.1.1. Поняття безпеки особистості, суспільства і держави ..... 11

1.1.2. Об'єкти безпеки ..... 18

1.1.3. Види безпеки ..... 23

**1.2. НАЦІОНАЛЬНІ ІНТЕРЕСИ І ЗАГРОЗА БЕЗПЕКИ** ..... 32

1.2.1. Загальна характеристика національних інтересів ..... 32

1.2.2. Поняття загрози ..... 35

1.2.3. Джерела загроз ..... 49

1.2.4. Види загроз ..... 56

**ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1** ..... 64

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 1** ..... 66

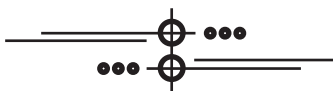
**Розділ 2 ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ, СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ**

**2.1. ОСОБЛИВОСТІ ВИРОБЛЕННЯ КРИТЕРІЇВ БЕЗПЕКИ ЛЮДИНИ, СУСПІЛЬСТВА, ДЕРЖАВИ ТА ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХНЬОЇ БЕЗПЕКИ** ..... 75

2.1.1. Критерії безпеки людини.....	75
2.1.2. Критерії безпеки суспільства .....	78
2.1.3. Критерії безпеки держави .....	84
2.1.4. Мета і завдання забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави .....	89
2.1.5. Виявлення загрози .....	92
2.1.6. Перетворення загрози.....	97
2.1.7. Способи забезпечення безпеки .....	100
2.1.8. Принципи забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави .....	107
<b>2.2. СИСТЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ, СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ .....</b>	<b>112</b>
2.2.1. Фактори, що впливають на побудову системи забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави .....	112
2.2.2. Загальна характеристика системи забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави .....	116
2.2.3. Фактори, що впливають на функціонування системи забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави .....	119
<b>ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2.....</b>	<b>123</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 2.....</b>	<b>127</b>
<b>Розділ 3. ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ</b>	
3.1. МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ МІЖНАРОДНИХ КРИТЕРІЇВ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ.....	132
3.2. ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ .....	141
3.3. ВДОСКОНАЛЕННЯ ШЛЯХІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ .....	151

<b>3.4. ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ В УМОВАХ РОСІЙСЬКОЇ АГРЕСІЇ .....</b>	<b>160</b>
<b>ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3.....</b>	<b>165</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 3.....</b>	<b>168</b>
<b>Розділ 4. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРУВАННЯ В СФЕРІ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН: ОСВІТА–ЕКОНОМІКА–ДЕРЖАВА</b>	
4.1. ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: АНТИКРИЗОВА ПОЛІТИКА ЕКОНОМІЧНОЇ ДИПЛОМАТІЇ.....	174
4.2. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ СВОБОДИ: ЕФЕКТИВНИЙ БАЛАНС .....	186
4.3. ЕКОНОМІЧНА ПОВЕДІНКА ТА ЕМОЦІЙНИЙ ІНТЕЛЕКТ В УМОВАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ .....	193
4.4. РЕАЛІЗАЦІЯ КОНЦЕПЦІЇ НЕПЕРЕРВНОЇ ОСВІТИ ЯК БЕЗПЕКОВИЙ ЧИННИК .....	200
4.5. ІННОВАЦІЙНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КОРПОРАТИВНОМУ СЕКТОРІ.....	209
4.6. УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	221
<b>ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 4.1–4.4.....</b>	<b>229</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 4.....</b>	<b>231</b>
<b>Розділ 5. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ</b>	
5.1. СИСТЕМА ЗАГРОЗ ЕКОНОМІЧНИМ ІНТЕРЕСАМ ДЕРЖАВИ .....	238

5.2. ПУБЛІЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОГО СЕКТОРУ В КОНТЕКСТІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ.....	253
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 5.....	283
<b>Розділ 6 ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА</b>	
6.1. МЕТОДОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В УКРАЇНІ.....	291
6.2. ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ КРАЇНИ .....	308
6.3. РОЗВИТОК ФУНКЦІЙ І ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНИХ СТРУКТУР У ФОРМУВАННІ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОГНОЗУВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ.....	317
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 6.....	330
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	332



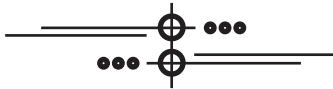
Трансформації у світі, які почали відбуватися в кінці минулого століття знайшли своє певне завершення в сучасній глобальній кризі, загально визнаного виходу з якої поки не запропоновано. Тим часом налагоджені системи життєдіяльності швидко дестабілізуються, що викликає появу низки негативних явищ як соціоприродного, так і соціально-політичного характеру різних за силою та масштабами, до яких суспільство опинилося не готовим, а системи забезпечення його безпеки виявились неефективними. Іншими словами, механізми забезпечення функціонування та розвитку життєдіяльності людей на різних рівнях соціальної системи перестають адекватно виконувати свої функції, що становить сучасну проблему, розв'язання якої повинно визначити подальші шляхи розвитку цивілізації.




В зв'язку з масштабами кризової ситуації в світі стало зрозумілим, що навіть вирішення проблем локальних у взаємозалежному світі не є виходом, бо загальні негаразди обов'язково проектується на всі рівні організації суспільства. Тому і долання труднощів, які виникли, потрібно починати зі з'ясування найбільш загальних причин їх появи і пошуку універсальних принципів, на яких необхідно перебудовувати неефективну систему. Якщо розглядати ситуацію з цього боку, то причиною, яка породила сучасну кризу, є *підхід*, який використовувався в організації та управлінні всіма процесами життєзабезпечення.

Динаміка змін сучасної соціально-політичної ситуації в Україні вимагає від державного, в т. ч. публічного управління прийняття відповідних рішень та забезпечення їх реалізації при утриманні сталості та стабільності в суспільстві та державі. Але сучасна соціально-політична криза продемонструвала розрив між існуючою нормативно-правовою регламентацією життєдіяльності суспільства та реальними процесами, які розгортаються за своєю логікою, всупереч законам, що породжує нестабільність та небезпеки в різних сферах суспільного життя. Іншими

словами, держава не спроможна в повній мірі забезпечити безпеку нормального функціонування суспільства, з огляду на те, що відсутня ефективна реалізація цієї функції у державному управлінні.

Питання безпеки — це питання виживання, успішного існування та взаємодії влади і суспільства. Необхідною умовою нормальної життєдіяльності будь-якого суспільства є суспільний порядок, від рівня якого залежить спокій та безпека людини. За висновком вітчизняного ученого Г. Новицького, недооцінка або ігнорування проблем безпеки на усіх рівнях соціальної організації не тільки призводять до певних утрат, а й неминуче до падіння життєздатності, навіть до загибелі відповідних її елементів (суб'єктів). Отже, безпека — складне суспільне явище, яке має прояв у суспільному житті в різних якостях, зокрема, як суспільні потреби та інтереси, суспільні відносини, процес та як соціальна функція. Саме дослідженню проблеми забезпечення безпеки на всіх рівнях — безпеки людини, суспільства та держави, оптимізації впливу публічного управління на безпекові процеси й присвячена дана робота.



  
**Розділ 1**  **ВПЛИВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА БЕЗПЕКУ**  
**ОСОБИСТОСТІ, СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ**  
**В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**  


### Вступ до розділу 1

Вибір європейського вектору розвитку для України означає рух у напрямку європейської цивілізаційної моделі, що передбачає складний демократичний перехід до політично організованого, відповідального суспільства нової якості, в якому поступово підвищується рівень ділової активності та політичної участі громадян, забезпечення їхніх прав і свобод, формується нова структура соціального простору. Всі ці якісні зміни у структурі та змісті громадянського суспільства неминуче детермінують зміни у формі та змісті держави, особливо в системі державного управління, що передбачає, насамперед, докорінну зміну формату спілкування держави та громадян. І підґрунтям такого нового «формату» має стати формування ефективної та результативної системи публічного управління, адекватної українським реаліям і світовим тенденціям.

У західній державно-управлінській та філософсько-історичній традиції проблематика осмислення й концептуалізації питань публічного управління, є об'єктом уваги таких зарубіжних фахівців, як: К. Аллен, Дж. Бостон, Д. Вальдо, В. Вільсон, Р. Дарендорф, Д. Кетлі, Д. Осборн, Л. Отул, Т. Пітерс, Р. Прістюс, Розенблум, А. Турен, Д. Фельдман, С. Хантінгтон, К. Худ, Г. Шмідт та інші.

Студіювання феномена публічного управління перетворюється також у провідну ланку наукових досліджень вітчизняних вчених, серед яких доцільно відзначити розробки В. Бакуменка, В. Бодрова, Л. Гонюкової, І. Грицяка, Н. Грицяк, В. Князева, С. Кравченка, А. Колодій, І. Кресіної, Н. Нижник, О. Оболенського, І. Пантелейчук, Ю. Римаренка, І. Розпутенка, С. Серьогіна, Г. Ситника, В. Трощинського та інших.

Якісна зміна суспільства як керованої підсистеми в кінці ХХ — на початку ХХІ ст. призвела до відповідних перетворень

керуючої підсистеми, тобто серед суб'єктів управління формуються інституції, які, поряд із органами державної влади, починають активно виконувати соціально-економічні функції. Все це, своєю чергою, обумовлює зміну концептуальних підходів до визначення механізмів управління та ролі керуючої та керованої підсистем в умовах трансформації соціально-економічної системи, яка за останні 200 років зазнала суттєвих змін.

Процес еволюції соціально-економічної системи сприяє поступовій трансформації системи державного управління в сучасні моделі регулювання суспільства, а саме розширенню публічного управління (від лат. «publicus» — суспільний, народний, державний).

Класична теорія менеджменту в державному секторі реалізувалася на практиці через модель публічного адміністрування; неокласична теорія менеджменту — через модель публічного управління, у центрі уваги якої перебуває вже людина, а не організаційна структура; сучасна теорія менеджменту — через модель нового публічного управління (New Public Management), що стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій.

Наслідком сучасної трансформації державного управління виступає близька за змістом до концепції «New Public Management» концепція «Good Governance». Фундаментальними основами виникнення цієї концепції є концепції New Public Management та Networked Government («мережевий уряд»). Але жодна з них не тільки не стала надбанням управлінської практики в Україні, але й не отримала необхідної теоретичної розробки. Сам термін «публічне управління» (англ. public management), що змінив термін «публічне адміністрування» (англ. public administration), вперше був використаний у науковій практиці у 1972 р. англійським державним службовцем Д. Кілінгом у його науковій праці «Management in Government» [87, Р. 15.], в якій відзначалося, що «публічне управління — це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики». Своєю чергою,

один із сучасних дослідників публічного управління Г. Букерт [83, Р. 26.] наголошує на тому, що «публічне управління не є певним нейтральним, технічним процесом, а є діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом і громадянським суспільством». Програма розвитку ООН надає визначення публічного управління, що запропоновано американським ученим Дж. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: «Публічне управління — це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка ефективності» [17].

Професор С. Чернов визначає публічне управління як організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, базуючись на владній силі, яка обмежує дієвий суспільний контроль [76, С. 7.]. Тобто, публічне управління — це, насамперед, управління людьми. Звертаючись до людей, органи публічної влади впливають на них індивідуально і через їх різні колективи, створені природним шляхом або за бажанням людей (наприклад, партії). Своєю чергою, громадяни, їх колективи, суспільство реагують на публічне управління і встановлюють зворотні зв'язки з органами, державою загалом.

Взагалі публічне управління — це різновид суспільно корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади. У цьому випадку наглядним є взаємозв'язок публічного управління та державної влади, яка, відповідно до ч. 1 ст. 6 Конституції України [31], реалізується згідно з принципом розподілу влади, тобто органами законодавчої, виконавчої та судової влади.

Публічне управління завжди здійснюється у контексті подій, що відбуваються в суспільстві і в реальних соціально-економічних, політичних і культурних умовах. Відповідно,



вважає Н. Обушна [48, С. 55], публічне управління не може бути ізольованим від суспільства, оскільки воно реалізується частиною цього суспільства і в тісному взаємозв'язку із цим суспільством.

Отже, можна констатувати, вважає Н. Обушна [48, С. 57], що публічне управління як об'єкт наукового пізнання є складним та багатоплановим утворенням, основою якого є концепція, що впливає із тісного взаємозв'язку політики і права, управління й влади, політичної системи та суспільства загалом, а також взаємодії суспільства з різними елементами соціальної системи. Публічне управління є складним видом діяльності, який здійснюється за допомогою численних засобів, що призводить до різних юридичних наслідків для об'єктів управлінського впливу. З огляду на це, розрізняють [86]: втручальне публічне управління; сприятливе публічне управління; забезпечувальне публічне управління; делеговане публічне управління; виконавче публічне управління; розпорядче публічне управління.

Згідно з Г. Атаманчуком [5, С. 107, 108.], центральною функцією публічного управління є цілепокладання, яке пронизує і визначає всі стадії управлінської діяльності: інформаційну, організаційну, регулюючу, координуючу, контрольну. Ця функція визначає зміст всіх інших, об'єднує їх і реалізується у всіх сферах управління. Цілями публічної влади та публічного управління виступають належне функціонування системи публічної влади, її відтворення, належні реалізація її функцій і надання нею публічних послуг. При цьому цілі публічного управління тісно пов'язані із функціями й спрямовані на гарантування, забезпечення, задоволення, реалізацію, охорону і захист публічних інтересів. Певною мірою, цілі публічного управління (при широкому тлумаченні цього поняття) можна розглядати як цілі, що співпадають із цілями держави, до основних із яких, наприклад, Хосе Р. Кастеласо відносить забезпечення стабільності, мирної обстановки в суспільстві, а також сталого розвитку [84, Р. 16]. З огляду на це роль і внесок публічного управління в забезпечення безпеки особистості,

суспільства та держави в системі національної безпеки сьогодні виступає на перший план.

## **1.1. Загальна характеристика безпеки особистості, суспільства і держави**

### **1.1.1. Поняття безпеки особистості, суспільства і держави**

Виступаючи гарантом нормального функціонування суспільства, безпека стає підґрунтям його розвитку, який можливий за однієї умови — відсутності загроз і небезпек суспільству та окремим фізичним і юридичним особам. Суспільна безпека є складовою законних прав та інтересів всіх без винятку учасників суспільних відносин. Суспільна безпека — це стан, за якого реалізуються конституційні норми особистості стосовно права на безпечне існування і визнання цього права пріоритетним у державі. Забезпечення суспільної безпеки — це обов'язок органів виконавчої влади України.

Забезпечення суспільної безпеки пов'язано з двома основними проблемними блоками: перший блок — визначення низки загроз, які сукупно створюють небезпеку для функціонування суспільства; другий блок — формування та уможливлення функціонування механізму, який дозволяє мінімізувати негативні наслідки реальних загроз суспільству, а також створення сприятливих умов для його всебічного розвитку.

Проблеми управління у сфері забезпечення безпеки досліджували такі вітчизняні вчені, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, М. І. Ануфрієв, І. В. Арістова, О. М. Бандурка, О. О. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, І. Л. Бородін, І. С. Братков, В. М. Гарашук, І. П. Голосніченко, Л. Грохольський, Є. В. Додін, В. О. Заросило, Р. А. Калюжний, Т. О. Коломонець, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, С. Ф. Константінов, В. В. Коноільов, О. В. Копан, Б. А. Кормич, М. В. Корнієнко, О. В. Кузьменко, В. І. Курило, М. Н. Курко, В. Я. Настюк, Н. Нижник, В. А. Ліпкан, О. А. Мартиненко, О. А. Музика-Стефанчук, В. І. Олефір, О. І. Остапенко, В. П. Петков, А. М. Подоляка, Т. О. Проценко, Л. А. Савченко, Г. Ситник, А. А. Стародубцев, М. М. Тищенко,

Н. П. Христинченко, В. К. Шкарупа, І. М. Шопіна, Х. П. Ярмачі, О. Н. Ярмиш та ін.

Серед зарубіжних вчених, які займалися проблематикою безпеки в суспільних відносинах, це — праці Аристотеля, О. Бауера, Ж. Бодена, М. Вебера, Т. Гоббса, Р. Гроція, Демокрита, Д. Дідро, З. Дюркгейма, Р. Еллінека, І. А. Ільїна, І. Канта, Н. М. Коркунова, Н. Макіавеллі, Платона, Г. В. Плеханова, Полібія, П. А. Сорокіна, Р. Спенсера, З. Гобсбаума, Цицерона та багатьох інших.

У давнину під безпекою розуміли спокійний стан духу, який вважав себе захищеним від будь-якої небезпеки.

Завдяки філософським концепціям Т. Гоббса, Д. Локка, Ж.-Ж. Руссо, Б. Спінози та інших мислителів XVII–XVIII століть поняття «безпека» набуло широкого поширення в західно-європейських державах і означало стан, ситуацію спокою, що з'являється в результаті відсутності реальної небезпеки (як фізичної, так і моральної), а також матеріальні, економічні та політичні умови, що сприяють створенню даної ситуації.

Саме в цей період робилися перші спроби теоретичної розробки поняття «безпека» в рамках філософської науки про поліцію, основні засади якої вперше були викладені німецькими дослідниками І. Юсті і І. Зоненфельсом. Найбільш показовою видається версія, запропонована Зоннефельсом, який вважав, що безпека — це такий стан, при якому нікому нічого боятися. Для конкретної людини такий стан означав приватну, особисту безпеку, а стан держави, при якому нема чого боятися, становив громадську безпеку.

Сьогодні є безліч визначень безпеки, кожне з яких по-своєму розкриває природу цього явища. «Безпека» фактично набуває значення філософської категорії, оскільки охоплює всі аспекти життя і грає в ній визначальну роль. Дослідникам поки не вдалося виявити чіткі істотні ознаки цього явища, і воно виступає якоюсь абстрактною формою вираження життєздатності і життєстійкості об'єктів матеріального світу. Поняття про безпеку розвиваються від поверхневого розуміння цього явища до більш глибокого.

Певний інтерес викликають погляди на поняття «безпека» зарубіжних дослідників. Так, наприклад, доктрина національної

безпеки Японії ґрунтується на ототожненні інтересів всієї японської нації і японської держави. У зміст же національної безпеки Японії включаються такі елементи, як соціально-економічні основи держави, забезпечення нормального функціонування державної влади, збереження суспільного та державного ладу, військова міць, територіальна недоторканність країни, її незалежність у внутрішній і зовнішній політиці.

У Франції безпека держави розуміється як стан миру і спокою, що є результатом заходів, прийнятих для уникнення внутрішнього безладу і протидії зовнішній агресії. Причому, на думку військово-політичних кіл Французької республіки, безпека і інтереси держави можуть бути поставлені під загрозу не тільки в Європі, але і в тих регіонах світу, де здійснюється стратегія, побічно загрозлива для джерел сировини і енергії, необхідних для підтримки життєдіяльності країни. При цьому на відміну від звичного для західних держав поняття «національна безпека», у Франції використовується поняття «оборона країни», яке поєднує в собі поняття державної і громадської безпеки.

В офіційній урядовій доктрині ФРН вихідною є теза про те, що забезпечення свого існування і захист основоположних інститутів політичного ладу від зовнішніх і внутрішніх посягань є необхідністю для будь-якої держави. Різноманітні офіційні джерела розглядають безпеку західнонімецької держави як певний якісний стан окремих сторін потенціалу ФРН (військового, економічного, політичного і т. п.), її території, у міжнародному становищі, внутрішніх і суспільно-політичних відносин, функціонування державного механізму. Разом з тим в цій доктрині в якості іншої важливої ознаки безпеки держави розглядається здатність західнонімецької держави, її правлячих кіл ефективно використовувати всі інститути політичної влади для протидії спробам політичних супротивників змінити існуюче співвідношення сил. Причому в перші роки існування ФРН в урядових документах, що формулюють основні цілі державної політики, вживалося поняття «охорона Конституції», що пояснювалося складним міжнародним становищем ФРН після Другої світової війни і необхідністю від-



мови від поняття «охорона державної безпеки», яке широко використовувалося в період фашизму. Однак сьогодні поняття «охорона Конституції ФРН» практично збігається за своїм змістом з поняттям «національна безпека», використовуваним в інших країнах світу.

У США термін «національна безпека» вперше був введений в політичний лексикон в 1904 році президентом Т. Рузвельтом і до початку 1947 року вживався в значенні «оборона». Однак після прийняття Закону «Про національну безпеку» цей термін наповнився новим змістом і сьогодні може бути застосований до таких соціально-політичних умов, при яких найбільш повно забезпечуються інтереси переважної більшості нації і народів, що населяють певну країну, і ліквідуються загрози для незалежності та існування нації.

Спільною рисою концепцій забезпечення безпеки в західних державах є невизначеність самої категорії «безпека», що породжує неясність і всіх похідних понять. Немає чіткого розмежування між державною безпекою, національною безпекою, безпекою держави, безпекою країни і т. д. Це багато в чому пояснюється тією обставиною, що концепції забезпечення безпеки цих країн носять яскраво виражений ідеологічний характер, що дає політичному керівництву цих держав можливість трактувати поняття «безпека» більш широко і держави можуть бути поставлені під загрозу не тільки в Європі, але і в тих регіонах світу, де здійснюється стратегія, побічно загрозлива для джерел сировини і енергії, необхідних для підтримки життєдіяльності країни. При цьому на відміну від звичного для західних держав поняття «національна безпека», у Франції використовується поняття «оборона країни», яке поєднує в собі поняття державної і громадської безпеки.

В той же час увага російських вчених довгий час була зосереджена на визначенні поняття «державна безпека», яке з часів Н. М. Карамзіна за своїм змістом збігалось з такими поняттями, як «безпека Російської імперії», «безпека царської Росії», «безпека держави». А. Я. Малигін і Р. С. Мулукаєв роблять висновок, що в Росії як до, так і після революції, в силу особливостей істо-

ричного розвитку суспільства і влади, термін «державна безпека» розумівся набагато ширше — як безпека суспільства.

Аналіз наукової літератури з проблем безпеки, що вийшла за останні роки, показує, що межі розуміння безпеки науковими кадрами істотно розширилися. Так, якщо раніше безпеку, за рідкісним винятком, розглядали лише стосовно до держави, а з 1982 року — і до суспільства, то сьогодні безпека найчастіше розглядається щодо триєдності — особистість, суспільство, держава. Причому акцент робиться не на самому об'єкті, а на їх життєво важливих інтересах, в чому, безсумнівно, проявляється вплив західних наукових підходів в цій області.

Деякі автори розглядають безпеку не тільки стосовно людини і соціальних систем, а й відносно всіх органічних і неорганічних об'єктів матеріального світу.

Розширилося і розуміння факторів, що становлять загрозу особистості, суспільству і державі. Якщо раніше безпека пов'язувалася в основному з військовою небезпекою і з підривною діяльністю зовнішніх і внутрішніх ворогів держави, то сьогодні безпека держави — це не тільки зведення до мінімуму загрози військового нападу, захоплення території, фізичного знищення населення. У широкому розумінні поняття «безпека» включає забезпечення громадянам того чи іншого суспільства необхідних умов для цивілізованого життя, розвитку і самовираження. Подібної точки зору дотримується досить велика кількість дослідників, які розглядають безпеку як сукупність (або створення) умов і факторів, що забезпечують нормальне функціонування і ефективний розвиток людини і різних соціальних систем.

Деякі дослідники розглядають безпеку як систему гарантій, які забезпечують сталий розвиток, захист основних цінностей як внутрішнього характеру процвітаючої системи в умовах конфлікту та ризику.

Сучасне розуміння безпеки у вітчизняних наукових колах виходить за рамки чисто соціальних відносин і міждержавного спілкування. Все більша увага приділяється питанням взаємодії людини з навколишнім середовищем. І вчені, і політики усві-

домлюють, що триваюча деградація навколишнього середовища вимагає нового і більш широкого розуміння національної безпеки. Переосмислення традиційного розуміння безпеки стає велінням часу. В останні роки стало звичним читати і чути про безпеку від загроз техногенного характеру, джерелами яких є штучно створені людиною апарати, прилади, механізми, вибухові речовини тощо.

Розширюється розуміння безпеки і в інформаційній сфері. «У повсякденному житті аж до теперішнього часу інформаційна безпека розуміється лише як необхідність боротьби з витоком закритої (секретної) інформації і поширенням неправдивої і ворожої інформації. Необхідно більш широке, комплексне розуміння інформаційної безпеки як захищеності і, отже, стійкості основних сфер життєдіяльності суспільства по відношенню до небезпечних інформаційних впливів», — вважає доктор філософських наук А. І. Поздняков [52, С. 46.]

Останнім часом виник цілий науковий напрям, який підходить до вивчення проблем безпеки з точки зору таких категорій, як «стійкість», «стабільність», «рівновага». Заслуговує на увагу запропонована М. А. Лесковим ідея про використання при вивченні безпеки поняття «гомеостаз» — тип динамічної рівноваги, характерний для складних саморегулюючих систем і який складається з підтримки істотно важливих для збереження системи параметрів у допустимих межах [36, С. 66.]

Деякі автори пропонують розглядати безпеку як ідеальну ситуацію, що характеризується відсутністю самої можливості нанесення шкоди і визначальну відповідну цільову установку суб'єкта в ситуації небезпеки. При цьому пропонуються такі категорії, як абсолютна і відносна безпека. До абсолютної безпеки спрямовані сили всього людства, але досягти її практично неможливо в зв'язку з обмеженістю знань людини про себе і навколишній світ, що пояснює постійне існування таких небезпек, які ще не усвідомлені людством. Відносна ж безпека в такому випадку буде являти собою ситуацію, яка характеризується відсутністю можливості настання шкоди з боку тих джерел небезпеки, які людство здатне усвідомити і виявити.

Глибокий аналіз сучасного розуміння безпеки зроблений у книзі, яка вийшла в 1994 році «Безпека людини». Висновки, викладені в книзі, досить красномовно свідчать про зміну в підходах до цього явища. «Безпека, — роблять висновок автори, — багатоаспектне явище, яке являє собою і захищеність систем, об'єктів, істот, виробів і т. п. від будь-якого вражаючого фактора або їх сукупності, і властивість будь-якої системи, умова її існування і розвитку, і процес, і результат самої діяльності, яка передбачає її свідомість з точки зору прийнятної ризику». При цьому наголошується, що поняття «безпека» носить конкретно-історичний характер, а основною вихідною категорією для всіх структур безпеки визнається людина.

Однак в російській науці, як і на Заході, в наявності та ж невизначеність поняття «безпека». В. І. Спиридонов зазначає: «Термін «безпека» в науковій літературі дуже багатозначний, до сих пір не вироблено чіткого і точного визначення цього поняття. Іноді безпеку розглядають як мету, в інших випадках як концепцію, треті розглядають її як наукову програму або наукову дисципліну. Досі не існує цілісної концепції безпеки: поняття «особиста безпека», «національна безпека», «міжнародна безпека» і «глобальна безпека» мають справу з абсолютно різним набором проблем і виходять з різних історичних і філософських контекстів». [36, С. 66].

Деякі автори прямо вказують на те, що термін «безпека» носить умовний характер.

Дуже часто під безпекою розуміють стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз. Життєво важливі інтереси розуміються як сукупність потреб, задоволення яких надійно забезпечує існування і можливості прогресивного розвитку особистості, суспільства і держави. Загроза безпеки розглядається як сукупність умов і факторів, що створюють небезпеку життєво важливим інтересам особистості, суспільства і держави.

Як бачимо, категоріальний апарат даного визначення безпеки включає такі поняття, як «захист», «загроза», «небезпека», «інтереси», «потреби», «існування», «розвиток», а також «осо-

бистість», «суспільство», «держава». Це ключові поняття, від конкретного наповнення змісту яких залежить спрямованість зусиль щодо забезпечення безпеки (визначення мети, механізму, форм, методів, засобів і т. п.).

У той же час офіційна трактування категорії «безпека» на сьогоднішній день не є достатньо повним, оскільки не відображає постійну динаміку розвитку і розуміння цього явища. Наприклад, життєво важливі інтереси розглядаються як сукупність потреб, тоді як інтереси — це завжди суб'єктивне усвідомлення потреб. Що стосується загрози безпеки, то вона може виходити від окремо взятого умови або фактора, а не обов'язково від їх сукупності.

Як показує аналіз, поняття «безпека» слід розглядати як захищеність систем, об'єктів і т. п. від будь-якого «вражаючого» фактора або їх сукупності. Разом з тим слід уточнити, що загроза життєво важливим інтересам особистості, суспільства і держави не виникає з нічого. У кожній загрози, як і будь-якого явища, є свої причини; іншими словами, загрози ще немає, але за конкретних умов її виникнення більш ніж ймовірно. На наш погляд, ця обставина має знайти відображення у визначенні безпеки.

Слід, мабуть, погодитися і з відносним характером безпеки, розуміння якої завжди залежить від рівня розвитку суспільства в конкретно-історичних умовах. Необхідно звернути увагу і на те, що в даний час словосполучення «життєво важливі інтереси особистості, суспільства і держави» поступово витісняється терміном «національні інтереси».

З урахуванням зазначених обставин ми можемо дати наступне визначення: безпека особистості, суспільства і держави — це стан захищеності національних інтересів від реальних і потенційних, зовнішніх і внутрішніх загроз в конкретно-історичній обстановці.

### **1.1.2. Об'єкти безпеки**

Об'єктами безпеки є такі елементи, негативні зміни в яких найсерйознішим чином впливають на реалізацію національних інтересів. До основних об'єктів безпеки відносяться особистість — її права, обов'язки і свободи; суспільство — його матері-

альні і духовні цінності; держава — її конституційний лад, суверенітет і територіальна цілісність.

Дамо загальну характеристику зазначених об'єктів безпеки.

Не можна не помітити, що людина (особистість), будучи сам об'єктом і суб'єктом забезпечення безпеки, присутня у всіх інших соціальних системах — об'єктах безпеки, граючи базову системоутворюючу роль. Звідси забезпечення безпеки особистості стає умовою забезпечення безпеки всіх інших рівнів, але, в свою чергу, положення особистості визначається станом суспільства і держави. Особистість перебуває у фокусі практично всіх небезпек, так як від будь-яких деструктивних соціально-політичних, екологічних, етнічних і техногенних подій страждає саме людина.

Визначальне значення для активної життєдіяльності та безпеки особистості мають права людини і громадянина, гарантовані відповідно до загально визначених принципів і норм міжнародного права, чинної Конституції держави і основних нормативних актів. Здійснення прав і свобод людини не повинно порушувати права і свободи інших осіб, оскільки права і свободи людини є безпосередньо діючими. Вони визначають весь сенс, зміст і застосування законів, а також діяльність законодавчої і виконавчої влади, в тому числі місцевого самоврядування, і повинні забезпечуватися правосуддям. Всі рівні перед законом і судом. При цьому держава гарантує рівність прав і свобод особистості незалежно від статі, раси, національності, мови, походження, майнового і посадового становища, місця проживання, ставлення до релігії, переконань, належності до громадських об'єднань, а також інших обставин. Забороняються будь-які форми обмеження прав громадян за ознаками соціальної, расової, етнічної, мовної чи релігійної приналежності.

Безпека особистості охороняється державою. Ніхто не може зазнавати тортур, насильства або іншого, що може принижувати людську гідність. Ніхто не може без добровільної згоди бути підданим медичним, науковим чи іншим дослідженням. Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність. Арешт або затримання, утримання під вартою допускаються тільки за судовим рішенням.

Права особистості фіксують також недоторканність її приватного життя, особисту і сімейну таємницю, захист її честі і доброго імені, що включає також таємницю листування, телефонних переговорів, поштових, телеграфних та інших повідомлень. Обмеження ж цих прав можливе тільки на підставі судового рішення. Збір, зберігання, використання та поширення інформації про приватне життя особи без її згоди не допускаються.

У поняття безпеки особистості необхідно також включити і недоторканність її житла, оскільки ніхто не має права проникати в нього проти волі осіб, що в них мешкають, інакше як у випадках, встановлених законом або на підставі судового рішення. У той же час кожен громадянин має право вільно пересуватися по території країни, вибирати собі місце перебування і проживання, аж до виїзду за межі України при відсутності обмежень, встановлених законом.

Безпека особистості передбачає право на охорону здоров'я та медичну допомогу, яка здійснюється державними і муніципальними установами. З цією метою державою встановлюється система охорони здоров'я і розробляється спеціальна програма охорони здоров'я населення. Крім того, заохочується діяльність, що сприяє зміцненню здоров'я людини, розвитку фізичної культури і спорту, екологічному і соціально-епідеміологічному благополуччю громадян.

Важливим фактором у забезпеченні безпеки особистості є право на освіту, яке гарантується державою. Перш за все воно повинно бути загальнодоступним і безкоштовним в рамках дошкільної, основної загальної та середньої професійної освіти, яке передбачає право на конкурсній основі отримати і вищу освіту в державному, муніципальному чи комерційному навчальному закладі. Необхідною умовою всебічного розвитку особистості є право на участь у культурному житті і можливість користування установами культури, доступу до культурних цінностей. Тим самим забезпечується духовний захист особистості і суспільства в цілому.

Безпека особистості забезпечується також правом на отримання кваліфікованої юридичної допомоги у випадках, передба-

чених законом. Так, наприклад, кожен затриманий, ув'язнений під варту, обвинувачений в скоєнні злочину має право користуватися допомогою адвоката з моменту затримання, взяття під варту або пред'явлення звинувачення. Кожен, кого обвинувачено у вчиненні злочину, перебуває під конституційним захистом і вважається невинним, поки його винність не буде доведена в передбаченому законом порядку і встановлена судом.

Разом з тим безпека повинна забезпечуватися і через виконання особистістю певних обов'язків перед суспільством і державою, що також буде гарантією власної безпеки. Так, наприклад, захист Вітчизни є обов'язком кожного громадянина України. В обов'язки кожного члена суспільства входять збереження природи і навколишнього середовища, дбайливе ставлення до природних багатств.

Такі основні положення, пов'язані з характеристикою особистості як об'єкта безпеки, з якої видно, що сама особистість є активним учасником процесу забезпечення власної безпеки.

Суспільство — це складна соціальна система, що історично розвивається, і представляє собою сукупність людей, пов'язаних складним комплексом суспільних відносин. Тому, щоб коротко охарактеризувати суспільство як об'єкт безпеки, нам необхідно розглянути основні сфери суспільних відносин.

Визначальне значення для розвитку будь-якого суспільства мають економічні відносини. Сьогодні матеріальне виробництво пов'язане з подальшим розвитком ринкових відносин, структурною перебудовою економіки на основі цільової підтримки передових, наукомістких, конкурентоспроможних і життєво важливих для економічного прогресу галузей і підприємств. При цьому повинен здійснюватися захист національного виробництва від іноземної економічної «інтервенції» і активна підтримка національного підприємництва, в першу чергу виробничих галузей і підприємств, забезпечення рентабельності аграрно-промислового комплексу на основі проведення розумної земельної реформи, збалансованого використання колективних та індивідуальних форм господарювання, цілеспрямованої державної підтримки. Важливе значення має підвищення



ефективності фінансової системи як визначального регулятора ринкових відносин.

В області політичних відносин пріоритетними напрямками є здійснення державної політики у внутрішньополітичній сфері та створення сильної української держави з урахуванням історичного досвіду і на основі принципів правової, демократичної, соціальної держави з міцним конституційним ладом, територіальної цілісності і єдності країни. Сьогодні необхідно сформувати розвинену систему державних і громадських гарантій конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, що сприятиме забезпеченню внутрішньополітичної стабільності, збереженню і зміцненню громадського миру і злагоди в суспільстві, а в цілому все це буде працювати на його безпеку.

У військовій сфері головне завдання полягає у відновленні військової міцності країни на рівні, необхідному для відбиття будь-якої військової агресії. Сьогодні, за умов ведення «гібридної» війни з Росією, питання військової безпеки виходить на перший план. Особливо гостро стоїть питання відродження військово-промислового комплексу як основи матеріально-технічного забезпечення військової безпеки країни.

Важливе значення мають духовні цінності суспільства, оскільки, як відомо, держава може вижити тільки за умови збереження історичних та культурних цінностей. З цією метою необхідно приділяти більшу увагу духовному відродженню країни на основі історичних, культурних, моральних традицій України і гуманістичних загальнолюдських цінностей світової культури. Потрібно глибока зміна суспільної свідомості народу з метою його духовного підйому, підвищення його творчої активності, об'єднання складових його соціальних груп, етносів, народностей на основі соборної національної ідеї, що відбиває їх історичну спільність при збереженні самобутності й самоцінності. Все це повинно привести до посилення нашої державності, повернення України в число розвинутих країн, подальшого прогресивного розвитку нашої держави і суспільства.

Особисту безпеку кожна людина може забезпечити собі і своїй родині лише частково, піклуючись про це в рамках закону

і не нехтуючи інтересами суспільства і держави. Неурядовим або громадським організаціям під силу забезпечення групової, корпоративної безпеки (також далеко не в повній мірі). Основним найбільш комплексним універсальним інструментом забезпечення безпеки покликана бути держава, яка повинна захищати всіх індивідуумів, соціальні групи і суспільство (націю) в цілому. Це його основна функція і призначення.

Держава покликана дбати про добробут і безпеку своїх громадян і суспільства, створювати умови для їх нормального життя і розвитку. Вона обслуговує суспільство, виконуючи організуючу роль, виробляючи і реалізуючи технологію виживання і розвитку, безпечного існування.

### **1.1.3. Види безпеки**

Знання видів безпеки сприяє виробленню правильної стратегії і тактики протидії реальним і потенційним, зовнішнім і внутрішнім загрозам національним інтересам України, в тому числі в сфері суспільної безпеки, а також побудови ефективної системи забезпечення безпеки взагалі. В основу класифікації покладено найбільш істотні ознаки. До них відносяться перш за все об'єкти безпеки і характер джерела загрози.

Залежно від об'єкта, на який спрямована загроза, виділяються: безпека особистості, безпека суспільства і безпека держави.

За характером джерела загрози в найзагальнішому вигляді можна виділити: природну безпеку, загроза якої виходить від різних природних об'єктів і процесів, і антропогенну безпеку, джерелом загрози якої є окремі люди і соціальні системи.

З урахуванням того, що джерела природних загроз можуть бути різні, природну безпеку поділяють на безпеку від стихійних явищ природи, техногенну та екологічну.

Антропогенну ж безпеку в залежності від сфер суспільних відносин, в яких проявляються загрози, які йдуть від окремих людей або соціальних систем, можна поділити на політичну, економічну, військову, соціокультурну, науково-технічну і інформаційну безпеку.

Дамо коротку характеристику названим видам безпеки.

**Безпека від стихійних явищ природи** — це стан захищеності національних інтересів особистості, суспільства і держави від таких природних процесів, як повінь, землетрус, ураган, цунамі, блискавка, снігові лавини, зсуви та ін., що відбуваються незалежно від діяльності людей. У цьому випадку ступінь захищеності знаходиться в прямій залежності від знань людини про ці природні явища і можливості їх прогнозування. Тут особливу важливість набувають постійні спостереження, наукові дослідження, вироблення адекватних заходів захисту, наслідки здійснення яких не будуть негативно впливати на природу і подальшу життєдіяльність людини. Ця діяльність повинна бути науково обґрунтована і не повинна перебувати в суперечності з природними умовами життя на Землі. Кожен проект, що розробляється людиною, необхідно вивчити і проаналізувати на предмет можливого руйнівного впливу на навколишнє середовище.

**Техногенна безпека** являє собою стан захищеності національних інтересів особистості, суспільства і держави від руйнівного впливу штучних об'єктів і технічних пристроїв, створених людиною. У всьому світі збільшується число нещасних випадків, аварій і катастроф, пов'язаних з використанням у виробництві та побуті новітніх технічних приладів та механізмів. Це пояснюється трьома причинами. По-перше, з розвитком техніки безпека зростає швидше, ніж людська здатність протистояти їй. По-друге, винахідник, намагаючись полегшити працю людини, удосконалити той чи інший технологічний процес, не завжди замислюється над тим, що його агрегат здатний стати джерелом загрози. По-третє, люди схильні звикати до порушення правил поведінки з джерелами підвищеної безпеки.

Аналіз показує, що, незважаючи на помітне просування у вивченні причин виникнення техногенної безпеки і створенні теорії безпеки технологічних систем і комплексів, число техногенних аварій не зменшується. Наприклад, тільки в автомобільних аваріях в нашій країні щорічно гине понад 3,5 тисячі людей і більше 35 тисяч отримують травми різного ступеня тяжкості. Це фактично стає національною проблемою, яка потребує першочергової уваги і вирішення.

Прогнозування, попередження та ліквідація наслідків аварій і надзвичайних ситуацій є актуальною проблемою в житті нашого суспільства. Сьогодні для більшості населених пунктів характерно розташування поблизу об'єктів житлової забудови промислових підприємств, які виробляють, використовують або зберігають шкідливі і небезпечні речовини. У разі аварії на виробництві, як правило, проявляється дія цілого комплексу чинників, кожен з яких ініціює виникнення нових небезпечних ситуацій. У більшості випадків витоку токсичних речовин вони супроводжуються вибухами, пожежами, обваленням конструкцій, розривами електромереж, порушеннями в роботі систем водопостачання та інших об'єктів життєзабезпечення населення. Все це призводить до загибелі і травмування людей, величезних матеріальних втрат, ускладнення екологічної обстановки і в підсумку — до підриву економічного потенціалу не тільки окремого адміністративно-територіального району, а й країни в цілому.

Для забезпечення техногенної безпеки необхідно вживання наступних заходів: виявлення всіх небезпек техногенного характеру; встановлення ступеня безпеки об'єктів на основі комплексних методів оцінки; розробка прогнозу можливих техногенних катастроф, розмірів втрат і збитків; розробка методів попередження аварій, що супроводжуються загибеллю людей, виведенням з ладу обладнання, забрудненням навколишнього середовища; розробка заходів щодо захисту від можливих диверсій і актів тероризму, особливо на ядерних, хімічних підприємствах і об'єктах життєзабезпечення населення.

**Екологічна безпека** — це стан захищеності національних інтересів особистості, суспільства і держави від руйнівного впливу природних явищ, що виникають внаслідок нерозумного втручання людини в навколишнє природне середовище. Екологічна безпека досягається активною діяльністю людини по заощадженню природних ресурсів, є необхідною умовою існування людства і всієї живої природи, нарощування в міру зростання економічних можливостей природоохоронної діяльності. Ця діяльність повинна бути спрямована на зменшення негативного впливу антропогенних факторів на навколишнє середовище, по-



винна сприяти захисту і поліпшенню здоров'я населення. Крім того, ця діяльність передбачає усунення негативних для населення і навколишнього середовища наслідків впливу екологічно небезпечних об'єктів (наприклад, усунення наслідків аварії на Чорнобильській АЕС).

Важливе значення має виховання у населення екологічної культури. Формування соціальної і правової свідомості в сфері захисту навколишнього середовища необхідно здійснювати з урахуванням появи в умовах складної ринкової економіки нових суб'єктів господарської діяльності, і перш за все виникнення поряд з державними приватних підприємств і організацій.

Необхідно також враховувати міжнародний досвід забезпечення екологічної безпеки. З цією метою слід розвивати економічне співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища, брати участь у вирішенні глобальних екологічних проблем. Разом з тим слід активно протидіяти спробам іноземних держав перемістити на територію України джерела екологічної небезпеки: здійснити «скидання» так званих «брудних» технологій, добитися поховання на нашій території радіоактивних відходів і т. п.

**Політична безпека** — це стан захищеності національних інтересів України від негативного впливу розбіжностей між державними структурами центрального і місцевого рівнів, протиріч, що виникають між Україною і іншими країнами світу, а також від інших політичних процесів, що ускладнюють здійснення зовнішньої і внутрішньої політики України.

З урахуванням того що політика держави повинна здійснюватися в рамках законодавства, важливого значення набуває захист особистості, суспільства і держави від таких негативних процесів, що мають місце у владних структурах, як корупція, хабарництво, зловживання службовим становищем.

Основою стратегічного просування України у глобальний світ має бути політична доктрина, побудована на принципі національного егоїзму. Жорстка одновекторність в наближеному історичному майбутньому прирікає на втрату суверенності та розчиняє український народ серед сильних. Отже, треба створити українську політичну еліту, а не космополітичну, треба взяти

курс на сильну державність, на зовнішню, перш за все економічну експансію. [42]

Вирішення цих проблем залежить від рівня політичної свідомості пересічних громадян і державних чиновників, рівня розвитку громадянського суспільства, механізму своєчасної протидії даним негативним процесам. При цьому важливо враховувати, що політика держави покликана виражати інтереси всіх громадян держави і їх законних об'єднань. Завдання це непросте і часто важковиконуване, особливо при наявності глибоких соціальних, політичних, етнічних, конфесійних та інших відмінностей. Але якщо політика держави не є інтегрованим виразом інтересів громадян і громадських структур, вона сама може стати загрозою для особистості, суспільства і держави.

**Соціальна безпека**, яка за визначенням, запропонованим українським автором П. І. Шевчуком, є «стан середовища життєдіяльності, при якому відсутня небезпека шкідливого впливу та його факторів на людину, стан, при якому ризик шкоди чи ушкодження є обмежений механізмами державного управління, які забезпечуються за допомогою організаційно-правових норм, відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з можливістю спричинення будь-якої шкоди при дотриманні вимог соціальної, державної, національної безпеки, не порушуючи при цьому Конституції України, Законів України та інших соціально-правових норм та актів» [37, С. 439].

**Економічна безпека** — це стан захищеності національних інтересів особистості, суспільства і держави в області матеріально-виробничих і фінансових відносин від негативного впливу як внутрішніх, так і зовнішніх соціальних, політичних та інших факторів, що призводять до високого рівня інфляції і економічних криз. Економічна безпека є визначальною категорією політекономії та політології, тісно пов'язаної з категоріями економічної незалежності, стабільності, уразливості і т. п. Говорячи про безпеку в економічній сфері діяльності особистості, суспільства і держави, слід враховувати, що будь-яка економіка характеризується насамперед рівнем матеріально-технічної бази, ступенем розвитку продуктивних сил, здатністю задовольнити потреби населення.

Для забезпечення економічної безпеки необхідно створення і підтримка умов, що сприяють виходу країни з економічної кризи в інтересах поліпшення добробуту громадян України. У найзагальнішому вигляді економічна безпека залежить від оптимального співвідношення державних заходів, що регулюють відносини в сфері економіки, а також заходів, що вживаються адміністрацією на рівні окремих підприємств. В ряду суб'єктів, які беруть участь у забезпеченні економічної безпеки, важлива роль відводиться спеціальним службам, і зокрема розвідці і контррозвідці.

**Військова безпека** — це стан захищеності національних інтересів особистості, суспільства і держави від загрози війни з боку інших держав. Вона займає одне з провідних місць в системі видів безпеки країни. Важливим аспектом військової безпеки держави є створення і підтримання військової могутності та військової організації, що відповідають реальним і потенційним загрозам. Це сфера військової доктрини і політики. Військове будівництво, неадекватне положенню і можливостям держави, негативно впливає на його військову безпеку. Ми в цьому пересвідчилися під час анексії Криму і окупації частини Донбасу. Україна дорого заплатила за усвідомлення необхідності утримання сучасних збройних сил, і не тільки втратою частини території, а й життям власних громадян. Співвідношення військової безпеки і військової сили носить динамічний характер. Між ними немає жорсткої, прямо пропорційної залежності. Історія і сучасна практика знають різні підходи держави до забезпечення своєї військової безпеки. У їх числі: вступ до військового союзу з досить сильними у військовому відношенні демократичними державами; орієнтація на миротворчу місію в міжнародних організаціях і інститутах; розрахунок на примат міжнародного права і міжнародних сил з підтримки миру; компроміси і поступки, щоб уникнути війни і т. п. Не всі з цих напрямків підходять до сучасних умов української дійсності.

У змістовному плані реалізація курсу на військову безпеку означає запобігання воєн і збройних конфліктів, в тому числі спільно з іншими державами при проведенні операцій з підтрим-

ки миру відповідно до рішення Ради Безпеки ООН. Порядок і правила формування і дій миротворчих сил детально регламентуються міжнародним правом. Важливу роль тут відіграють спеціальні служби, і перш за все в питаннях своєчасного виявлення ознак підготовки до війни, виявлення потенційних загроз з боку зовнішнього агресора.

**Соціокультурна безпека** являє собою стан захищеності національних інтересів особистості, суспільства і держави від таких процесів і факторів, які руйнують створені народом в процесі історичного розвитку культурні, духовні і моральні умови життєдіяльності громадян, суспільства і держави.

Умови соціокультурного життя людини можна поділити на дві групи: макроумови — традиції, звичаї, суспільна психологія, офіційна ідеологія, культура і мистецтво народних мас, зовнішній вплив культур, засобів масової інформації і т. п.; мікроумови — виховання в сім'ї та суспільстві, сімейні традиції, родинні зв'язки, товариські відносини, вплив місцевої влади, найближчого оточення і т. д.

«Конфронтація ціннісних систем, порушення балансу, що склався, вимивання традиційних і нав'язування чужорідних цінностей, нівелювання духовних та етичних імперативів можуть мати наслідком серйозні порушення у функціонуванні соціокультурних інститутів, деструктивні зміни в суспільній свідомості і ментальності, духовну дезорієнтацію, соціальну безвідповідальність і девіацію. Усе це за певних умов може стати чинником загострення соціальних конфліктів на національно-державному рівні і дестабілізації соціуму на глобальному і регіональному рівнях. Така можлива плата суспільства за підриєв ціннісних основ свого існування» [19].

**Науково-технічна безпека** являє собою стан захищеності національних інтересів особистості, суспільства і держави від ослаблення наукового потенціалу країни, технічної відсталості в порівнянні з іншими державами. Для забезпечення безпеки кожної держави необхідні: розвиток науки і техніки; досягнення наукової переваги в найбільш важливих галузях природничих, технічних і гуманітарних наук; вдосконалення кадрової основи

наукового потенціалу країни, протидія відтоку наукових сил за кордон, систематичне відтворення наукових кадрів (перш за все на пріоритетних напрямках фундаментальної і прикладної науки); створення вченим сприятливих умов для проведення наукових досліджень, відпочинку та гідного життя; підвищення престижу наукової діяльності; розвиток матеріально-технічної бази вітчизняної науки, що відповідає сучасним світовим стандартам.

Крім того, безпека особистості, суспільства і держави в науково-технічній сфері передбачає створення відповідного ринковим умовам механізму фінансування цієї сфери на основі поєднання цільових державних витрат (з урахуванням пріоритетності фундаментальних наук і досліджень в області оборони країни) зі зростаючою часткою приватного фінансування наукових досліджень прикладного характеру, а також забезпечення якісно нового рівня інтеграції української науки і техніки зі світовим науково-технічним процесом в цілях нарощування науково-технічного та економічного потенціалу країни і вирішення глобальних екологічних та інших проблем. Важливу роль при здійсненні захисту науково-технічного потенціалу нашої країни відіграють сили і засоби спеціальних служб.

**Інформаційна безпека** — це стан захищеності національних інтересів особистості, суспільства і держави від витоків важливих закритих відомостей з політичної, економічної, наукової та інших сфер суспільних відносин, а також від негативного інформаційного впливу на населення і на процес прийняття політичних рішень. Відомо, що в сучасному світі інформація відіграє все більш і більш важливу роль в житті суспільства і держави. Інформація міцно увійшла в усі сфери діяльності людини. Вона є базисною категорією при прийнятті рішень, тому до інформації пред'являються такі вимоги, як достовірність, важливість, повнота, об'єктивність, своєчасність, співвідносність.

Особливу роль інформація відіграє в політичній сфері діяльності держав. Останнім часом в ужиток вводяться такі поняття, як «інформаційна експансія» і «інформаційна війна». Під ними розуміється нанесення шкоди противнику шляхом масованого інформаційного впливу. Інформація залишається головною

зброєю і в нових сутичках на міжнародній арені, в чому ми пересвідчилися за останні 5 років. Зростає вразливість особистості, соціальних груп і держави, світового співтовариства від інформаційних небезпек і загроз. Тому настільки серйозною та актуальною, життєво важливою стає сьогодні проблема забезпечення інформаційної безпеки України, в першу чергу від Росії.

Забезпечення інформаційної безпеки безпосередньо залежить від здатності держави, суспільства, особистості створювати достатні і захищені інформаційні ресурси та інформаційні потоки для підтримки своєї життєдіяльності, стійкого функціонування і розвитку; протистояти інформаційним небезпекам і загрозам, негативним інформаційним впливам на свідомість і психіку людей, а також на комп'ютерні мережі та інші джерела інформації; виробляти особистісні та групові навички та вміння безпечної поведінки; підтримувати постійну готовність до адекватних заходів в інформаційному протиборстві, ким би воно не було нав'язано.

У захисті «закритої» інформації, в тому числі відомостей, що становлять державну таємницю, важливу роль відіграє контррозвідка.

Крім розглянутих вище видів безпеки в залежності від місцезнаходження джерела загрози виділяються внутрішня і зовнішня безпека, які пронизують всі види безпеки, а в основі їх виділення лежать територіальні кордони між державами, а також інститут громадянства.

Так, на думку вітчизняних авторів Н. Нижника та Г. Ситника, внутрішня безпека держави — це рівень захищеності життєво важливих національних інтересів від загроз, джерелами яких є процеси (об'єкти), юридичні та фізичні особи, які знаходяться на території держави і перебувають під її юрисдикцією, тобто межі, характер і спрямованість впливу на загрози національним інтересам в основному визначаються можливостями органів державної влади.

Зазначені автори під зовнішньою безпекою держави пропонують розуміти рівень захищеності життєво важливих національних інтересів від загроз, джерелами яких є процеси (об'єкти),

юридичні та фізичні особи, які знаходяться поза межами території держави і не підпадають під її юрисдикцію, що обумовлює забезпечення зовнішньої безпеки не тільки необхідним рівнем оборонного потенціалу, застосуванням різноманітних інструментів влади, але і впливом держави в міжнародних структурах безпеки [51, С. 3].

Однак в даний час межа, що розділяє зовнішню і внутрішню безпеку, не є достатньо чіткою. Якщо по відношенню до антропогенної безпеки такий поділ залишається правомірним, то відносно природної безпеки він видається проблематичним.

Систему видів безпеки слід розглядати як єдине ціле, а кожен вид — як самостійну підсистему, що характеризується своїми особливостями. Практика показує, що всі ці підсистеми тісно взаємопов'язані між собою і діалектично взаємозалежні. Всі вони впливають в тій чи іншій мірі на ступінь захищеності національних інтересів України.

## **1.2. Національні інтереси і загроза безпеки**

### **1.2.1. Загальна характеристика національних інтересів**

У реальному житті загроза безпеки особистості, суспільства і держави перебуває в діалектичному взаємозв'язку з національними інтересами, які проявляються в політичній, економічній, військовій, науково-технічній, інформаційній та інших сферах суспільних відносин, а також у відносинах людини з природним середовищем і техносферою (штучним середовищем). Тому вважаємо за доцільне спочатку коротко зупинитися на характеристиці національних інтересів.

Національні інтереси представляють собою об'єктивні потреби особистості, суспільства і держави, що випливають з особливостей соціального і політичного устрою, економічного рівня розвитку, що історично склався, місця країни в міжнародному поділі праці, географічного розташування, національних і культурних традицій.

За своїм значенням національні інтереси — це основа формування стратегічних завдань внутрішньої і зовнішньої політики

країни. За своїм змістом національні інтереси є інтегрованим виразом життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави. В даний час основу формування національних інтересів становить інтеграція насамперед наступних життєво важливих інтересів.

Для особистості — це реальне забезпечення конституційних прав і свобод людини; надійний захист особистої і майнової безпеки; визнання в якості вищих цінностей гідності людини, його життя і здоров'я; забезпечення гідного і гарантованого державою мінімуму матеріальних і екологічних умов існування при тенденції до їх покращання. При цьому загальні інтереси особистості повинні перебувати в гармонії з інтересами суспільства і держави.

Для суспільства — це подолання конфронтаційності в суспільстві, досягнення і підтримання національної згоди з життєво важливих проблем політичного, економічного, соціального, етнонаціонального розвитку країни; вихід з кризової демографічної та екологічної ситуації та забезпечення здоров'я населення; прискорення процесів формування громадянського суспільства; підвищення творчої соціальної активності населення; подолання економічної кризи і забезпечення поступального економічного розвитку на засадах ринкової економіки; формування політичної та правової культури населення, відповідної принципам громадянського суспільства; забезпечення визначних міжнародним правом інтересів і прав українських діаспор в зарубіжних країнах.

Для держави — це забезпечення суверенітету і територіальної цілісності України; забезпечення соціально-політичної та економічної стабільності країни; надійний захист і забезпечення законних прав, свобод та інтересів людини і громадянина; подолання соціально-економічної кризи; прискорення формування правової, демократичної, соціальної держави; вдосконалення адміністративно-територіального державного устрою; підвищення ефективності захисту конституційного ладу, правопорядку, боротьби з організованою злочинністю і корупцією; розвиток ефективної системи міжнародних зв'язків на основі партнерства



і співробітництва; створення надійного оборонного потенціалу, здатного до відбиття будь-якої зовнішньої агресії; розвиток всебічних взаємовигідних зв'язків з країнами ЄС та СНД, участь в розвитку інтеграційних процесів із ними на взаємній основі. Особливу роль тут відіграє відсіч агресивним планам Росії по впровадженню на території України так званого «Русского мира», а говорячи прямо — окупації України та знищення української незалежної держави.

Відображаючи основні об'єктивні потреби розвитку особистості, суспільства, держави у всьому різноманітті внутрішніх і зовнішніх зв'язків, у всіх сферах суспільних відносин, національні інтереси представляють собою систему, що розвивається.

За ступенем значущості з усієї системи національних інтересів виділяються пріоритетні інтереси, які носять комплексний характер і утворюють ядро системи національних інтересів країни.

У сучасний період в якості загальних пріоритетних національних інтересів країни повинні в першу чергу розглядатися:

— формування розвинутої соціально орієнтованої економіки, здатної забезпечити прогресивний розвиток країни і суспільства, забезпечення відповідного світовим стандартам матеріального рівня життя населення;

— створення правової демократичної унітарної держави, що забезпечує надійний захист інтересів особистості і суспільства, стабільне ефективне управління країною на всій її території, надійно гарантує державний суверенітет, територіальну цілісність, незалежність внутрішньої і зовнішньої політики;

— забезпечення соціально-політичної стабільності в суспільстві, ефективної системи політичного плюралізму і цивілізованого вирішення соціальних протиріч і конфліктів;

— духовне відродження суспільства на основі збагачення історичних національних цінностей, подальший культурний та інтелектуальний розвиток країни в руслі глобального цивілізаційного процесу;

— формування ефективної системи соціальної і правової захищеності людини, забезпечення його соціальної активності та відповідальності.

Поняття «національний інтерес» є одним з найбільш вживаних в політичній практиці. Однак слід зазначити відсутність серйозної теоретичної розробки цього поняття. Немає згоди серед учених і політиків щодо змісту національних інтересів, процесу їх формування, механізму визначення і офіційного затвердження. Тому актуальною задачею є розробка науково обґрунтованих, всебічно вивірених критеріїв визначення таких інтересів, методології виявлення і процедури затвердження національних інтересів.

При формуванні системи національних інтересів слід враховувати, що національний інтерес не може базуватися на протиставленні однієї частини суспільства іншій, тим більше на зіткненні людей, на розпалюванні взаємної ненависті між ними. Національний інтерес не може також базуватися на протиставленні справжнього та минулого і на вибірковому підході до національної історії, на зневазі до історичної пам'яті народу. Особливо важливо відзначити, що при визначенні національних інтересів необхідно дивитися на перспективу і враховувати інтереси майбутніх поколінь.

### **1.2.2. Поняття загрози**

Аналіз існуючих визначень поняття загрози або його синоніма — небезпеки, вироблених в різний час і різними авторами, показує, що в кожному з них так чи інакше є згадка про процес нанесення шкоди, що переходить за словами: небезпека, загроза, посягання, ворог, негативний вплив, руйнівний фактор і т. п. Це єдина ознака, що поєднує дослідників даного поняття. До того ж процес нанесення шкоди відноситься до сфери реального, що відкриває можливості для позитивного наукового дослідження.

Родовим поняттям по відношенню до процесу нанесення шкоди є взаємодія, важлива характеристика якого — зміна стану взаємодіючих тіл. Будь-які зміни в стані організму людини і в навколишньому середовищі оцінюються людиною з точки зору їх впливу на реалізацію особистих інтересів. Одні зміни можуть бути оцінені як бажані і необхідні. Інші можуть бути віднесені до

розряду нейтральних. Треті ж оцінюються людиною як небажані, що порушують нормальну життєдіяльність.

Перший вид змін стану людини і навколишнього світу люди називають благом і намагаються докласти всіх зусиль для того, щоб зробити ці зміни реальністю. Другий вид не має якого-небудь самостійного позначення, хоча грає в житті людини дуже важливу роль, бо дозволяє досягати того чи іншого блага. Третій вид змін є не що інше, як шкода, якої кожен намагається уникнути, бо такого роду наслідки завдають людині біль, страждання, призводять до серйозних неприємностей і незручностей, позбавляють людину можливості задовольнити свої потреби.

Оцінка людиною наслідків взаємодії безпосередньо впливає на оцінку тих сил, які стали джерелом змін, а також тих процесів, які передували настанню відповідних змін. При такому підході можна говорити про три самостійних категорії джерел: джерела сприятливих змін, джерела нейтральних змін і джерела шкідливих змін. У свою чергу, в результаті оцінки попередніх процесів вони поділяються на сприятливі, нейтральні та шкідливі. У повсякденному житті джерела настання шкідливих наслідків прийнято називати джерелами небезпеки, а процеси, що передують настанню шкідливих наслідків, — небезпечними процесами або загрозою. З урахуванням того, що крім особистості об'єктами нашого інтересу є суспільство і держава, а вся їх життєдіяльність визначається, як ми показали вище, національними інтересами, то ми можемо визначити загрозу як процес настання таких змін в системі суспільних відносин, які ускладнюють або унеможливають реалізацію національних інтересів.

В історії забезпечення людством свого існування можна виділити п'ять послідовних етапів, кожному з яких був притаманний певний вид загроз.

Перший етап характеризувався тим, що людина повністю залежала від навколишньої природи, боялася її і тому ставилася до неї з повагою, обожнювала її. У цей період людське суспільство будувалося на родоплемінних принципах. Основну загрозу для людини в цей час представляли стихійні сили природи (блискавки, повені, урагани, посухи, хижі звірі і т. п.), а також загрози

чисто фізіологічного порядку — голод, холод і т. п. Внутрішніх конфліктів між родичами практично не виникало, а якщо вони і траплялися, то швидко вирішувалися на підставі існуючого родового звичаю.

Другий етап пов'язаний з розкладанням родоплемінних відносин. Тоді люди зіткнулися з величезною кількістю загроз, що виходили від своїх же родичів: вбивствами, насильством, крадіжками і пограбуваннями майна, самовільним захопленням землі та ін., тобто з такими проблемами, які порушили нормальне функціонування первісного суспільства і погрожували нанесенням шкоди кожному індивіду і суспільству в цілому.

Поява нового виду загроз, що виходять від своїх одноплемінників, з якими родова організація була не в змозі впоратися, зажадало вживання термінових заходів по реорганізації родової системи управління суспільством і приведення її у відповідність з новими умовами життя. Саме на цій основі з'являється особливий апарат управління суспільством — держава. Причому якби ці заходи не були здійснені, то первісне суспільство розпалося б на більш дрібні родинні союзи, що знаходяться між собою в тому стані війни, про який писали Т. Гоббс, Д. Локк, Б. Спіноза та інші представники природно-правової доктрини. Актуальність загроз, що виходять від самих людей, збереглася до нашого часу.

Третій етап характерний тим, що, намагаючись усунути одні загрози шляхом державотворення як засобу забезпечення безпеки, люди поклали початок загрозам, яких не знали раніше. Вони пов'язані зі зловживанням правителями і державними чиновниками державною владою. Наприклад, давньогрецький філософ Платон серед загроз, що виходять від державної влади, виділяє: тиранічне управління суспільством; закоханість правителів до влади; марнування державних коштів правителями, які, на його думку, в цьому випадку більше схожі на «розтратників готового» або «дармоїдів в будинку»; прихід до влади людей, не здатних до управління державою; введення нових установ і правил, що порушують звичний порядок; розбрат серед тих, хто управляє; бездумне розширення меж країни, при якому вона втрачає свою єдність, та ін. [50, С. 125, 190, 192, 193, 206, 302, 330, 337–338].



З тих пір практично жодна скільки-небудь значна праця в галузі політичних навчань не обходилася без згадки тих загроз, які виходять від державної влади. Досить згадати роботи Т. Гоббса і Д. Локка, які присвятили цьому питання цілі розділи [18; 39], даний вид загроз не втрачає своєї актуальності і в даний час.

Четвертий етап пов'язаний з прогресом в області науки і техніки. Хронологічно його початок можна пов'язувати зі значними успіхами природознавства і відкриттям І. Ньютоном законів механіки в XVII столітті. Особливо бурхливий розвиток наука і техніка отримали завдяки широкому розповсюдженню філософії позитивізму, основні ідеї якого були сформульовані ще Ф. Беконем і Р. Декартом, а завершення ця концепція отримала в «Курсі позитивної філософії» французького філософа О. Конта. Технічний прогрес, особливо в XIX і XX століттях, дозволив людині створити штучне оточення у вигляді різних агрегатів, механізмів, транспортних засобів, складного технологічного обладнання, новітніх засобів ведення війни і т. п., які, здавалося б, гарантували йому безпеку і благополучне існування.

Однак цей технічний прогрес і пов'язане з ним задоволення багатьох людських потреб обернулися для людей і зворотною стороною. Захищаючись від одних небезпек, людина створювала собі нові, часом ще більші. Загальний прогрес призвів до підвищення рівня комфорту, вдосконалення систем життєзабезпечення, але одночасно виникли такі види загроз, які людство раніше не знало: автомобільні та залізничні аварії, авіакатастрофи, вибухи на ядерних і хімічних підприємствах, пожежі в місцях зберігання вибухових речовин і т. д.

П'ятий етап безпосередньо пов'язаний з бурхливим науково-технічним прогресом, результати якого все більше і більше віддаляли людину від природи. У нього поступово відбувалася деградація вродженого почуття небезпеки, інстинкту самозбереження, закріплювалися самозаспокоєність, безтурботність, відчуття переваги над природою. У суспільстві перемогли ідеї всебічного піднесення людини над природою (антропоцентризм), якій відводилася роль пасивного простору, даного Богом для докладання людських здібностей. Виходячи з уявлень про пасив-

ність Землі, людина робить з неї все, що йому завгодно, — від ядерних вибухів до використання її надр для небезпечних поховань, вирубує ліси, забруднює річки, моря, викачує нафту, видобуває вугілля і т. п., не замислюючись над наслідками такого варварського поведіння.

Намагаючись задовольнити численні і постійно зростаючі потреби, люди зовсім забули про те, що найпершими і найбільш важливими умовами існування людини є чисте повітря, прісна вода, нормальний обмін речовин в навколишньому середовищі, існування озонового шару Землі, іншими словами — збереження гармонії між людиною і оточуючим його природним середовищем. Поступово людство усвідомило, що без забезпечення нормальних екологічних умов життя неможливий ніякий розвиток взагалі. Сукупність наслідків нерозумного втручання людини в природні процеси може докорінно змінити умови життя на Землі, поставивши під загрозу саме виживання людської цивілізації. Тому п'ятий етап поряд з існуванням загроз з боку стихійних сил природи, небезпек, що виходять від самих людей, а також загроз техногенного порядку, характеризується появою загрози нового виду — екологічної.

На думку В. Маршалла, загроза — це природне чи техногенне явище, коли можлива поява явищ або процесів, здатних уражати людей, завдавати матеріальних збитків, руйнувати довкілля [82, Р.39].

Дж. Фіксел визначає загрозу як явище чи ситуацію, що може завдати шкоду здоров'ю людини або її безпеці. Небезпеку можна визначати якісно, а ризик — кількісно [85, Р. 33].

Д. Варнес наголошує, що загроза — це ймовірність виникнення в певний момент часу та в межах даної території явища, що потенційно здатне уражати людей і завдавати матеріальних збитків [86, Р. 100].

За визначенням геологічної служби Сполучених Штатів Америки, загроза — це геологічна умова, процес чи потенційно можлива подія, що загрожує здоров'ю, безпеці та добробуту населення чи нормальному функціонуванню економіки й органів управління [89, Р. 44].

Розглянуті визначення провідних іноземних фахівців у галузі безпеки дозволяють встановити, що загроза та небезпека, на їх думку, є породженням природи або діяльності самого суспільства, а протидія цим явищам лежить виключно в практичній площині. Вважаємо, що це звужує категорію «загроза», оскільки загрози визначаються в площині всього спектру діяльності суспільства, а протидія цим явищам відбувається на всіх рівнях діяльності суспільства — від звичаєвого до правового.

Доктринальний аналіз категорії загроза — це підхід до розгляду даної категорії як елементу функціонування суспільства і держави. Можна говорити про кілька основних напрямів у цьому підході: перший напрям характеризує загрозу як стан ймовірної небезпеки; другий — характеризує загрозу як властивість певної системи (використання ядерної енергії); третій — визначає загрозу як наслідки діяльності або ситуацій (природні й техногенні катастрофи); четвертий — визначає загрози як стан відсутності безпеки і захищеності; п'ятий — визначає загрозу як результат динамічного розвитку соціальних систем.

За основою для аналізу категорії «загрози безпеці» візьмемо Закон України «Про основи національної безпеки» [52]. У статті 7 цього Закону визначені основні напрями загроз національній безпеці України, а саме:

— у зовнішньополітичній сфері: посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність, територіальні претензії з боку інших держав; спроби втручання у внутрішні справи України з боку інших держав; воєнно-політична нестабільність, регіональні та локальні війни (конфлікти) в різних регіонах світу, насамперед поблизу кордонів України;

— у сфері державної безпеки: розвідувально-підбивна діяльність іноземних спеціальних служб; загроза посягань з боку окремих груп та осіб на державний суверенітет, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал України, права і свободи громадян; поширення корупції, хабарництва в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності; злочинна діяльність проти миру і безпеки людства, насамперед поширення міжнародного

тероризму; загроза використання з терористичною метою ядерних та інших об'єктів на території України; можливість незаконного ввезення в країну зброї, боєприпасів, вибухових речовин і засобів масового ураження, радіоактивних і наркотичних засобів; спроби створення і функціонування незаконних воєнізованих збройних формувань та намагання використати в інтересах певних сил діяльність військових формувань і правоохоронних органів держави; прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України;

— у воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону України: поширення зброї масового ураження і засобів її доставки; недостатня ефективність існуючих структур і механізмів забезпечення міжнародної безпеки та глобальної стабільності; нелегальна міграція; можливість втягування України в регіональні збройні конфлікти чи протистояння з іншими державами; нарощування іншими державами поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалося; небезпечне зниження рівня забезпечення військовою та спеціальною технікою та озброєнням нового покоління Збройних Сил України, інших військових формувань, що загрожує зниженням їх боєздатності; повільність у здійсненні та недостатнє фінансове забезпечення програм реформування Воєнної організації та оборонно-промислового комплексу України; накопичення великої кількості застарілої і не потрібної для Збройних Сил України військової техніки, озброєння, вибухових речовин; незавершеність договірно-правового оформлення і недостатнє облаштування державного кордону України; незадовільний рівень соціального захисту військовослужбовців, громадян, звільнених з військової служби, та членів їхніх сімей;

— у внутрішньополітичній сфері: порушення з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування Конституції і законів України, прав і свобод людини та громадянина, в тому числі при проведенні виборчих кампаній, недостатня ефективність контролю за дотриманням вимог Конституції і виконання законів України; можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та

проявів екстремізму в діяльності деяких об'єднань національних меншин та релігійних громад; загроза проявів сепаратизму в окремих регіонах України; структурна та функціональна незбалансованість політичної системи суспільства, нездатність окремих її ланок до оперативного реагування на загрози національній безпеці;

— в економічній сфері: істотне скорочення внутрішнього валового продукту, зниження інвестиційної та інноваційної активності й науково-технічного і технологічного потенціалу, скорочення досліджень на стратегічно важливих напрямках інноваційного розвитку; ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки; нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, в тому числі фінансової (фіскальної) політики держави; відсутність ефективної програми запобігання фінансовим кризам; зростання кредитних ризиків; критичний стан основних виробничих фондів у провідних галузях промисловості, агропромисловому комплексі, системах життєзабезпечення; загострення проблеми підтримання в належному технічному стані ядерних об'єктів на території України; недостатні темпи відтворювальних процесів та подолання структурної деформації в економіці; критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку; нераціональна структура експорту з переважно сировинним характером та низькою питомою вагою продукції з високою часткою доданої вартості; велика боргова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього і внутрішнього боргів; небезпечне для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу у стратегічних галузях економіки; неефективність антимонопольної політики та механізмів державного регулювання природних монополій, що ускладнює створення конкурентного середовища в економіці; критичний стан із продовольчим забезпеченням населення; неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання та відсутність активної політики енергозбереження, що створює загрозу енергетичній безпеці держави; тінізація національної

економіки; переважання в діяльності управлінських структур особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними;

— у соціальній та гуманітарній сферах: невідповідність програм реформування економіки країни і результатів їх здійснення визначеним соціальним пріоритетам; неефективність державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення; криза системи охорони здоров'я і соціального захисту населення і, як наслідок, небезпечне погіршення стану здоров'я населення; поширення наркоманії, алкоголізму, соціальних хвороб; загострення демографічної кризи; зниження можливостей здобуття якісної освіти представниками бідних прошарків суспільства; прояви моральної та духовної деградації суспільства; зростання дитячої та підліткової бездоглядності, безпритульності, бродяжництва; у науково-технологічній сфері: наростаюче науково-технологічне відставання України від розвинутих країн; неефективність державної інноваційної політики, механізмів стимулювання інноваційної діяльності; низька конкурентоспроможність продукції; нерозвиненість внутрішнього ринку високотехнологічної продукції та відсутність його ефективного захисту від іноземної технічної і технологічної експансії; зниження внутрішнього попиту на підготовку науково-технічних кадрів для наукових, конструкторських, технологічних установ та високотехнологічних підприємств, незадовільний рівень оплати науково-технічної праці, падіння її престижу, недосконалість механізмів захисту прав інтелектуальної власності; відтік учених, фахівців, кваліфікованої робочої сили за межі України;

— в екологічній сфері: значне антропогенне порушення і техногенна перевантаженість території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характерів; нераціональне, виснажливе використання мінерально-сировинних природних ресурсів як не відновлюваних, так і відновлюваних; неподоланність негативних соціально-екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи; погіршення

екологічного стану водних басейнів, загострення проблеми транскордонних забруднень та зниження якості води; загострення техногенного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на р. Дніпро; неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин, збудників хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин і організмів, екологічно необґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів, речовин та похідних продуктів; неефективність заходів щодо подолання негативних наслідків військової та іншої екологічно небезпечної діяльності; небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного, тероризму; посилення впливу шкідливих генетичних ефектів у популяціях живих організмів, зокрема генетично змінених організмів, та біотехнологій; застарілість та недостатня ефективність комплексів з утилізації токсичних і екологічно небезпечних відходів;

— в інформаційній сфері: прояви обмеження свободи слова та доступу громадян до інформації; поширення засобами масової інформації культу насильства, жорстокості, порнографії; комп'ютерна злочинність та комп'ютерний тероризм; розголошення інформації, яка становить державну та іншу, передбачену законом, таємницю, а також конфіденційної інформації, що є власністю держави або спрямована на забезпечення потреб та національних інтересів суспільства і держави; намагання маніпулювати суспільною свідомістю, зокрема, шляхом поширення недостовірної, неповної або упередженої інформації.

Основою для управління національною безпекою у сфері загроз так само є Закон України «Про основи національної безпеки» [52], в якому наводиться визначення реальних і потенційних загроз національній безпеці України та її подальшому стабільному розвитку в цій сфері, до яких насамперед відносять:

— неефективність державної політики у підвищенні трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення;

— кризу системи охорони здоров'я і соціального захисту населення і, як наслідок, небезпечне погіршення стану здоров'я населення;

— поширення наркоманії, алкоголізму, соціальних хвороб;  
— загострення демографічної кризи;  
— зниження можливостей здобуття якісної освіти представниками бідних прошарків суспільства;  
— прояви моральної та духовної деградації суспільства;  
— зростання дитячої та підліткової бездоглядності, безпритульності, бродяжництва.

Для національної економіки України, за пропозицією А. Т. Комзюка, розрізняють такі складові, які взаємодіють з національною безпекою, — макроекономічну, фінансову, зовнішньоекономічну, інвестиційну, науково-технологічну, енергетичну, виробничу, демографічну, соціальну [30, С. 320].

Наведемо визначення безпеки різними вченими-юристами для базисного аналізу поглядів на проблему безпеки і співвідношення різної безпеки. При цьому більшість дослідників цієї проблематики відштовхується від положення про те, що безпека — це певний стан.

**Макроекономічна безпека** — це стан економіки, за якого досягається збалансованість макроекономічних відтворювальних пропорцій [6, С. 3–6.].

**Антитерористична безпека** — стан відсутності загроз суспільству від терористичних організацій та окремих суб'єктів терористичної діяльності [7, С. 97].

**Фінансова безпека** — це такий стан бюджетної, грошово-кредитної, банківської, валютної системи і фінансових ринків, який характеризується збалансованістю, стійкістю до внутрішніх та зовнішніх загроз, здатністю забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи та економічне зростання [8, С. 24].

**Бюджетна безпека** — це такий стан забезпечення платоспроможності держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів, ефективності використання бюджетних коштів і режиму відповідальності за порушення адміністративних норм у цій сфері [9, С. 6].

**Валютна безпека** в адміністративному праві — це такий стан утворення обміну, який створює оптимальні умови для по-



ступального розвитку вітчизняного експорту, безперешкодного припливу в країну іноземних інвестицій, інтеграції України до світової економічної системи, а також захищає від коливань на міжнародних валютних ринках [10, С. 150].

**Грошово-кредитна безпека** — це такий стан грошово-кредитної системи, який характеризується стабільністю грошової одиниці, доступністю кредитних ресурсів і таким рівнем інфляції, що забезпечує економічне зростання й підвищення реальних доходів населення [28, С. 36.].

**Безпека самоврядування** — безперерйна діяльність органів місцевого самоврядування, забезпечена нормами адміністративного права [9, С. 149].

**Безпека здоров'я** — стан відсутності загрози і життю людини [68 С. 6].

**Боргова безпека** — це такий рівень внутрішньої і зовнішньої заборгованості з урахуванням вартості її обслуговування й ефективності використання внутрішніх та зовнішніх позик й оптимального співвідношення між ними; рівень, що є достатнім для вирішення нагальних соціально-економічних питань, що не загрожує втратою суверенітету та руйнуванням вітчизняної фінансової системи.

**Безпека страхового ринку** — це такий рівень забезпеченості страхових компаній фінансовими ресурсами, який уможливорює в разі необхідності відшкодувати обумовлені в договорах страхування збитки їх клієнтів і забезпечити їх ефективне функціонування.

**Безпека фондового ринку** — це такий оптимальний обсяг капіталізації ринку (з огляду на представлені на ньому цінні папери, їх структуру та рівень ліквідності), що здатний забезпечити стійкий фінансовий стан емітентів, власників, покупців, організаторів торгівлі, торговців, інститутів спільного інвестування, посередників (брокерів), консультантів, реєстраторів, депозитаріїв, зберігачів і держави загалом.

**Зовнішньоекономічна безпека** — це такий стан відповідності зовнішньоекономічної діяльності національним економічним інтересам, що забезпечує мінімізацію збитків держави від дії не-

гативних зовнішніх економічних чинників і створення сприятливих умов розвитку економіки.

**Інвестиційна безпека** — це такий рівень національних та іноземних інвестицій (за умови їх оптимального співвідношення), що здатен забезпечити довгострокову позитивну економічну динаміку при належному рівні фінансування науково-технічної сфери, створення інноваційної інфраструктури й адекватних інноваційних механізмів.

**Науково-технологічна безпека** — це такий стан науково-технологічного і виробничого потенціалу національної економіки, який дає змогу забезпечити її належне функціонування, необхідне для досягнення й підтримки конкурентоздатності вітчизняної продукції, а також гарантування державної незалежності за рахунок власних інтелектуальних і технологічних ресурсів.

**Енергетична безпека** — це такий стан економіки, що забезпечує захист національних інтересів в енергетичній сфері від потенційних і наявних загроз внутрішнього та зовнішнього характеру, дає змогу задовольняти реальні потреби в паливно-енергетичних ресурсах для забезпечення життєдіяльності населення і надійного функціонування національної економіки в режимах звичайного, надзвичайного та воєнного стану.

**Соціальна безпека** — це такий стан розвитку національної економіки, за якого держава здатна забезпечити гідний та якісний рівень життя населення незалежно від впливу внутрішніх і зовнішніх загроз; з іншої точки зору, під соціальною безпекою розуміють стан відсутності соціальних протиріч, які можуть призвести до соціального вибуху.

Погоджуючись із наведеними підходами, пропонуємо класифікувати види суспільної безпеки відповідно до розглянутих загроз у прямому діалектичному зв'язку: особиста безпека, екологічна безпека, техногенна безпека, політична безпека, економічна безпека, гуманітарна безпека, військова безпека, інформаційна безпека, юридична безпека. Розглянемо їх як елементи адміністративного права України.

**Особиста безпека** — це врегульований адміністративними нормами стан, за якого відсутні загрози різного походження фі-

зичній особі. Особиста безпека гарантується нормами конституційного та адміністративного права. Головна мета особистої безпеки — захист прав і здоров'я людини і громадянина [15, С. 305]. Різновидом особистої безпеки є безпека життя, безпека здоров'я, конституційна безпека.

**Громадська безпека** — це врегульований адміністративними нормами стан, за якого відсутні особисті загрози фізичній особі в громадських місцях. Громадська безпека забезпечується діяльністю органів внутрішніх справ [33, С. 87], які гарантують свободу й недоторканність особи, а також правовий захист від злочинних посягань у громадських місцях [32, С. 284].

**Екологічна безпека** — це врегульований адміністративними нормами стан, за якого відсутні екологічні загрози різного походження стосовно суспільства.

На думку деяких авторів, екологічна безпека є гарантом безпеки соціальних систем [12, С. 12].

**Техногенна безпека** — це врегульований адміністративними нормами стан, за якого відсутні техногенні загрози різного походження стосовно суспільства.

**Політична безпека** — це врегульований адміністративними нормами стан, за якого відсутні політичні загрози різного походження стосовно суспільства.

**Економічна безпека** — це врегульований адміністративними нормами стан, за якого відсутні економічні загрози різного походження стосовно суспільства.

**Гуманітарна безпека** — це врегульований адміністративними нормами стан, за якого відсутні гуманітарні загрози різного походження стосовно суспільства.

Основною складовою гуманітарної безпеки є соціальна безпека [32, С. 283] і безпека життєдіяльності людини в соціумі [12, С. 67].

**Військова безпека** — це врегульований адміністративними нормами стан, за якого відсутні військові загрози різного походження фізичній особі.

**Інформаційна безпека** — це врегульований адміністративними нормами стан, за якого відсутні інформаційні загрози різного походження суспільству.

**Юридична безпека** — це врегульований адміністративними нормами стан, за якого відсутні правові загрози різного походження суспільству.

Усі рівні безпеки є складовими суспільної безпеки України і потребують засобів забезпечення, з допомогою яких вони фактично існують, доповнюючи одна одну.

Засоби забезпечення суспільної безпеки — це сукупність державних, організаційних, правових і спеціальних заходів, застосування яких належить до компетенції державних органів влади загальної і спеціальної компетенції.

### 1.2.3. Джерела загроз

Основою для правового аналізу категорії «загроза безпеці» є логічний ряд категорій: суб'єкт загрози — об'єкт загрози — джерела виникнення загроз — способи функціонування загроз.

Суб'єкт загрози — це всі учасники суспільних відносин, яким державою гарантуються права і свободи, умови безпечного існування, що охороняються нормами адміністративного права; при цьому до суб'єктів відносимо й усі уповноважені органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, які мають компетенції контролю та виконання норм і правил безпеки всіма учасниками суспільних відносин, та юридичні обов'язки з прогнозування виникнення ситуацій небезпек та ресурси для їх подолання.

Об'єкт загрози — це всі види суспільних відносин, яким може бути завдана шкода або конкретні об'єкти господарської діяльності, право на безпеку яких охороняють норми права.

Основними ознаками категорії суспільна безпека є три елементи: ймовірність, невизначеність, суперечливість.

Ймовірність — означає необов'язковість виникнення загрози за певних рівних умов. Тобто, загроза може бути пряма наявна (в ситуаціях ризику та небезпеки) і прихована (неврахована), що функціонує в постійному режимі і продовжується навіть коли пряма загроза усунена.

Невизначеність — це наявність більше одного з можливих варіантів розвитку подій на всіх етапах становлення і функціо-



нування загрози. Етапи виникнення: ситуація — джерело загрози — загроза; етапи функціонування: виникнення — функціонування — зникнення.

Суперечливість — визначається можливістю знищення ситуації загрози без участі суб'єкта подолання (тобто без активних дій держави, фізичних та юридичних осіб) або поглинанням загрози ще більшою за розмірами загрозою. У суспільному аспекті визначається як позитивний вплив загроз на розвиток суспільних відносин («позитивіське» спрямування загрози).

Джерела виникнення загроз — це всі процеси, що відбуваються в часі й просторі різноманітного походження, що можуть потенційно призвести до виникнення ситуацій або умов, які можуть завдати шкоди суб'єкту та об'єкту загрози.

Як справедливо зазначає О. Н. Ярмиш, «основними джерелами небезпеки виступають внутрішні та зовнішні фактори функціонування політичних та економічних систем на міжнародному й національному рівнях [81, С. 53].

Під джерелом загрози слід розуміти природне або антропогенне явище, здатне привести до таких змін у сформованій системі суспільних відносин, які ускладнюють або унеможливають реалізацію національних інтересів особистості, суспільства і держави.

Всі джерела загроз безпеці особистості, суспільства і держави слід розділити на дві категорії: природні явища і антропогенні явища. Природні явища як джерела загрози в свою чергу поділяються на:

- стихійні явища природи, які підпадають під дію законів, пізнаних людиною ще недостатньою мірою;
- об'єкти, створені людиною для задоволення своїх швидко зростаючих потреб;
- природні процеси і об'єкти, виникнення яких пов'язане з нерозумним впливом людини на навколишнє середовище.

До стихійних явищ природи можна віднести землетруси, повені, цунамі, удари блискавки, урагани, снігові лавини, посухи і т. п. Своєчасне виявлення, попередження та усунення загроз, джерелами яких є стихійні явища природи, залежить від ступеня

наукового дослідження цих природних процесів і досконалості відповідних технічних приладів і механізмів, які могли б надати людині допомогу в протидії стихії.

Приступаючи до характеристики другого типу природних джерел загрози, — об'єктів, створених людиною, — слід зазначити, що коли людина робила якесь відкриття і застосовувала його для полегшення вирішення практичних завдань, то вона зовсім не замислювалася про те, які нові види шкоди може породити застосування її відкриття. Створюючи парову машину, винахідник не передбачав, що прес, що приводиться в рух його механізмом, однаково здатний деформувати і якусь деталь, і руку людини за умови незнання або необережне поводження з механізмом. Чи, наприклад, паровоз: Д. Стефенсон не думав про те, що паровози можуть стикатися один з одним, сходити з рейок, наїжджати на вози, губити під своїми колесами людей. Працюючи над створенням автомобіля, його винахідники не думали, що незабаром їх великий винахід стане причиною загибелі громадян на непристосованих для автомобільної їзди вулицях міст. Сьогодні кількість механізмів, створених людиною, величезна. І всі вони, в різному, природно, ступені здатні стати причиною нанесення шкоди людям.

Штучно створені матеріальні предмети, здатні завдати шкоди, люди досить точно називають «джерелами підвищеної небезпеки». Але для людини однаково неприємно постраждати від несправності літака, від оголеного електричного дроту або від падіння каменя з даху будівлі. Тому точніше говорити не про небезпечні об'єкти, а про об'єкти, які потребують більшою чи меншою мірою обережності у поводженні з ними. Справа в тому, що в принципі будь-яка річ при певних обставинах може стати причиною нанесення шкоди людині (наприклад, стілець без ніжки).

Говорячи про третій тип природних джерел загрози — природні процеси і об'єкти, породжені цивілізацією — необхідно нагадати, що люди в усі часи дбали насамперед про те, щоб не відчувати нестачу в їжі, одязі, житлі і багато іншому, що визнавалося як першочергові потреби людини. Це штовхало людство до постійного розвитку науки і техніки, що, як стверджують західні

вчені, в кінцевому рахунку призвело до виникнення в окремих країнах суспільства масового споживання. Але «суспільство достатку» було досягнуто дуже дорогою ціною. Справа в тому, що, будуючи заводи, добуваючи і переробляючи нафтопродукти, створюючи гігантську мережу целюлозно-паперових і хімічних виробництв і інших примх цивілізації, люди не замислювалися про наслідки цих процесів, про те, який вплив це може зчинити на умови існування самої людини. В результаті люди самі стали причиною виникнення нових джерел загрози — несприятливих природних процесів. Найстрашніше, що настільки безвідповідальне і вкрай небезпечне ставлення до оточуючого середовища зберігається і посилюється.

До антропогенних джерел загрози відносяться окремі люди і різні соціальні системи, які доцільно розглядати в залежності від їх прояву в відповідних сферах суспільних відносин.

У політичній сфері джерелом загроз можуть виступати як вищі органи державної влади (законодавчої, виконавчої та судової), так і безпосередньо державні організації, коли їх діяльність суттєво розбігається з інтересами суспільства, і відсутня збалансованість між гілками влади. Крім того, джерелами політичних загроз можуть виступати різного роду політичні партії, громадські організації та об'єднання, профспілки та окремі громадяни, якщо їх діяльність заважає нормальному функціонуванню політичної системи держави. Особливе занепокоєння в якості джерела загрози в політичній сфері викликають різного роду терористичні, екстремістські, націоналістичні та інші організації, що ставлять перед собою мету вплинути на прийняття політичних рішень шляхом вчинення різного роду насильницьких дій (диверсій, терористичних актів захоплень заручників та ін.).

В економічній сфері джерелом загрози можуть виступати всі ті юридичні та фізичні особи, які впливають на економічний розвиток держави і суспільства, а також державні структури, від яких залежить вироблення і реалізація економічної стратегії держави, в основі якої повинні бути не індивідуальні або корпоративні інтереси, а інтереси всього суспільства.

В. Горбулін зазначає, що одним з ефектів глобалізації стало безпрецедентне зростання впливу транснаціональних корпорацій (ТНК) і фінансових груп на економічний і суспільно-політичний розвиток світу в цілому і національних держав зокрема. Економічна експансія ТНК фактично вимиває суверенітет економічно слабких країн, посилює їхню залежність від глобальної економічної кон'юнктури. ТНК, по суті, є аналогом світового міністерства економіки і торгівлі [20, С. 4].

Заслугує уваги погляд авторів В. Горбуліна, О. Литвиненка про те, що наслідками глобальної фінансової кризи стане суттєва перебудова світової фінансової системи і економіки загалом, що, у свою чергу, визначить істотні трансформації політичної системи. Що поступово змінюються як позиції провідних міжнародних гравців, так і їхній потенціал, а першим наслідком економічних проблем стало зростання економічного егоїзму [21, С. 2].

Слід виходити із загального правила — задоволення потреб людей є головним призначенням розвитку будь-якої економіки. В іншому випадку економіка будь-якої держави поступово буде приходити в занепад.

У військовій сфері загроза особистості, суспільству і державі може виходити насамперед від зовнішнього джерела іноземної держави або групи держав, які виношують плани збройного нападу. Довгий час дане джерело військової загрози було домінуючим, і цей період отримав назву «холодної війни». На початку XXI століття геополітична ситуація в світі різко змінилася, від двополюсного протистояння вона перейшла в інший стан міжнародних відносин.

В. Горбулін наголошує, що нині у світі формуються нові центри сили. На роль нових світових лідерів претендують Китай, Індія, Росія, які бажають створити власні глобальні проекти, альтернативні західним. Так, міждержавне об'єднання за участі Росії і Китаю — Шанхайська організація співробітництва (ШОС) провело ряд масштабних військових навчань, які не залишилися непоміченими західним співтовариством. Важливу роль для країн ШОС відіграє невідконтрольність їх родовищ нафти і газу американським і британським компаніям.

У контексті відсутності значущих альтернативних джерел енергії ресурсні та економічні переваги згаданих країн конвертуються у геополітичний вплив.

Таким чином, сучасний світ після відносно тривалого періоду двополюсного протистояння у часи холодної війни та короткого етапу однополюсності входить у режим багатополарності [20].

Однак на шляху остаточного становлення міжнародних відносин виникли певні труднощі, пов'язані як з об'єктивними, так і з суб'єктивними факторами. Можна стверджувати, що сьогодні військова загроза завдяки агресивній політиці Росії та розв'язанні нею неоголошеної війни проти України знову піднялася до стратегічного рівня.

У соціокультурній сфері загроза може йти від тих громадян і громадських організацій, діяльність яких спрямована на відхід від національних і народних традицій і їх руйнування, заповнення морального і духовного вакууму чужим світоглядом. Особливу небезпеку становлять громадські структури, котрі проповідують філософію расової переваги, філософію панісламізму (об'єднання всіх мусульман за ознакою віри); філософію пантюркізму (об'єднання всіх тюркських народів в єдиний Тюркестан); філософію національної переваги (ідея богообраності, первородства деяких народів, яка наочно проявляється, наприклад, в ідеології сіонізму або ідеї відтворення Великої Вірменії в середньовічних межах, ідеї панславізму (об'єднання слов'ян навколо Росії)); філософію анархізму, яка не тільки історично не вичерпала себе, а й у ряді точок світу має значну соціальну базу і приводи для відродження; філософію масонства; філософію націонал-фашизму як в чистому, класичному, вигляді, так і в змішаній формі. Всі ці вчення, що закликають до насильства, розбою, безвідповідальності, расової і національної ворожнечі, знаходяться в протиріччі зі справжніми цінностями і духовністю нашого суспільства.

У науково-технічній сфері визначальним є розвиток фундаментальних наук, які і обумовлюють подальший розвиток науково-технічної думки в країні. Ігнорування цього положення

політичної владою може привести до серйозного відставання вітчизняної науки. При цьому державні органи, від яких залежить вирішення цих питань, стають джерелами відповідної загрози. Розвиток науки і техніки повинен бути одним з пріоритетних напрямків в діяльності держави і суспільства, оскільки від рівня наукового потенціалу залежать перспективи розвитку економіки, політики, військової справи та інших областей функціонування держави, що забезпечує його здатність протистояти загрозам, в тому числі непередбачуваних.

В інформаційній сфері загроза особистості, суспільству і державі може виходити як від власних громадян, комерційних та інших організацій, протиправна діяльність яких пов'язана з видачею державної та військової таємниці, так і від іноземних спецслужб і організацій, які збирають інформацію закритого характеру про політичні, економічні, військові та інші плани нашої держави.

Крім того, у всіх сферах суспільних відносин джерелами загрози є різні кримінальні структури, оскільки криміналізація суспільних відносин, що складаються в процесі реформування соціально-політичного устрою та економічної діяльності, набуває особливої гостроти. Допущені в період реформування прорахунки виявляються в ослабленні правового контролю за ситуацією в країні, що сприяє зрощенню виконавчої і законодавчої влади з кримінальними структурами. Злочинний світ, по суті, кинув виклик державі, вступивши з ним у відкриту боротьбу. Тому боротьба зі злочинністю носить не тільки правовий, але й політичний характер.

Джерела загроз можуть перебувати всередині і поза державою, що дозволяє поділити джерела загроз на внутрішні і зовнішні, і це вимагає розгляду їх з урахуванням цих аспектів. У кождих конкретно-історичних умовах переважаючими є загрози, які виходять або від внутрішніх джерел, або від зовнішніх, про що не раз свідчила історія розвитку людства.

Якщо врахувати, що процес нанесення шкоди (загроза) включає в себе два самостійні етапи, то ми можемо і джерела загрози поділити на два окремих типи, а саме:

— здатного завдати шкоди;

— джерела нанесення безпосередньої шкоди.

Уміння відрізнити джерело формування небезпечного явища від джерел безпосереднього нанесення збитків грає дуже важливу роль в попередженні загроз на ранніх стадіях їх формування. Наприклад, злочинцями, як відомо, не народжуються, а стають, отже, для попередження злочину головна увага суспільства має бути сконцентрована на вмілому вихованні підростаючого покоління, яке залежить від батьків, вчителів і стану навколишнього соціального середовища, а також від державної системи навчання і виховання в цілому.

#### 1.2.4. Види загроз

Класифікація загроз за певними критеріями грає важливу роль в практичній діяльності щодо забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави, так як зводить нескінченний ряд існуючих процесів нанесення шкоди до обмеженої кількості типів, що допомагає поліпшити організацію, взаємодію та взаєморозуміння в сфері забезпечення безпеки.

Залежно від об'єкта, на який спрямована загроза, можна виділити наступні види загроз:

1. Індивідуальна загроза, що представляє собою процес настання таких шкідливих змін, які ускладнюють або унеможливають досягнення індивідуальних інтересів окремих громадян держави. Прикладами такої небезпеки є: вбивство або нанесення тілесних ушкоджень, крадіжка особистого майна, грабіж окремого громадянина, зґвалтування і т. п.

2. Корпоративна загроза, що представляє собою процес нанесення шкоди представникам різного роду законно існуючих об'єднань громадян та їх спільної власності, що ускладнює або робить неможливим досягнення тих цілей, які стоять перед конкретною організацією. Це стосується головним чином різного роду комерційних структур, політичних партій, громадських рухів, професійних спілок і т. п. Прикладами такого роду небезпеки виступають: процес банкрутства, вчинення вбивства вищої посадової особи організації, крадіжки матеріальних і технічних засобів, необхідних для нормальної роботи організації, рейдерство і т. п.

3. Місцева загроза, що представляє собою процес настання таких шкідливих змін, які ускладнюють або унеможливають здійснення інтересів громадян, об'єднаних єдністю місця існування (село, селище, місто, район, область, регіон). Як приклади такого роду небезпеки виступають процеси незаконних забудов, порушення технічних умов будівництва, що веде до аварії на нафто — або газопроводі, на підприємствах підвищеної екологічної небезпеки, на об'єктах життєзабезпечення, тероризування населення різного роду бандитськими і екстремістськими організаціями, повінь, землетрус, ураган, смерч і т. д.

4. Загальнонаціональна загроза, яка представляє собою процес настання таких шкідливих змін, які створюють перешкоду або унеможливають досягнення інтересів усіх громадян держави. Прикладами таких загроз є: підготовка і здійснення збройної агресії або втручання у внутрішні справи держави іноземних держав як в відкритій, так і прихованій формі, нав'язування нової системи цінностей, нової моралі і моральності, правових настанов, що порушують нормальне життя громадян держави, втрата суспільного надбання держави, його ресурсів і багатств, порушення нормальної роботи органів державної влади внаслідок вчинення терористичних актів та інших посягань на життя і здоров'я керівників держави, а також на об'єкти державного значення. На жаль, саме таку ситуацію ми сьогодні маємо у Криму та частині Донбасу, де можна знайти майже повний перелік вищеназваних прикладів.

5. Міждержавна загроза регіонального характеру, що представляє собою процес настання таких шкідливих змін, які ускладнюють або унеможливають реалізацію інтересів громадян не тільки однієї держави, а й деяких інших держав світу. Наявність подібного роду небезпек створює об'єктивну основу для міждержавного співробітництва аж до створення спільних регіональних структур, які координують діяльність по протидії проблемам регіонального характеру. В даний час такими регіональними структурами є Європейський Союз (ЄС), Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), Організація американських держав (ОАД), Організація африканської єдності



(ОАЄ), Ліга арабських держав (ЛАД) та інші, а також постійні робочі органи цих міждержавних організацій.

6. Глобальна загроза, що представляє собою процес настання таких шкідливих змін, які ускладнюють або унеможливають реалізацію інтересів кожного представника нашої планети. В якості такого роду небезпек міжнародним співтовариством визнаються збройна агресія або інші форми інтервенції, проведення підривної діяльності, а також вчинення будь-яких інших невійськових видів втручання у внутрішні справи іншої держави. Отримали загальне міжнародне засудження різні форми порушення прав людини: рабство, торгівля людьми, расова і жіноча дискримінація, апартеїд і геноцид. Після опублікування в кінці 70-х років результатів досліджень в області глобального розвитку людства світ усвідомив наявність таких глобальних проблем, як епідемія СНІДу, поширення ракетно-ядерних технологій, можливість перенаселення планети, брак природних ресурсів, руйнування історичних і культурних пам'яток, зникнення деяких видів флори і фауни, а також цілого ряду загроз екологічного характеру (парниковий ефект, руйнування озонового шару Землі і т. п.). Загальну небезпеку для людства становлять і так звані злочини міжнародного характеру: незаконний обіг наркотичних і психотропних засобів, міжнародний тероризм, незаконна розробка, виробництво і поширення хімічної, біологічної та інших видів зброї масового ураження, незаконний обіг ядерних і радіоактивних матеріалів, незаконна міжнародна економічна діяльність, фальшивомонетництво і багато інших. Ці та інші глобальні небезпеки є основою для об'єднання зусиль держав світу по забезпечення власної безпеки незалежно від їх політичної і соціальної орієнтації.

Крім того, загроза може бути зовнішньою і внутрішньою, а в якості підстави такого поділу виступає місцезнаходження джерела загрози. В даному випадку виходять з поділу людей на своїх і чужих, яке властиво як первісним людям, оскільки вони знали всіх родичів, так і сучасним державам в зв'язку з існуванням інституту громадянства. Отже, небезпека, що виходить від іншої держави або її громадян, визнають зовнішньою. Якщо ж нане-

сення шкоди державі загрожує з боку власних громадян — це внутрішня небезпека.

Однак слід зауважити, що розподіл загроз на зовнішні і внутрішні може мати місце тільки по відношенню до соціальних об'єктів, тобто людей і їхніх об'єднань. Але загрози безпеці особистості, суспільства і держави цим, як відомо, не обмежуються. Стихійні лиха, нерозумний вплив людини на навколишнє середовище, епідемії, можливе перенаселення Землі, руйнування озонового шару нашої планети — ці небезпеки також не можуть залишатися поза увагою держави. Бо людину однаково лякають смерть і нещастя і від руки людини, і через «примхи» природи. Але знайти серед останніх критерій виділення зовнішньої і внутрішньої загрози, на наш погляд, не виявляється можливим.

З урахуванням того що загроза не виникає з нічого, а є наслідком цілого комплексу природних або антропогенних процесів, які при цьому виступають в якості причин або передумов її виникнення, ми можемо вести мову про реальну загрозу (коли вона вже сформувалася) і про потенційну загрозу (коли існують тільки тенденції і передумови для виникнення небезпечної ситуації).

Такий поділ загроз дозволяє державі проводити діяльність щодо попередження нанесення шкоди на стадії зародження або формування небезпечного явища. Реальна ж небезпека створює для держави можливість усунути загрозу шкоди шляхом збереження або створення тих умов, які заважають втілити руйнівний потенціал небезпечного явища в життя, або ліквідувати джерело або носія цієї небезпеки.

Безсумнівно, що головні зусилля держави повинні бути спрямовані на попередження потенційної небезпеки, тому що це, по-перше, дешевше і вимагає менших зусиль, а, по-друге, набагато ефективніше. Італійський мислитель Н. Макіавеллі з цього приводу писав: «Розумні правителі... зобов'язані рахуватися не тільки з заворушеннями, що вже відбуваються, але і з можливими в майбутньому, попереджаючи їх найретельнішим чином; адже легко допомогти, коли бачиш здалеку, але якщо вичікувати поки події підійдуть близько, то давати ліки буде вже пізно, оскільки недуга стала невиліковною» [42, С. 221].

Відповідно до характеру процесу нанесення шкоди виділяються фізичні, хімічні, біологічні чи соціальні загрози. Тут немає раз і назавжди встановленого ряду. Подібний розподіл цілком залежить від основних фундаментальних наукових напрямків дослідження закономірностей тих чи інших природних процесів. Наука ж, як відомо, не стоїть на місці, а, будучи в постійному пошуку, відкриває все нові і нові процеси нанесення шкоди, що має знаходити відображення і в зазначеному нами ряді загроз.

Чим вище рівень можливої шкоди в разі реалізації загрози, тим більше уваги слід приділяти джерелам цієї загрози з метою своєчасного запобігання можливої шкоди. Це дозволяє нам говорити про першорядні і другорядні загрози. Уміння керівників держави своєчасно визначати першорядні загрози дозволить заощадити величезні фінансові кошти, а також підвищити ефективність функціонування системи забезпечення безпеки.

По відношенню до всіх інших видів загроз першорядне значення слід приділяти загрозі на адресу держави. Це обумовлено тим, що кожен громадянин має свої власні інтереси, для реалізації яких необхідні певні умови, до яких він звик і на існування яких розраховує при досягненні своїх цілей. Всі турботи або створення таких умов бере на себе держава, точніше, ті люди, які виконують соціальну роль забезпечення необхідних для нормального життя кожного громадянина умов шляхом встановлення обов'язкових для кожного учасника суспільних відносин законів, шляхом спостереження за їх виконанням, а також, при необхідності, шляхом примусу окремих осіб до цього в ім'я загального блага громадян. Державна влада встановлює необхідні кожному «правила гри», певний порядок, стабільну систему соціальних зв'язків, в умовах якої кожен член суспільства може спокійно планувати діяльність щодо задоволення власних інтересів і розвитку своїх здібностей.

Тому руйнування або порушення функціонування держави представляє найпершу загрозу для кожного громадянина і суспільства в цілому. Люди, мабуть, інстинктивно відчувають загальну потребу в вищому координуючому органі, в якійсь загальній «парасольці безпеки», бо при відсутності останньої їм

би довелося самостійно вирішувати питання самозбереження. «Тому розбрати і повстання, що часто виникають в державі, ніколи не приводять до того, щоб громадяни розпускали державу (як це часто буває в інших видах спілкування), але лише до зміни форми держави в іншу...» — говорив з цього приводу Б. Спіноза [70, С. 43].

Залежно від джерела нанесення шкоди слід виділити:

1. Природні загрози, які відповідно до проведеною нами класифікацією джерел загрози поділяються на:

— стихійні загрози — процеси нанесення шкоди національним інтересам особистості, суспільства і держави стихійними явищами природи;

— загрози особистості, суспільству і державі різного роду штучно створеними людиною для задоволення своїх потреб процесами і об'єктами (будівлі, споруди, обладнання, механізми, транспортні засоби та ін.);

— екологічні загрози — процеси нанесення шкоди національним інтересам особистості, суспільства і держави різного роду природними явищами і об'єктами, виникнення яких пов'язане з нерозумним впливом людини на навколишнє середовище.

2. Антропогенні загрози, джерелом яких є окремі громадяни або соціальні системи, що діють у відповідних сферах суспільних відносин. Антропогенні загрози поділяються на політичні, економічні, військові, соціокультурні, науково-технічні і інформаційні загрози.

Ця класифікація загроз має важливе значення при організації системи забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави, так як визначає основні напрямки її функціонування. При цьому кожен вид загроз, виділений в залежності від джерела нанесення шкоди, можна розглядати і з урахуванням інших критеріїв. Наприклад, політична загроза може бути зовнішньою або внутрішньою, потенційною або реальною, першорядною або другорядною і т. д.

Слід звернути увагу і ще на два аспекти, що характеризують загрозу особистості, суспільству і державі.



По-перше, сприйняття людиною небезпечної взаємодії ніколи не співпадає з реальним станом речей. Оцінка реально існуючої загрози завжди несе в собі елементи суб'єктивізму і вже тому є в певній мірі спотвореним зліпком небезпечного процесу, що реально розвивається. Причому спотворення в сприйнятті загрози можуть бути значними. «Багатовікова історія цивілізації переконливо свідчить про те, що неадекватне (спотворене, що не відповідає реаліям часу) сприйняття загроз національній безпеці державами і військовими діями часто було основною причиною воєн, голоду, злиднів, величезного збитку від стихійних лих та інших важких випробувань», — справедливо зауважує Є. Г. Шевельов [77, С. 7.]

Причини неадекватної оцінки небезпечної взаємодії пояснюються різними факторами — обмеженістю знань людини, стресом, вузькістю передбачення наслідків, особливостями соціальної або природної обстановки і т. д. Не менше значення мають особливості характеру і життєві погляди людини, а також фактор часу, бо не в усьому відразу можна об'єктивно розібратися. Неадекватність оцінки ситуації може бути пов'язана також з певними психічними і внутрішньополітичними аномаліями, що формують агресивну концепцію середовища. Часом для оцінки ситуації як небезпечної досить наявності у того чи іншого явища «руйнівного потенціалу».

Такого роду суб'єктивізм при оцінці небезпечного процесу дозволяє в залежності від ступеня адекватності дійсності поділити загрози особистості, суспільству і державі на об'єктивні і суб'єктивні. Останні, в свою чергу, поділяються на:

- неадекватно поняті загрози з перевищенням дійсного руйнівного потенціалу;
- неадекватно поняті загрози з зменшенням дійсного руйнівного потенціалу;
- помилкові або уявні загрози (відсутність реальної небезпечної взаємодії);
- усвідомлені загрози (загроза реально існує, але не усвідомлена суб'єктом забезпечення безпеки).

Шляхи ж формування суб'єктивного ставлення до можливості нанесення шкоди можуть бути або наслідком власного не-

вігластва і помилки, або результатом цілеспрямованої діяльності інших осіб. Дуже часто цю особливість сприйняття небезпечної ситуації використовують недобропорядні політики для досягнення своїх низьких цілей. Єдиним же захистом від помилок в питаннях оцінки небезпечних процесів слід визнати достатній рівень освіти і наявність об'єктивної інформації.

По-друге, наявність загрози може бути свідомо приховано від суб'єкта забезпечення безпеки. При цьому не маються на увазі ті небезпечні процеси, які лежать за межами сприйняття людини або про які людина не має ні найменшого уявлення. Колись людина не знала про небезпеку радіоактивного опромінення, не помічала об'єктивно існуючої небезпеки руйнування озонового шару Землі і т. п. Більш того, можна стверджувати, що в даний час існує величезна кількість небезпечних взаємодій, про які людина навіть не здогадується і які ще тільки належить відкрити майбутнім поколінням, Але в даному випадку мова йде не про об'єктивно закриті від сприйняття загрози, а про ті, які людина здатна в силу своєї підготовленості усвідомити, але які від нього штучно приховують. Найяскравіший приклад — інформування населення України, СРСР і світової громадськості правди про вибух на Чорнобильській АЕС та його можливі наслідки в квітні-травні 1986 року. До приховування своїх дій, які становлять небезпеку для держави, змушені вдаватися, наприклад, злочинці і різні злочинні організації, а також іноземні держави для проведення розвідувально-підривної діяльності проти інших держав світу для забезпечення реалізації своїх інтересів (як правило, експансіоністських) на міжнародній арені. Наявність факту свідомого приховування будь-яких небезпечних дій від суб'єкта забезпечення безпеки дозволяє говорити і про дві самостійні види загроз особі, суспільству і державі — відкриту загрозу і приховану (конспіративну, утаємничену) загрозу.

Всі виділені нами види загроз дуже впливають на формування і розвиток всієї системи забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави.

У процесі забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави слід також враховувати і такі чинники, як географічне

положення країни, розмір території, переважання сухопутного або морського кордону, кліматичні умови, ступінь ймовірності і райони можливих стихійних лих і т. д.

### **Висновки до розділу 1**

Безпека як категорія соціального життя суспільства виникла разом з появою розумової діяльності людини та об'єднання її у соціум. Це пов'язано з тим, що на початку свого існування людина зіштовхувалася з явищем ризиків і небезпек у своїй повсякденній діяльності, не усвідомлюючи і не визначаючи їх, але при цьому шукала шляхів захисту від природних катаклізмів та іншого роду небезпек. І особлива загроза — це загроза суспільній безпеці, в тому числі і як поєднуючій ланці між безпекою держави і безпекою особистості.

Ми згодні з висновками авторів монографії [34, С. 358], що загрози суспільній безпеці — це наявні загрози суспільним інтересам, суб'єктам й об'єктам загроз, які охороняються приписами держави, виникають через цілеспрямовану діяльність окремих суб'єктів права (держав, організацій або фізичних осіб) і спрямовані на завдання шкоди суспільству, або джерелами яких виступають природні й техногенні чинники. До загроз суспільній безпеці належать такі види загроз: особисті загрози, політичні загрози, економічні загрози, екологічні й техногенні загрози, військові загрози, юридичні загрози та ін.

Забезпечення суспільної безпеки (у широкому розумінні) — це система теоретичних, методологічних, організаційно-правових, управлінських заходів, спрямованих на забезпечення процесу управління станом суспільної безпеки у вигляді протидії загрозам і небезпекам в усіх сферах і галузях функціонування суспільства та гарантування прогресивного і нормального розвитку українського суспільства в майбутньому.

У вузькому розумінні система забезпечення суспільної безпеки — це сукупність державних і недержавних організацій, нормативно-правових актів й повноважень суб'єктів управління, що діють в інтересах досягнення оптимального стану функціонування суспільствах [34, С. 358]

Знання та облік зазначених факторів дозволяють більш ефективно вирішувати завдання, поставлені перед системою забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави.

На закінчення слід зазначити, що головним в забезпеченні безпеки є наявність політичної волі держави, інтеграція всіх сил і засобів, які беруть участь в цьому процесі, подальше поліпшення становища в економічній, соціальній, науково-технічній та військовій сферах. Крім того, необхідно відповідне наукове і матеріально-фінансове забезпечення даної сфери діяльності держави. Проблема забезпечення безпеки зачіпає кожного члена суспільства, тому необхідно виховувати культуру забезпечення безпеки. З цією метою в навчальних закладах країни має бути введено вивчення цих питань на різних рівнях — починаючи з середньої школи і закінчуючи вищими навчальними закладами.



### Список використаних джерел до розділу 1

1. Августин Блаженный. О Граде Божьем / Августин Блаженный. — СПб.: Алетейя; К.: УЦИИМ-Пресс, 1998. — 684 с.
2. Альгин А. П. Риск и его роль в общественной жизни / Альгин А. П. — М.: Мысль, 1989. — 187 с.
3. Альгин А. П. Риск и его роль в общественной жизни / Альгин А. П. — М.: Мысль, 1989. — 187 с.
4. Аристотель. Сочинения: В 4-х т. — Т. 4 / пер. с древнегреч.; [общ. ред. А. И. Доватура]. — М.: Мысль, 1983. — 830 с.
5. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] / Г. В. Атаманчук. — М.: [б. и.], 2004; Система государственного и муниципального управления [Текст]: учеб. изд. / под общ. ред. Г. В. Атаманчука. — 2-е, доп. и перераб. — М.: Изд-во РАГС, 2007.
6. Беззубов Д. О. До визначення основних елементів структури національної безпеки України / Д. О. Беззубов // Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях учених. — 2011. — № 103.
7. Беззубов Д. О. Суспільна безпека (організаційно-правові засади забезпечення): монографія. — К.: «МП Леся», 2013. — 452 с.
8. Беззубов В. О. Суспільна безпека (організаційно-правові засади забезпечення): монографія. — К.: «МП Леся», 2013. — 452 с.
9. Беззубов Д. О. Адміністративне регулювання діяльності деяких правоохоронних структур у системі національної безпеки / Д. О. Беззубов // Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях учених. — 2010. — № 97. — С. 3–6.
10. Беззубов Д. О. Адміністративно-юрисдикційні заходи органів внутрішніх справ при забезпеченні національної безпеки України / Д. О. Беззубов // Вісн. акад. праці і соц. відносин. — К.: АПСВ. — 2011. — № 2. — С. 96–102.

11. Беззубов Д. О. Адміністративно-казуальні заходи забезпечення безпеки в адміністративному праві України / Д. О. Беззубов // Наука і правоохорона. — 2011. — № 2, — С. 148–153.
12. Безпека життєдіяльності: навч. посіб. / [за ред. І. А. Ширянова]. — Х.: Ранок, 2001. — 304 с.
13. Білорус О. Г. Глобальні трансформації і стратегії розвитку: / Білорус О. Г., Лук'яненко Д. Г. — К.: Ориане, 2000. — 534 с.
14. Ваганов В. Б. Стратегія національної безпеки України в контексті досвіду світової спільноти / Ваганов В. Б., Гончаренко О. М., Лисицин Е. М. // Наука і оборона. — 2001. — № 1.
15. Гальченко В. Сучасні проблеми захисту прав людини в Україні: зб. наук, праць Укр. акад. держ. управління при Президентові України / В. Гальченко. — К.: УАДУ, 2002. — Вип. 1. — С. 301–311.
16. Герасимова В. Право на риск / В. Герасимова // Правда, 1986. — 12 мая.
17. Глосарій Програми розвитку ООН [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>
18. Гоббс Т. Собрание сочинений: В 2 т. Т.1. М.: Мысль, 1989 См.: Гоббс Т. Собрание сочинений: В 2 т. Т.1. М.: Мысль, 1989
19. Горлинський В. В. Безпека суспільства: ціннісний дискурс — 2008 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb2&issue=2005\\_3](http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb2&issue=2005_3)
20. Горбулін В. Безпека — 2010. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dt.ua/1000/1030/55351/>
21. Горбулін В. Литвиненко О. Українська політика національної безпеки України: актуальні виклики-адекватні відповіді. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dt.ua/1000/1600/65774/>
22. Горшенева И. А. Некоторые аспекты взаимодействия органов полиции со средствами массовой информации // Закон и право. — М.: ЮНИТИ — ДАНА, 2002. (0,4 п. л).
23. Данільян О. Г. Національна безпека України: структура та напрямки реалізації: навч. посіб. / Данільян О. Г., Дзьобань

- О. П., Панов М. І.; [худож, оформ. С. І. Правдюк]. Х.: Фоліо, 2002. — 285 с.
24. Дзьобань О. П. Проблема індивідуальної та колективної безпеки у творчості Томаса Гоббса та Іммануїла Канта (філософсько-правовий аспект) / О. П. Дзьобань, Ю. С. Размегаєва // Проблеми філософії права. Міжнародний часопис. — Т. 2. — Київ-Чернівці: Рута, 2004.
25. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення / В. Т. Шлемко, І. Ф. Бінько: монографія. — К.: НІСД, 1997. — Вип. 2. — 144 с. — (Серія «Національна безпека»).
26. Жаліло Я. Стратегія забезпечення економічної безпеки України. Пріоритети та проблеми імплементації / Жаліло Я. // Стратегія національної безпеки України в контексті досвіду світової спільноти. — К.: Сатсанга, 2001. — 224 с.
27. Івченко І. Ю. Моделювання економічних ризиків і ризикових ситуацій: навч. посіб. / Івченко І. Ю. — К.: Центр учбової літератури, 2007. — 344 с.
28. Карамзин Н. М. История государства Российского / Карамзин Н. М. — М.: Олма-пресс, Образование, 2005. — 879 с.
29. Карамзин Н. М. Записки о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях.. М.: Наука, 1991
30. Керимов Д. А. Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права: монография / Д. А. Керимов — 6-е изд. — М.: Изд-во СГУ, 2011. — 520 с.
31. Климович О. Система національних засобів захисту прав людини / О. Климович // Право України. — 2001. — № 1. — С. 34–36
32. Коваль Л. В. Охорона громадського порядку / Коваль Л. В. — К.: Політвидав України, 1988. 94 с.
33. Комзюк А. Т. Проблеми реформування законодавства, що регулює адміністративний примус: зб. наук, праць / Комзюк А. Т. — К.: Вид-во Укр. акад. держ. управ, при Президентові України, 1999. — С. 316–321
34. Конституція України [Текст]: [закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р.] / Українська Правнича Фундація. — К.: Право, 1996. — 124 с.

35. Копан О. В. Соціальна безпеки і процедурні засади управління / О. В. Копан // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. — 2001. — № 14.
36. Кунев Ю.Д. Системний підхід до безпеки соціальних систем / Ю. Д. Кунев // Актуальні проблеми права: теорія і практика: зб. наук, праць. — Луганськ: Східноукр. нац. ун-т імені Володимира Даля. — 2002. — № 3. — С. 84–92.
37. Курко М. Н., Заросило В. О., Безубов Д. О. Подоляка С. А., Тетерук А. А., Муляр Г. В. Адміністративні основи забезпечення суспільної безпеки. навчально-методичний посібник / М. Н. Курко, В. О. Заросило та ін. — К.: Леся, 2016. — 416 с.
38. Кучерук С. С. Механізми реалізації соціальної безпеки в Україні / С. С. Кучерук // Університетські наукові записки. — Хмельницький університет управління та права. — 2007. — № 4 (24). — С. 439
39. Лапін В. М. Безпека життєдіяльності людини: навч. посіб. / Лапін В. М. — К.: Знання, 1999. — 184 с.
40. Лесков М. А. Гомеостатические процессы и теория безопасности //Безопасность, 1994. № 4
41. Ліпкан В. А. Безпекознавство: навч. посіб. / Ліпкан В. А. — К.: Вид-тво Європейського ун-ту, 2003. — 207 с.
42. Ліпкан В. А. Національна безпека і національні інтереси України / Ліпкан В. А. — К.: КНТ, 2006. — 68 с. — (Серія «Національна і міжнародна безпека»).
43. Лист до самураїв — 2008 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.bogatyrova.org.ua/press/smi/469491e757eb2/view\\_print](http://www.bogatyrova.org.ua/press/smi/469491e757eb2/view_print).
44. Локк Д. Собрание сочинений: В 3 т. Т. 3. М.: Мысль, 1987
45. Лук'янова В. В. Економічний ризик: навч. посіб. / Лук'янова В. В., Г оловач Т. В. — К.: Академвидав, 2007. — 464 с.
46. Макаренко В. П. Безопасность как элемент политики государства / Макаренко В. П. — М.: Мысль, 1982. — 277 с.
47. Макиавелли Н. Князь // Сочинения. М. — Л.: Академия, 1934.
48. Малахов В. П. Многообразие методологий современной теории государства и права: историческая методология /



- В. П. Малахов // История государства и права. — 2009. — № 20. — С. 46–48.
49. Монтескье Ш. Избранные произведения. М.: Политическая литература, 1955.
50. Національна безпека України: навч. посіб. / Ситник Г. П., Олуйко В. М., Вавринячук М. П. — К.: Кондор, 2007. — 616 с.
51. Нижник Н. Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): навч. посіб. / Нижник Н. Р., Ситник Г. П., Білоус В. Т.; [за заг. ред. П. В. Мельника, Н. Р. Нижник]. — Ірпінь, 2000. — 304 с.
52. Нижник Н. Р., Ситник Г. Л. Концептуальний підхід щодо визначення функціональних сфер національної безпеки / Н. Р. Нижник, Г. Л. Ситник // Управління сучасним містом. Київ: НАДУ. — 2005. — № 1–2/1 — 6 (17–18). — С. 3–9
53. Новиков А. М. Методология научного исследования / Новиков А. М., Новиков Д. А. — М.: Либроком, 2010. — 280 с.
54. Обушна Н. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект// Збірник наукових праць. — 2015. — Вип.44. — с. 53–63,
55. Олеха Л. Г. Цивилизация и революция / Олеха Л. Г. — М.: Мысль, 1999. — 226 с.
56. Платон. Сочинения: В 3-х т. / пер. с древнегреч; [под общ. ред. А. Ф. Лосева и В. Ф. Асмуса]. — М.: Мысль, 1968–1971. т.1
57. Подоляка А. М. Концепти суспільної безпеки у вітчизняному та зарубіжному праві//Науковий часопис НПУ ім. Драгоманова М. П. Сер. Економіка і право — Вип. 23. — 2013. — с. 165–171.
58. Поздняков А. И. Информационная безопасность // Безопасность. 1992. № 6.
59. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 берез. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 125. — Ст. 180.
60. Про Державний кордон України: Закон України від 4 листоп. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 27. — № 1777-XII.

61. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квіт. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 27. — Ст. 208.
62. Про Збройні сили України: Закон України від 6 груд. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 9. — Ст. 108.
63. Про міліцію: Закон України від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 4. — Ст. 20 (зі змінами і доповненнями на 2012 рік).
64. Про оборону України: Закон України від 6 груд. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 9. — Ст. 106.
65. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 черв. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39.
66. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 берез. 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 35. — Ст. 237.
67. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 берез. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 27. — Ст. 382.
68. Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23 груд. 2010 р. // Відомості Верховної Ради. — 2011. — № 28. — Ст. 255.
69. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 черв. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 40. — Ст. 338.
70. Программа развития ООН (ПРООН) о развитии человеческого потенциала 1994 года: доклад. — М.: Высшая школа, 1997. — 98 с.
71. Риск, неопределенность и прибыль / Найт Ф. Х.; пер. с англ. — М.: Дело, 2003. — 360 с.
72. Рудашевский В. Д. Риск, конфликт и неопределенность в процессе принятия решений и их моделирование / В. Д. Рудашевский // Вопросы психологии. — 1974. — № 2.
73. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. СПб.: изд. Д. Е. Жуковского, 1907.




74. Скомороха В. Права людини на охорону здоров'я, медичну допомогу, медичне страхування та конституційне правосуддя/В. Скомороха//Право України. — 2002. — № 6. — С. 3–9.
75. Сунь Цзы. Трактат о военном искусстве // Конрад Н. И. Избранные произведения. М.: Наука, 1977.
76. Спиноза. Политический трактат. М.: изд. Н. Н. Ключкова, 1910.
77. Україна та Росія у системі міжнародних відносин: стратегічна перспектива: монографія / Рада нац. безпеки і оборони України, Нац. ін-т проблем міжнар. безпеки; за заг. ред. С. І. Пирожкова. — К.: НШМБ, 2001. — 624 с. Хайдеггер М. Переписка (1920–1963) / Хайдеггер М., Ясперс К. / пер. с нем. И. Михайлова. — М.: AdMarginem, 2001. — 415 с.
78. Управление риском: Риск. Устойчивое развитие. Синергетика / [Владимиров В. А., Воробьев Ю. А., Садов С. С. и др.] — М.: Наука, 2000. — 431 с.
79. Философия и методология познания: [учеб. для магистров и аспирантов]; под общ. и науч. ред. В. Л. Обухова, Ю. Н. Солонина, В. П. Сальникова и В. В. Васильковой — СПб.: Фонд поддержки науки и образования в области правоохранительной деятельности «Университет», 2003. — 560 с.
80. Фромм Э. Бегство от свободы / Фромм Э.; пер. с англ. Т. Панфиловой. — М.: АСТ МОСКВА, 2004. — 211 с.
81. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / Цветков В. В. — Х.: Право, 1996. — 165 с.
82. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» [Текст] / С. І. Чернов, С. О. Гайдученко; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова.—Х.: ХНУМГ, 2014. — 346 с.
83. Шевелев Э. Г. Проблема адекватности восприятия угроз национальной безопасности и приоритетные направления ее разработки // Военная мысль. 1994. № 5.

84. Энциклопедический словарь / Под ред. И. Е. Андреевского. Т. 5. СПб.: Изд-во. И. А. Брокгауза и И. А. Ефрона, 1891.
85. Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. М.: Политиздат, 1989. — 185 с.
86. Эразм Роттердамский. Похвала глупости / [сост., вступ. ст., примеч. А. Л. Субботина]. — М.: Советская Россия, 1991. — 462 с.
87. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник / Ярмиш О. Н., Серьогін В. О.; за заг. ред. Тодики Ю. М. — Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. — 672 с.,
88. Barhtouse L. Risk assessment — ecology / Barhtouse L., Suter G. // Mech. eng. — 1984. — 106. — № 11. — P. 36–39.
89. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda [Text] / G. Bouckaert. — Berlin: Duncker & Humblot, 2002. — 267 p.
90. Castelazo J. R. Administración Pública: Una Visión de Estado [Text] / J. R. Castelazo. — México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., 2007. — 227 p.
91. Deelen C. Methods for assessing the risk of environmental contamination / C. Deelen // Risk manag. chem. environ.: Proc. NATO com. challenges Mod. Soc. Pilot study risk manag. chem. environ. Oslo, Apr. — New York; London, 1989. — P. 25–36 Deelen C. Methods for assessing the risk of environmental contamination / C. Deelen // Risk manag. chem. environ.: Proc. NATO com. challenges Mod. Soc. Pilot study risk manag. chem. environ. Oslo, Apr. — New York; London, 1989. — P. 25–36. Domingue G. Approaches to risk assessment (management) / G. Domingue // Toxic. Subst. J. — 1984. — 6. — № 2–3. — P. 97–103.
92. Detterbeck S. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht [Text] / S. Detterbeck. — 4. Auflage. — München: Verlag C. H. Beck, 2006. — 765 p.
93. Keeling D. Management in Government [Text] / D. Keeling. — London: Allen & Unwin, 1972. — 789 p.

94. Falco J. Methods used in the United State for the assessment and management of health risk due to chemicals / Falco J., Moraski R. // Risk manag. chem. environ: Proc. NATO com. challenges Mod. Soc. Pilot study risk manag, chem environ. Oslo, Apr. — New York; London, 1989. — P. 37–60.



Розділ 2  **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ  
ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ,  
СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ**

**2.1. Особливості вироблення критеріїв безпеки людини,  
суспільства, держави та основний зміст забезпечення  
їхньої безпеки**

**2.1.1. Критерії безпеки людини**

Безпека як філософська категорія передбачає захист буття особи, сім'ї, нації, людства, їхньої сутності, умов існування, життя загалом. Саме крізь призму філософської категорії буття та власної національної ідеї можна виділити справжні, а не фальшиві національні цінності, виявити основу для формування національних інтересів.

Тобто, безпека — це такий стан захищеності буття, цінностей та інтересів суб'єкта (об'єкта) безпеки від загроз та небезпек, за якого забезпечуються оптимальні умови його життєдіяльності, розвитку та самореалізації. Забезпечення безпеки відбувається шляхом дотримання необхідних параметрів (індикаторів) і норм, в рамках яких стабільно і збалансовано відбуваються усі наявні процеси. Вони підтримуються завдяки певній системі заходів, спрямованих на створення й підтримання безпечних умов, в яких небезпека відсутня або зведена до мінімуму, а можливі ризики та виклики не становлять реальної загрози. [52]

Критерієм безпеки прийнято вважати всебічну порівняльну оцінку стану безпеки людини, суспільства, держави й довкілля з погляду найважливіших процесів, явищ, параметрів, що відображають її суть. Критерії є якісною оцінкою, на основі якої адекватно визначається рівень безпеки [28].

Що стосується людини, то для того, щоб отримати оцінку впливу негативних чинників на неї, необхідно враховувати ступінь їх впливу на здоров'я і життя, характер змін функціональ-

ного стану та можливостей організму, його потенційні резерви, адаптивні властивості та можливості появи наслідків.

Основу оцінки впливу негативних чинників на організм людини становить біологічний закон кількісної оцінки подразника — закон Вебера-Фехнера. Він встановлює залежність між величиною подразника та силою спричинених ним відчуттів — реакція організму прямо пропорційна відносному приросту подразника. Закон Вебера-Фехнера є основою нормування шкідливих чинників. Для того щоб виключити необернені біологічні ефекти, вплив чинників обмежується гранично допустимими рівнями або гранично допустимими концентраціями.

Гранично допустимий рівень (ГДР) або гранично допустимі концентрації (ГДК) — це максимальні значення чинника, що, впливаючи на людину (ізолювано або в поєднанні з іншими чинниками), не спричиняють у неї та в її нащадків біологічних змін, навіть прихованих і тимчасово компенсованих, у тому числі захворювань, змін реактивності, адаптаційно-компенсаторних можливостей, імунологічних реакцій, порушення фізіологічних циклів, а також психологічних порушень (зниження інтелектуальних та емоційних можливостей, розумової працездатності). ГДР і ГДК встановлюються для виробничого та навколишнього середовищ.

Показники токсикометрії й критерії токсичності шкідливих речовин — це кількісні показники токсичності й небезпеки шкідливих речовин. Токсичний ефект при дії різних доз і концентрацій шкідливих сполук може спричинити функціональні та структурні (патоморфологічні) зміни або смерть людини. У першому випадку токсичність прийнято розглядати як активні граничні та неактивні дози й концентрації, у другому — як смертельні концентрації.

Смертельні (летальні) дози, що проникають в організм через шлунок чи в інший спосіб, або смертельні концентрації можуть спричинити поодинокі випадки загибелі (мінімальні смертельні) або загибель усіх організмів (абсолютно смертельні). Як показники токсичності використовують середньосмертельні дози й концентрації. Про небезпеку шкідливих речовин роблять висно-

вки також за допомогою величини границь шкідливої дії (одноразові, хронічні) та границі специфічної дії.

Границя шкідливої дії (одноразова, хронічна) — це мінімальна (гранична) концентрація (доза) речовини, у разі дії якої в організмі виникають зміни біологічних показників, що виходять за межі його пристосувальних реакцій, або прихована патологія. Для безпеки людини важливе значення має комбінована дія шкідливих речовин. Комбінована дія — це одночасна або послідовна дія на організм кількох шкідливих речовин у разі їх потрапляння туди одним і тим самим шляхом.

Розрізняють кілька видів комбінованої дії шкідливих речовин залежно від ефектів токсичності [24]: адитивний, потенційований, антагоністичний і незалежної дії.

Адитивна дія — це сумарний ефект суміші, дорівнює сумі ефектів діючих компонентів. Ця дія характерна для речовин односпрямованої дії, коли компоненти суміші впливають на одні й ті самі системи організму. У разі потенційованої дії (синергізму) компоненти суміші діють так, що одна сполука підсилює дію іншої.

Антагоністична дія — ефект комбінованої дії менший за очікуваний. У разі незалежної дії ефект не відрізняється від ізолюваної дії кожної з речовин окремо.

Для обмеження шкідливого впливу речовин застосовують санітарно-гігієнічне нормування їх вмісту в окремих середовищах [7]. Концентрації регламентують, беручи за основу значення ГДК цих речовин у різних біогеохімічних середовищах:

Окреме місце серед санітарно-гігієнічних нормативів посідає їх опрацювання для фізичних чинників. Нині встановлені граничні значення й розроблено відповідні нормативи для таких із них, як вібрація й акустичні коливання електромагнітних полів і струмів, іонізуючого випромінювання.

Конкретні значення ГДК і ГДР встановлюються відповідними державними органами та мають відповідне нормативно-правове закріплення, тобто є юридичним засобом.

Водночас необхідно зазначити, що багато санітарно-гігієнічних норм сьогодні не розробляються, а встановлюються або

рекомендуються зверху. Вони можуть стати особливо небезпечними при екстремальних ситуаціях (наприклад, норми радіаційної безпеки після аварії на ЧАЕС).

Деякі сучасні дослідники продовжують характеризувати безпеку особистості виключно в категоріях спроможності держави «огороджувати» і «оберігати» людину від різноманітних загроз [68, с. 75].

Як зазначає А. В. Капуловський все частіше проголошуються більш ліберальні теорії безпеки особистості в складних умовах сьогодення. У руслі таких теорій особиста безпека людини розглядається як загальна суспільна цінність, поза якою неможливо забезпечити і належний стан розвитку суспільства та держави [29].

У руслі таких теорій особиста безпека людини розглядається як загальна суспільна цінність, поза якою неможливо забезпечити і належний стан розвитку суспільства та держави

О. Боднар говорить: «Виходячи з того, що людина є єдиним і неподільним суб'єктом будь-якого соціуму, який виступає на рівні соціальних зв'язків як особа, саме особа є точкою відліку різних соціальних систем, що має принципову соціальну цінність і значимість» [10].

### **2.1.2. Критерії безпеки суспільства**

Історично склалося так, що основні критерії безпеки суспільства необхідно шукати в моралі як особливій формі суспільної свідомості й суспільних відносин. Вона є одним з основних способів регуляції вчинків людини, її безпеки за допомогою норм. Таким чином, моральні норми суспільства як визнані ним сукупності системи заборон і є його граничними значеннями.

На думку академіка Н. Н. Мойсеева, ще на етапі біологічної еволюції суспільства першою такою нормою безпеки був принцип «не вбий!». Принцип «не вбий!», як і багато інших принципів людської моралі, пов'язаний передусім із трудовою діяльністю, необхідністю закріплювати трудові навички, зі створенням спеціальної форми пам'яті, здатної забезпечити новий тип спадковості. Це дозволяло не лише зберігати й накопичувати ці навички та набуті знання, а й розвивати їх. Тобто вказана заборона

сприяла виживанню тих умільців, які могли не тільки зберігати потрібні знання, навички та майстерність, а й передавати їх наступним поколінням. Принцип «не вбий!» розв'язував суперечності між «сильним» і «розумним» на користь останнього [48].

На етапі соціальної еволюції суспільства не тільки принцип «не вбий!» становив основу моральних норм безпеки людських рас і популяцій. Велику роль відігравали інші принципи, що часто визначалися особливостями релігійного життя людей. Так, християни мали у своєму розпорядженні філософію безпеки, викладену в Біблії. Десять заповідей закону Божого — це, мовою науки, і є ті норми, що визначили концепцію безпеки Homo sapiens упродовж двох тисячоліть розвитку цивілізації.

Історія підтвердила справедливість десяти заповідей закону Божого, вважають автори монографії «Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки» В. П. Горбулін та А. Б. Качинський [66, С. 92]. Вони дозволили цивілізації вижити в умовах загроз, що існували. На основі десяти заповідей формувався світогляд людей, будувалася структура шкали цінностей, створювалися культура й технологічні основи життя, тобто вдосконалювалася соціально-економічна система безпеки й підвищувався рівень захищеності людей від небезпечних факторів, зумовлених природним середовищем та умовами їхнього проживання [12, С. 9].

Згодом у різні часи ставлення до ризику мінялося полярно — від імперативу Ніцше «живемо з небезпекою», який він уклав в уста Заратустри, і максими кардинала Ришельє: «шкоду, що може бути завдана досить рідко, необхідно сприймати взагалі як несуттєву, тому що уникаючи її в першу чергу, наражають себе на багато інших бід, що неминучі й мають куди більш серйозні наслідки» аж до ідеї «золотої середини» й догматів для нищих духом [72, С. 107].

Таким чином, перетворення людини в моральну особу історично зумовило формування її здатності сприймати окремі суспільні моральні вимоги як норми безпеки, цілеспрямовано реагувати на них і виробити власну поведінку за допомогою відповідних критеріїв безпеки.

З урахуванням згаданого аналіз критеріїв безпеки можна знайти в роботі А. Бикова й Н. Мурзіна [9], де автори зробили висновок, що, з одного боку, вирішення завдання забезпечення безпеки життєдіяльності людини, суспільства, держави та довкілля пов'язане з ідентифікацією для кожного з об'єктів набору чинників, вплив яких призводить до появи небажаних ефектів, а з іншого — до визначення критеріїв, за допомогою яких можна визначити ступінь небезпеки такого впливу. До групи основних критеріїв безпеки вони віднесли:

— ндивідуальні (медичні або санітарно-гігієнічні) — призначені обмежувати вплив негативних факторів на людину. За основу кількісного виміру впливу на індивідуум беруться показники індивідуального довічного або річного ризику; генетичні — призначені зберігати генофонд та обмежувати зростання частоти генетичних хвороб у першому і/або наступних поколіннях. Генетичні критерії безпеки є частиною індивідуальних, але з огляду на їх особливу важливість виокремлюються в особливу групу;

— психологічні — відображають ступінь сприйняття/несприйняття суспільством або групою індивідуумів рівня техногенного або природно-техногенного ризику;

— економічні — мають забезпечувати сталий довготривалий економічний розвиток. Кількісним критерієм безпеки є величина економічного збитку при великих катастрофах (природних або техногенних), що призводить до дестабілізації економічної системи;

— технічні — обмежують виникнення аварій і катастроф (наприклад, жорстке обмеження верхнього рівня ймовірності важкої аварії або обмеження на гранично припустиму кількість шкідливих та екологічно небезпечних речовин, що використовуються у технологічному процесі);

— біологічні — мають зберігати біорізноманіття видів (наприклад, у Нідерландах не допускається зменшення видового різноманіття понад 5 %). Іншим критерієм, що пропонується для використання, є обмеження на відносне зменшення кількості осіб, чутливих до фактора впливу;

— ресурсні — призначені обмежувати й регулювати інтенсивність використання відновлюваних і невідновлюваних природних ресурсів;

— політико-інформаційні — передбачають інформованість та участь населення у процесі ухвалення рішень щодо потенційно небезпечних технологій, доступ до будь-якої інформації щодо цих технологій;

— моральні й правові — формують нові моральні категорії та цінності, пов'язані з розумінням необхідності подальшого існування цивілізації;

— ландшафтні (географічні) — характеризують ступінь захищеності неживої складової ландшафту від антропогенного впливу незалежно від ступеня захищеності суспільства, яке проживає на даній території. Призначені обмежувати негативний екологічний вплив на водозбірні басейни, ґрунти й інші географічні елементи; крім того, у просторі кліматичних параметрів виокремлювати заборонені та прийнятні області.

В історичній науці поступово склалися різні уявлення про розвиток суспільних систем. Вивчення історії може дати новий і багатий матеріал щодо їх виживання і криз у процесі розвитку [3; 36.]. Що стосується вивчення критеріїв безпеки держави, то тут класичними можуть стати дві історичні концепції: етногенезу Л. Гумільова й еволюції А. Тойнбі [18; 67].

*Концепція еволюції А. Тойнбі.* На основі величезного історичного матеріалу, порівнюючи розвиток різних цивілізацій, англійський історик А. Тойнбі показав, що на один і той же історичний об'єкт (цивілізацію, народ, державу) впливає комплекс чинників. При цьому він урахував як природні обставини, так і соціальні. Однак не довкілля саме по собі впливає на утворення тієї чи іншої спільноти. Цивілізація приходить до людей не внаслідок якогось особливого біологічного дару чи впливу сприятливого географічного середовища, а внаслідок відгуку на виклик за надзвичайно тяжких обставин життя, що змушують спільноти докладати безпрецедентних зусиль для свого виживання. Унаслідок напруження життєвих сил спільнота змушена або деградувати й зникнути, або ж створити нову соціальну організацію.



Він показав, що основою існування людської спільноти є «життєвий порив». Останній — своєрідний могутній потік творчого формування, «потреба творчості» й у міру його ослаблення життя розпадається, перетворюючись на неживу речовину. Саме людина реалізує життєвий порив через свою творчість.

Таким чином, основою етногенезу, якщо зважати на ідеї А. Тойнбі, є виведення з рівноваги тієї чи іншої спільноти. Це може бути як природа, так і людські спільноти. Наприклад, постання найдавніших цивілізацій людства було зумовлене посухою Сахари та переселенням давніх єгиптян у долину Нілу, виклик природи межиріччя Тигру та Євфрату «створив» цивілізацію шумерів, річища Інду — цивілізацію Хараппі, Великої Китайської рівнини — давніх китайців, виклик тропічних джунглів Мексики — майя, неродючого гірського плато Анд — інків, виклик Середземного моря — мінойців та еллінів.

Серед основних ознак, за допомогою яких можна виділити цивілізацію як головний елемент теорії А. Тойнбі, є деяка кількість людей певної релігійної приналежності, що є критерієм безпеки.

*Концепція етногенезу Л. М. Гумільова.* Російський вчений Л. Гумільов переосмислив концепцію А. Тойнбі. Однак він спробував спростувати ідею, що розвиток цивілізації спричиняється викликом певних історичних обставин. Концепція «життєвого пориву» А. Тойнбі як продукту історичних (зокрема й природних) обставин була перетворена на пасіонарність — надмір біохімічної енергії живої речовини біосфери, що стає чинником етногенезу. Останній Гумільов виводить з-під влади соціально-економічних чинників і тлумачить як процес суто географічний.

Етнос, за Л. М. Гумільовим, є природно-географічною спільнотою людей, що склалася на засадах оригінального стереотипу поведінки й існує у вигляді енергетичної системи, що протиставляє себе всім іншим спільнотам, а також існує на засадах позитивної компліментарності з властивою їй мозаїчною структурою.

Фактично етногенез розглядається як енергетичний процес. Це і природно: для того, щоб здійснити історичний вчинок, необхідне зусилля.

Це зусилля як акт творення нового має спрямовуватися на подолання інерції обставин довкілля. А це означає, що необхідно здійснити роботу більшу, ніж просто самозбереження та виживання, для якої необхідна енергія.

Пасіонарність є надміром біохімічної енергії живої речовини, вона протилежна до вектора інстинкту та визначає здатність до наднапруги. Носіями пасіонарності є окремі особи — пасіонарії. Останні мають відмінну рису поведінки, орієнтовану в бік, протилежний інстинкту самозбереження. Тобто замість того, щоб задовольняти такі як у всіх потреби — розмноження у межах сім'ї, підкоряння усталеним порядкам, пасивне слідування історичним подіям, пасіонарії прагнуть вийти за межі буденності, виявляють виключну невдоволеність станом речей і намагаються подолати усталену інерцію.

На відміну від них, більшість людей Л. М. Гумільовим названо «гармонійними особами», у яких «пасіонарний імпульс рівний за величиною імпульсу самозбереження». Нарешті, він виділив і субпасіонаріїв, у яких переважає імпульс самозбереження, відтак їх змальовано особами вкрай егоїстичними та підступними.

Слід зазначити, що пасіонарність — це той же «життєвий порив» А. Тойнбі, тільки витлумачений як щось, з одного боку, об'єктивне (флуктуація біосфери), а з іншого — містичне: набуття пасіонарності здійснюється внаслідок напівмістичних «пасіонарних поштовхів», що виникають із незрозумілих причин. Однак цим автор концепції хотів пояснити недолік концепції А. Тойнбі: виклик природних обставин існував упродовж тривалої історії людства, однак чому лише у IV тис. до н. е. людство спромоглося на нього відповісти творенням цивілізацій? Чому ці цивілізації загнивали, якщо виклик, який їх спричинив, не зник [19]?

Таким чином, центральним у Л. Гумільова є положення про фазу підйому, що настає у разі, коли число пасіонаріїв, які відстоюють нові ідеї, досягає деякого критичного значення, достатнього, щоб завдяки своїм прагненням зробити союзниками

основну масу людей, коли вся діяльність народу спрямовується на виконання спільних інтересів етносу (держави), на перемогу етнічного колективу в цілому. Це і є критерієм його безпеки.

### 2.1.3. Критерії безпеки держави

Основна відмінність критеріїв безпеки суспільства від критеріїв безпеки держави полягає в тому, що перші розробляються за участю вільного волевиявлення людей, тоді як останні декларуються державою і спрямовані на захищеність життєво важливих інтересів, у першу чергу нації, в різних сферах життєдіяльності від внутрішніх і зовнішніх загроз, що забезпечує сталий і поступальний розвиток країни.

Нині в умовах світової фінансово-економічної кризи перед кожною країною з усією гостротою постала проблема підвищення ефективності механізмів відвертання й запобігання загроз національній безпеці в усіх сферах. При цьому важливо, щоб демократична держава виконувала функції організаційно-політичного механізму реалізації цих завдань і не ставила свої інтереси вище інтересів людини.

Останніми роками фахівцями багатьох країн світу приділяється значна увага розробленню нових концептуальних основ державної політики, спрямованої на забезпечення сталого розвитку й національної безпеки в нових історичних умовах. Наріжним каменем нової концепції національної безпеки є оцінка стратегічних ризиків, що базується на критеріях безпеки, заснованих на граничних значеннях [69].

Таблиця 2.1

Граничні значення розвитку суспільства,  
що вважаються катастрофічними у світовій практиці [69]

№ з/п	Назва показника	Гранично-критичне значення	Ймовірнісні соціально-політичні наслідки
1	Рівень промислового виробництва	30–40 %	Деіндустріалізація країни
2	Частка імпортованих продуктів харчування	30 %	Стратегічна залежність країни від імпорту

Продовження таблиці 2.1

№ з/п	Назва показника	Гранично-критичне значення	Ймовірнісні соціально-політичні наслідки
3	Частка в експорті продукції обробної промисловості	45 %	Колоніально-сировинна структура економіки
4	Частка в експорті високотехнологічної продукції	10–15 %	Технологічне відставання економіки
5	Частка у ВВП державних асигнувань на науку	2 %	Руйнування науково-технічного потенціалу
6	Співвідношення доходів 20 % найбагатших і найбідніших громадян	10:1	Антагонізація соціальної структури
7	Частка населення, яка живе за межею бідності	10 %	Люмпенізація населення
8	Співвідношення мінімальної і середньої заробітної плати	1:3	Декваліфікація і пауперизація робочої сили
9	Рівень безробіття	8–10 %	Зростання соціально-знедоленого населення
10	Умовний коефіцієнт депопуляції	1	Перевищення смертністю народжуваності
11	Сумарний коефіцієнт народжуваності	2,14–2,15	Відсутність простої зміни населення
12	Середня тривалість життя населення	75–79	Зниження життєздатності країни
13	Частка осіб старших 65 років у загальній чисельності населення	7 %	Старіння населення
14	Надходження для екологічної безпеки, % від ВВП	5 %	Загроза екологічної катастрофи
15	Екологічні втрати, % до ВВП	5 %	Життєбезпека довкілля
16	Природоохоронні витрати	5 %	Деградація екології
17	Кількість злочинів на 100 осіб	5–6	Криміналізація суспільних відносин

Продовження таблиці 2.1

№ з/п	Назва показника	Гранично-критичне значення	Ймовірнісні соціально-політичні наслідки
18	Рівень споживання алкоголю, л. абс. на людину на рік	8	Фізична деградація населення
19	Число суїцидів на 100 тис. осіб	3	Фрустрація масової свідомості
20	Рівень розповсюдженості психічної патології на 1000 осіб	284 (1992 р.) 360 (2010 р.) Росія	Руйнування особистості
21	Частка громадян, які виступають за кардинальну зміну політичної системи	40 %	Делегітимізація влади
22	Рівень довіри населення до центральних органів влади	40 %	Делегітимізація влади

Заслужують на увагу результати, отримані російськими вченими за допомогою такого підходу. Вони вважають, що ситуація в Росії — унікальна, якої ще не знала історія. Так, багато параметрів розвитку суспільства й економіки знаходяться в закритичній області. Вони пояснюють це так: з теоретичної точки зору це означає, що низка основних параметрів, що характеризують безпеку людини, суспільства, держави та довкілля, швидко змінюється з часом. А природні й техногенні катастрофи у сучасному кризовому стані виявилися значно тісніше пов'язаними із соціогенними лихами, ніж у випадку сталого, нормального розвитку. Як наслідок — неефективність багатьох традиційних методів ухвалення рішень і керування ризиком, захистом населення [13, С. 158]. Нині на практиці намагаються використовувати значну кількість таких критеріїв безпеки, що характеризували б ступінь захищеності різних об'єктів національної безпеки. Очевидний на перший погляд зв'язок між ретельним урахуванням усіх негативних чинників на людину, на кожен з елементів соціальних систем, держави, довкілля призводить у цілому до вельми

складних висновків щодо безпеки на основі цих критеріїв. При цьому залишається без відповіді питання про те, за допомогою якого з цих критеріїв робити остаточний висновок про стан національної безпеки.

Крім того, характеризуючи стан безпеки кожного з елементів системи, вони не відповідають на запитання про ступінь захищеності суспільства в цілому. На думку авторів монографії [66, С. 98], необхідно користуватися невеликою кількістю критеріїв безпеки й отриманих за їх допомогою інтегральних оцінок стану національної безпеки.

Особливої уваги заслуговують підходи, що базуються на методах теорії інформації і за допомогою яких знаходяться граничні значення безпечного функціонування різних соціальних систем, у тому числі й держав. На думку прихильників таких підходів [64, С. 98], існує деякий загальний чинник, що створює перепони нормальному розвитку майже всіх без винятку соціальних систем.

Звичайна соціальна система, що розвивається, досягнувши цього значення, може перейти на наступний ієрархічний рівень розвитку, розпочати утворювати між елементами попереднього рівня нові інформаційні зв'язки.

Сучасне суспільство з його системним баченням проблем безпеки, озброєне знаннями синергетики й нелінійної динаміки, намагається розробити такі критерії безпеки, що базуються на граничних значеннях, основу яких складають уявлення про збереження структурних зв'язків як між окремими елементами у суспільстві та довкіллям, так і між суспільством у цілому й довкіллям [12, С. 9–11].

Граничні значення — граничні величини, недотримання яких заважає нормальному розвитку людини, суспільства, держави й довкілля, призводить до утворення негативних, руйнівних тенденцій.

Критерії безпеки є ширшим поняттям, ніж граничні значення. На думку А. Возженнікова [11], першим необхідним кроком будь-яких системних досліджень національної безпеки має бути визначення меж, тобто критичних значень параметрів різ-

них сфер безпеки. Другим кроком досліджень має бути вивчення реакції системи на її відхилення від гомеостатичної межі. Таким чином, залежність між показниками безпеки й граничними значеннями необхідно розглядати в динаміці, а в разі значного відхилення від них вони мають бути ретельно вивчені.

Поняття динамічної стійкості тісно пов'язане з механізмом гомеостазу, механізмом збереження інваріантності деяких суттєвих характеристик систем безпеки незалежно від зовнішніх впливів.

Гомеостаз, як ми вже згадували [36] — це специфічне, фактично біологічне явище, що окреслює сталість певного набору характеристик, за умови підтримання яких зберігається життєдіяльність системи. Гомеостаз окреслює ще одну характеристику — спротив системи намаганням зовнішніх факторів змінити сталі внутрішні характеристики.

Механізм гомеостазу визначає умови безпечного існування людини, суспільства, екосистем, а також держави в цілому. Адже саме розуміння безпеки як стану захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства, держави, а також докільця від різних загроз потребує визначення допустимих величин негативних впливів на об'єкти безпеки, що не призвели б до їх загибелі чи деградації. Без знань межі безпечних умов життєдіяльності є неможливим захист життєво важливих інтересів об'єктів безпеки [50].

Кожна система має параметри, що є для неї основними, життєво важливими й від значення яких залежить відповідь на запитання, чи існує сама система. Гомеостаз системи зберігає саме ці параметри й тим самим підтримує існування самої системи.

Розрізняють два види гомеостазу: системний (загальний), що забезпечує зберігання інтегративної (цілісної) якості, та частковий — за окремою його компонентою [52].

Такий поділ є дуже важливим для урахування повноважень та обов'язків системи забезпечення національної безпеки взагалі та її суб'єктів зокрема.

У суспільстві й державі межі гомеостазу визначаються системою забезпечення національної безпеки. Тому знання гоме-

остатичних меж визначає діяльність органів і сил забезпечення національної безпеки.

Останнім часом багато фахівців поділяють думку, що оптимально стійка система має перебувати в коливальному режимі поміж рівномірним розподілом і розподілом згідно з правилом «золотого перетину» [72], у феномені якого вчені вже давно вбачають ознаку гармонії природи та структурної єдності всіх її об'єктів.

#### **2.1.4. Мета і завдання забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави**

В процесі своєї життєдіяльності особистість, суспільство і держава вкрай зацікавлені в досягненні стану, що характеризується відсутністю самої можливості настання таких змін, які ускладнюють або унеможливають реалізацію їхніх життєво важливих інтересів, — в досягненні стану безпеки.

Таким чином, по відношенню до загрози безпека виступає в якості блага, досягнення якого стає вкрай необхідним і бажаним. Більш того, подібне благо має першорядне значення, бо його досягнення є основною умовою для реалізації всіх інших інтересів особистості, суспільства і держави. Загроза паралізує життєдіяльність, зупиняє розвиток, придушує будь-яке альтернативне бажання. Не випадково в первісний період людство протягом сотень тисяч років не мало скільки-небудь помітного руху вперед. Проблема виживання відсувала на більш сприятливий період духовне вдосконалення людини. «Відсутність безпеки особистості і власності рівносильне відсутності будь-якого зв'язку між людськими зусиллями і досягненням цілей, для яких вони робляться. Це означає: невідомість того, чи погне той, хто сіє, чи дістануться продукти виробнику, чи буде людина користуватися завтра тим, що зберігає сьогодні...» — писали укладачі Словника Брокгауза і Ефрона [75, С. 304.]). Інакше кажучи, в стані постійного очікування або наявності загроз безпека стає цільовою настановою, яка визначає спрямованість і зміст відповідної діяльності, що має пріоритетне значення по відношенню до всіх інших видів доцільної діяльності, і яку ми визначаємо слово-



сполученням «забезпечення безпеки». Тому метою забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави є досягнення стану захищеності національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх, реальних і потенційних загроз в конкретно-історичній обстановці як основної умови нормального функціонування і прогресивного розвитку особистості, суспільства і держави.

Досягнення зазначеної мети здійснюється в результаті не якогось одного виду діяльності, а цілого комплексу узгоджених, але в той же час відносно самостійних дій, обумовлених більш приватними цілями, які прийнято називати завданнями забезпечення безпеки. В основі ж їх виділення лежать базові положення теорії діяльності.

Будь-яка людська діяльність, як відомо, підрозділяється на пізнавальну і перетворювальну. Перша спрямована на отримання нових знань про об'єктивну дійсність. Друга — на зміну цієї дійсності. Зі змістовної точки зору забезпечення безпеки ми можемо і повинні віднести до розряду перетворювальної діяльності, бо дана діяльність в кінцевому рахунку передбачає зміну процесу нанесення шкоди шляхом в кращому разі переведення його в сприятливий або нейтральний процес, в гіршому — зниження його руйнівного потенціалу.

Але будь-яка перетворювальна діяльність передбачає знання умов, в яких має бути здійснено зміну об'єктивної дійсності, певний пізнавальний процес, який підлягає спланованому перетворенню, але в той же час представляє собою відносно самостійний етап діяльності. По відношенню до зміни процесу нанесення шкоди пізнання полягатиме у виявленні і найбільш повному вивченні реально існуючої загрози, тобто у виявленні загрози, а також в скоєнні конкретних перетворювальних дій, спрямованих на зміну попередньо пізнаної загрози.

В такому випадку в якості завдань забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави виступають: виявлення загрози і перетворення реально існуючої загрози.

Однак крім виділених нами завдань забезпечення безпеки, які є основними, існують такі види діяльності, які носять чи забезпечують допоміжний характер по відношенню до перших.

Підставою для їх виділення служить загальнофілософське положення про те, що будь-яка перетворювальна діяльність підрозділяється на два види: основну перетворювальну діяльність, що має своїм продуктом кінцеву для даного етапу діяльності зміну дійсності, і допоміжну перетворювальну діяльність, що має своїм продуктом сприятливу обстановку для досягнення основних цілей, забезпечення успіху основної перетворювальної діяльності.

До такого роду допоміжних завдань забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави слід віднести:

— узгодження дій всіх суб'єктів, які беруть участь в процесі вирішення основних завдань забезпечення безпеки (управління процесом забезпечення безпеки);

— підбір, підготовку і розстановку кадрів, необхідних для успішного виконання основних завдань забезпечення безпеки;

— матеріально-технічне та фінансове забезпечення.

Завдання забезпечення безпеки не слід змішувати з напрямками і видами забезпечення безпеки.

Напрями забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави — це процес вирішення основних і допоміжних завдань забезпечення безпеки по відношенню до певного виду загроз, наприклад: протидія політичній загрозі (забезпечення політичної безпеки), протидія економічній загрозі (забезпечення економічної безпеки), протидія військовій загрозі (забезпечення воєнної безпеки) і т. д.

Види забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави поділяються залежно від механізму формування та реалізації загрози, який включає три послідовні етапи: процес формування загрози; безпосереднє нанесення шкоди; процеси, які є наслідком наставших шкідливих змін.

Тому в залежності від тієї стадії, на якій знаходиться розвиток загрози, забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави може виступати у вигляді:

— попередження загрози — протидія процесу формування загрози (протидія потенційній загрозі);

— припинення загрози — протидія процесу безпосереднього нанесення шкоди (протидія реальній загрозі);



— локалізація загрози — усунення наслідків, що настали внаслідок шкідливих змін або зниження до мінімуму наслідків цих змін (усунення реалізованої загрози).

При цьому необхідно зауважити, що здійснення всіх видів забезпечення безпеки (попередження, припинення і локалізація) передбачає повний комплекс рішення як основних, так і допоміжних завдань забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави по відношенню до тієї стадії, на якій знаходиться розвиток загрози.

### **2.1.5. Виявлення загрози**

Виявлення загрози є не що інше, як пізнавальна діяльність, тому керівну роль при її здійсненні грають найбільш загальні положення теорії пізнання, яка, як відомо, являє собою вчення про можливість пізнання людиною навколишнього світу, про джерела, шляхи і методи пізнання, про форми, в яких здійснюється пізнавальний процес.

У змістовному плані рішення даної задачі має два взаємопов'язаних етапи: процес наукового пізнання і процес практичного пізнання, на характеристиці яких слід зупинитися докладніше.

Процес наукового пізнання. Щоб здійснювати практичні дії, спрямовані на зміну процесу нанесення шкоди, необхідно попередньо визначитися, що собою являє загроза, які закономірності її формування, що представляє собою механізм нанесення шкоди, які умови сприяють цьому, які об'єкти можуть піддатися шкідливому впливу, на які об'єкти необхідно направити вплив і яким чином його здійснити, щоб в залежності від етапу розвитку загрози або попередити виникнення небезпечної ситуації, або припинити процес нанесення шкоди, або локалізувати шкідливі наслідки, інакше кажучи попередньо необхідно провести певну науково-дослідну роботу.

Ніхто не стане заперечувати тієї очевидної істини, що протидія військової агресії передбачає елементарне знання цього явища; недопущення загибелі людей від руйнування озонового шару Землі — знання про цей феномен; встановлення металевих дверей у своїй квартирі — уявлення про способи вчинення кра-

діжки майна. Але в той же час люди дуже часто, не бачачи безпосередньої віддачі від науково-дослідної роботи, готові закривати одну за одною наукові програми, не підозрюючи, що лише завдяки малопомітній і копіткій роботі наукових співробітників вони і здійснюють сьогодні свою практичну діяльність.

Для ефективного вирішення завдання перетворення загрози наукове пізнання має мати кілька напрямків досліджень: вивчення як біологічної, так і соціальної природи людини, реальних і потенційних можливостей його організму, а також дослідження природи і сутності суспільства і держави.

З метою ілюстрації важливості наукового пізнання питань, що стосуються безпеки, можна навести положення Концепції наукового забезпечення діяльності Ради національної безпеки і оборони України, затвердженої у 2007 році.

Так, в зазначеній Концепції основними завданнями наукового забезпечення діяльності Ради національної безпеки і оборони України, зокрема визначені: розроблення теоретичних основ національної безпеки; забезпечення вищих органів влади науково обґрунтованими пропозиціями щодо прийняття державних рішень у сфері національної безпеки; науковий супровід прогнозування, своєчасне виявлення, попередження і нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз національним інтересам України тощо.

Вивчення закономірностей розвитку різних природних і соціальних явищ включає:

— дослідження процесів взаємодії відомих природних і соціальних явищ з особистістю, суспільством і державою з метою встановлення тих з них, які несуть в собі можливість настання шкідливих для об'єктів безпеки змін;

— вивчення закономірностей процесу нанесення шкоди особі, суспільству і державі;

— визначення механізму вирішення основних і допоміжних завдань забезпечення безпеки;

— розробку ефективних форм організації діяльності щодо вирішення завдань забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави.

В кінцевому рахунку наукове пізнання має надати практиці забезпечення безпеки науково розроблені моделі формування різних загроз в типових ситуаціях, моделі нанесення шкоди, моделі діяльності по вирішенню основних завдань забезпечення безпеки та організації цього процесу в раніше заданих умовах. Крім того, практика повинна отримати від теорії методичку діяльності конкретних виконавців у різних типових ситуаціях, які можуть скластися в процесі вирішення завдань забезпечення безпеки держави. Як приклад можна назвати методичку виявлення ознак формування тієї чи іншої загрози, рекомендації по вибору форм і методів здійснення впливу в інтересах вирішення завдань забезпечення безпеки і ін.

Процес практичного пізнання. Після визначення типових моделей механізму формування загрози і процесу безпосереднього нанесення шкоди перед суб'єктом забезпечення безпеки постає нове завдання — за ознаками, виробленими в ході наукового дослідження, виділити з сукупності існуючих в конкретній обстановці природних і соціальних явищ ті, які становлять загрозу для особистості, суспільства і держави. На відміну від наукового пізнання практичне дослідження спрямоване на пізнання конкретної, даної, «цієї» загрози. При цьому закономірності, встановлені в результаті наукового дослідження, дають практичним працівникам загальне орієнтування, інакше кажучи, наукові знання конкретизуються в практичному пізнанні.

Кінцевою метою практичного пізнання є визначення моделі конкретного процесу нанесення шкоди особі, суспільству і державі. Однак це передбачає здійснення цілого ряду послідовних дій.

В ході практичного пізнання важливо перш за все виявити реальний процес формування і реалізації загрози, увійти в зіткнення з ним. У цьому питанні неоціненну допомогу надають вироблені в ході наукового дослідження моделі, так як вони містять основні ознаки, за якими з реальної дійсності виділяються конкретно існуючі загрози. В результаті цілеспрямованого, науково організованого збору первинної, емпіричної, фактичної інформації за ознаками моделей формування та реалізації загро-

зи, виробленим в ході науково-дослідної роботи, суб'єкт забезпечення безпеки отримує окремі, уривчасті відомості, що свідчать про можливе існування потенційної або реальної загрози. Ці відомості вимагають, насамперед, перевірки на достовірність, а також первинної обробки, аналізу, порівняння з уже наявною інформацією. Однак цілісної картини процесу нанесення шкоди навіть оброблені та проаналізовані, але уривчасті відомості дати не можуть, а без цього важко будувати і всю подальшу роботу з мінімізації реально існуючої загрози. Для створення ж цілісної картини процесу формування та реалізації загрози в ситуації невизначеності застосовується такий науковий метод, як аналогія з уже відомими типовими моделями розвитку загрози, які в достатку повинна давати наука. В результаті застосування аналогії окремі реально існуючі факти виявляються взаємопов'язаними між собою, укладаються в певну систему. Інакше кажучи, суб'єкт забезпечення безпеки при відсутності необхідних для прийняття практичного рішення знань прагне гіпотетично усунути невідповідності, заповнити відсутні знання на підставі існуючих і підтвердити все це практикою моделей. Він висуває гіпотези. Залежно від якості і кількості фактичної інформації може висуватися незліченна кількість гіпотез (версій) щодо існуючого процесу формування та реалізації загрози, які містять як фактичні дані, так і допущення, що вимагають наповнення конкретними фактами. У цей момент у свідомості суб'єкта забезпечення безпеки будуються десятки і навіть сотні моделей, які частково відображають реальний процес, а також побудованих на аналогії з уже відомими процесами і явищами. На цьому етапі перед практичним дослідником постає завдання перевірити висунуті гіпотези на практиці. Причому самі припущення вказують на прилеглий район пошуку нової фактичної інформації, дозволяють вести цілеспрямоване дослідження реальної дійсності.

В результаті науково організованого пошуку та отримання нової емпіричної інформації одні з гіпотез відсіваються, інші корегуються і поповнюються новими фактичними даними. Не варто забувати, що, навіть будучи науково обґрунтованою, гіпотеза може виявитися фікцією, плодом помилкових уявлень, оскільки

весь її пізнавальний механізм заснований на припущенні, що вона вірна. Тому в ході перевірки висунутих гіпотез може статися, що всі вони помилкові. В цьому випадку використовуються нові аналогії в залежності від наявної фактичної інформації.

Перевірка висунутих гіпотез вносить істотне доповнення в ступінь відображення процесу нанесення шкоди суб'єктом забезпечення безпеки, але, як правило, так звані «білі плями» залишаються. У цьому випадку доводиться знову звертатися до ідеальних моделей, які мають подібність з реально досліджуваним процесом формування і реалізації загрози, і за аналогією прагнути побудувати, прояснити, поліпшити гіпотезу, зробити її більш правдоподібною.

Якщо перевірка гіпотези не дала позитивних результатів, практичному досліднику необхідно повернутися на попередні етапи вивчення. При цьому повертатися до тих пір, поки суб'єкт забезпечення безпеки не вважатиме, що отриманих реальних відомостей цілком достатньо для проведення конкретних дій, спрямованих на перетворення реально існуючої загрози. Ідеальною умовою досягнення успіху в цьому випадку є отримання найбільш адекватної моделі процесу формування та реалізації загрози, що відбиває її минуле, сьогодення і майбутній розвиток.

Таким чином, процес практичного пізнання загрози включає такі послідовні операції:

1) збір первинної, емпіричної, фактичної інформації про реально існуючі процеси формування та реалізації загрози особистості, суспільству і державі;

2) обробка отриманої інформації, її узагальнення та аналіз;

3) висунування первинних гіпотез (версій) щодо конкретного процесу формування та реалізації загрози, використовуючи аналогії з моделями, які були вироблені в ході науково-дослідної роботи.

4. Перевірка гіпотез (версій), висунутих на попередньому етапі.

5. Встановлення конкретної моделі процесу формування та реалізації загрози як основної умови прийняття практичного рішення, спрямованого на перетворення пізнаною загрози.

### **2.1.6. Перетворення загрози**

Після встановлення ідеальної моделі реального небезпечно-го процесу, що відображає його минуле, сьогодення і майбутній розвиток, суб'єкту забезпечення безпеки необхідно виробити комплекс послідовних, взаємопов'язаних між собою за метою і місцем заходів, спрямованих на зміну загрози, тобто розробити ідеальну модель відповідної реакції, а саме прийняти рішення по перетворенню попередньо пізнаної загрози. Для цього перш за все потрібно дати оцінку реальному стану речей за трьома основними напрямками: оцінити процес розвитку загрози; співвіднести з ним власні можливості, сили і засоби; врахувати вплив соціального та природного середовища.

В процесі оцінки загрози в першу чергу необхідно встановити стадію розвитку небезпечної ситуації (в стадії формування, реалізації або реалізованості), ступінь можливої шкоди, час реалізації (якщо шкода ще не настала), джерела небезпеки та її носіїв, а також ті об'єкти, яким загрожує небезпечний вплив, і інші чинники, які залежать від рівня пізнання загрози.

Наступним кроком має бути оцінка співвідношення між своїми силами і засобами та реально існуючим процесом розвитку небезпеки з метою визначення можливості відповідної реакції. Тут важливо пам'ятати пораду великого Сунь Цзи, який говорив: «Бувають дороги, по яким не йдуть; бувають армії, на які не нападають; бувають фортеці, за які не борються...» [63, С. 39]. Підсумком такої оцінки можуть бути три варіанти. Перший має місце в тому випадку, коли можливості суб'єкта не дозволяють приступити до активного впливу на процес розвитку загрози і йому нічого не залишається, як виключити сам факт можливого взаємодії з небезпечним явищем. У цих випадках, як правило, або шукають укриття, або біжать від самої взаємодії, або просто збільшують відстань, щоб відтягнути момент взаємодії, сподіваючись все-таки знайти вихід з безнадійної, здавалося б, ситуації. Другий варіант характеризується тим, що сили і засоби, що знаходяться в розпорядженні суб'єкта забезпечення безпеки, дозволяють йому здійснювати цілеспрямований вплив на процес нанесення шкоди. При цьому, як прави-

ло, вже визначаються об'єкти передбачуваного впливу, бо від їх властивостей і якостей залежить вибір засобів і методів реалізації цього впливу. Третій варіант має місце в ситуації, коли можливостей для активного впливу на процес нанесення шкоди в силу різного роду обставин немає, але в той же час є здатність протистояти загрозі шляхом посилення власних можливостей (бронежилет, протигаз, щит і т. п.).

Але на всі варіанти передбачуваної реакції суб'єкта забезпечення безпеки істотно впливає стан соціального та природного середовища. Наприклад, хоча радянські прикордонники мали реальні можливості протидіяти провокаційним діям фашистів на державному кордоні напередодні Великої Вітчизняної війни, директива командування, що вимагає не відповідати на провокації, стримувала їх адекватну реакцію у відповідь. Що стосується впливу природного фактора, вельми характерний приклад неможливості застосування бойових літаків через несприятливі метеорологічні умови.

Підсумком оцінки обстановки, що склалася, є істотне обмеження варіантів дій у відповідь в залежності від власних можливостей, а також стану природного і соціального середовища. Це особливо важливо у зв'язку з тим, що в момент зіткнення і пізнання загрози в свідомості суб'єкта, як правило, вже існують сотні і тисячі моделей дій, які можуть бути абсолютно необдумано реалізовані в дійсності. Оцінка обстановки, що склалася, дозволяє виключити або звести до мінімуму емоційний порив, сприяє прийняттю найбільш виваженого та ефективного рішення.

Після правильно проведеної оцінки перед суб'єктом постають нові проблеми: яким чином і за допомогою яких засобів здійснити взаємодію і захист, яка форма організації найбільш підходить для цього. Тут знову використовується метод аналогії з вже відомими з досвіду або в результаті навчання теоретичними моделями вирішення завдання перетворення загрози стосовно до реальних об'єктів впливу і захисту. В результаті в свідомості суб'єкта забезпечення безпеки виникає кілька реально здійснених варіантів поставленої мети. При цьому слід мати на увазі, що вироблення варіантів залежить від рівня підготовки і знань

суб'єкта цієї діяльності, особливо в державі, де поділ праці при здійсненні будь-якої діяльності досягає найбільшого розмаху.

Надалі суб'єкту забезпечення безпеки необхідно зіставити вироблені варіанти прийняття рішення з точки зору ефективності кінцевого результату. При цьому один варіант перевага іншому тільки тоді, коли втрати корисності при одному менше, ніж при іншому.

На основі проведеного таким чином аналізу суб'єкт забезпечення безпеки віддає перевагу одному з варіантів, який являє собою ідеальну модель майбутньої діяльності по зміні реально існуючої загрози. Як правило, подібна ідеальна модель попередження, припинення або локалізації загрози носить назву плану, який може бути матеріалізований письмово або графічно на папері або будь-яким іншим способом. Подальші дії по перетворенню загрози будуть являти собою реалізацію прийнятого рішення.

Отже, процес прийняття рішення по перетворенню загрози включає наступні операції:

1. Оцінка обстановки (визначення етапу розвитку загрози, встановлення об'єкта, якому загрожує нанесення шкоди, ступінь можливої шкоди, встановлення співвідношення власних можливостей з реально існуючим процесом розвитку загрози, а також визначення впливу існуючих природних і соціальних умов на передбачувані відповідні дії стосовно загрози).

2. Розробка конкретних варіантів зміни процесу нанесення шкоди особі, суспільству і державі в залежності від стадії розвитку загрози (конкретизація мети щодо обраного об'єкта впливу, визначення завдань, які вимагають свого вирішення в процесі досягнення поставленої мети, окреслення кола необхідних сил і засобів, вироблення методів впливу або захисту, а також форм організації майбутньої роботи).

3. Аналіз підготовлених варіантів рішення.

4. Прийняття рішення, точніше, вибір одного з підготовлених варіантів, і відображення його в плані майбутніх дій, який являє собою не що інше, як модель майбутньої діяльності.

5. Підбір та підготовка необхідних для реалізації рішення сил і засобів забезпечення безпеки.



6. Проведення конкретних дій, спрямованих на реалізацію прийнятого рішення по перетворенню загрози.

7. Здійснення контролю та внесення необхідних коректив в процес реалізації рішення, виходячи із змін в обстановці.

8. Аналіз скоєних дій і аналіз уроків на майбутнє (ретроспективний аналіз обстановки).

Ідеальним варіантом для прийняття найбільш ефективного рішення є знання конкретного процесу нанесення шкоди у всіх його тонкощах. Однак слід визнати, що домогтися цього повністю ніколи не вдається. Більш того, дуже часто суб'єкту забезпечення безпеки доводиться приймати рішення в ситуації, яка характеризується високим ступенем невизначеності, коли жодна відома з досвіду або вироблена наукою модель процесу розвитку небезпеки не дозволяє використовувати аналогію і будувати гіпотези, заповнюючи прогалини в знанні. У цих ситуаціях на допомогу суб'єкту прийняття рішення приходять інтуїція.

#### **2.1.7. Способи забезпечення безпеки**

Перетворення загрози передбачає здійснення суб'єктом забезпечення безпеки того чи іншого способу дій — способу забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави — з метою недопущення настання шкоди або зведення її до мінімуму.

Безпека як філософська категорія передбачає захист буття особи, сім'ї, нації, людства, їхньої сутності, умов існування, життя загалом. Саме крізь призму філософської категорії буття та власної національної ідеї можна виділити справжні, а не фальшиві національні цінності, виявити основу для формування національних інтересів.

При виділенні способів забезпечення безпеки перш за все необхідно враховувати, що процес перетворення загрози може носити як активний, так і пасивний характер. Активна форма забезпечення безпеки характеризується тим, що суб'єкт цієї діяльності сам активно йде на зближення з об'єктом майбутньої дії з метою перетворення загрози в своїх інтересах. Основною ж ознакою пасивної форми забезпечення безпеки є те, що суб'єкт діяльності перебуває ніби в очікуванні взаємодії з небезпечним процесом,

роблячи заходи, що утруднюють здійснення нанесення шкоди або взагалі виключають настання шкідливих наслідків. Військовій науці, наприклад, активну та пасивну форми впливу на процес нанесення шкоди прийнято називати, відповідно, «наступом» та «обороною». В повсякденному житті пасивний характер здійснюється предметною діяльністю держави, її інших соціальних суб'єктів, які часто називають «охороною» чи «захистом».

В свою чергу сутність інформаційного впливу полягає в процесі передачі інформації за допомогою слів, жестів, письмових або графічних знаків та інших символів. Причому обов'язковою умовою цього процесу є засвоєння інформації, що передається, свідомістю адресата. Тому марно впливати на свідомість глухого за допомогою слів, на свідомість іноземця за допомогою вживання невідомої йому мови, на свідомість будь-якої людини, якщо вона не розуміє, про що йде мова.

При передачі інформації в рамках цієї дії передбачається досягнення двох цілей: або збільшення інформації в свідомості адресата (навчальний інформаційний вплив), або зміна подальшої поведінки одержувача інформації (управління інформаційним впливом), що обумовлює і виділення двох самостійних способів інформаційного впливу: навчання та управління. При цьому слід враховувати, що зміна може наступити і відразу, і в далекому майбутньому завдяки здатності людського мозку зберегти отриману інформацію.

У процесі забезпечення безпеки особливого значення набуває такий спосіб інформаційного впливу, як управління, роль же навчання зводиться до інформування про існуючі способи нанесення шкоди, про процеси формування небезпечних явищ, про процеси виникнення небезпечних ситуацій і т. п. в ході виховання дитини і отримання людиною освіти, а також до інформування населення про події, які так чи інакше можуть порушити нормальне життя громадян. Цю обставину необхідно враховувати при складанні програм навчання для дошкільних та загальноосвітніх установ, а також в діяльності засобів масової інформації.

При наданні керуючого впливу суб'єкту забезпечення безпеки необхідно враховувати вплив наступних факторів.



По-перше, потрібно виходити з того, що реакцією на управління може бути дія, не тільки вигідна суб'єкту впливу, але і яка приводить до зворотного ефекту. Тому важливо досконально «прорахувати» відповідну реакцію об'єкта керуючого впливу з точки зору користі для суб'єкта забезпечення безпеки.

По-друге, слід враховувати тип символічної системи, якою користується об'єкт управління, і не виходити за рамки доступного, зрозумілого для адресата.

По-третє, будь-яка дія породжує величезну кількість похідних дій і процесів, тому суб'єкту безпеки необхідно враховувати не тільки найближчі наслідки свого керуючого впливу, але і можливі зміни в майбутньому (мислити стратегічно).

По-четверте, величезну роль в процесі управління набувають засоби передачі інформації та канали її надходження, бо від них багато в чому залежить ступінь довіри адресата до інформації, яка отримується.

Основними методами надання керуючого впливу є переконання і примус.

Переконання характеризується тим, що об'єкт впливу самостійно на підставі цілеспрямовано доведеної до нього інформації приймає рішення щодо своєї найближчої або віддаленої дії.

На відміну від переконання, де об'єкт впливу самостійно приймає рішення на підставі отриманої ним інформації, примус характеризується тим, що в результаті оцінки цілеспрямовано доведених до об'єкта інформаційного впливу відомостей він приймає рішення проти своєї волі, всупереч вигоді.

Примус використовується тільки тоді, коли заздалегідь відомо, що об'єкт передбачуваного впливу не зробить необхідних дій. Як натиск використовується і психологічний вплив, що містить в собі можливість настання негативних наслідків. Тому при використанні методу примусу з метою забезпечення безпеки необхідно враховувати наступне.

По-перше, варіант психологічного впливу, який використовується по відношенню до об'єкта інформаційного впливу, повинен бути йому зрозумілий, тобто після доведення повідомлення в свідомості об'єкта обов'язково повинно виникнути уявлення

про можливості настання для нього шкідливих наслідків. Без цієї необхідної умови немає і методу примусу.

По-друге, вимога, що доводиться до об'єкта інформаційного впливу щодо його подальшої поведінки також має бути найбільш точно йому зрозумілою. Бо ніякими засобами не можна змусити людину виконати те, про що він не має жодного уявлення.

По-третє, вимоги, що пред'являються, повинні бути реально здійснені у просторі і часі, оскільки не можна примусити зробити людину те, що не в його владі. Тому важливе значення має попереднє вивчення можливостей об'єкта передбачуваного інформаційного впливу.

По-четверте, шкода, очікувана від реалізації психологічного впливу, повинна перевершувати ступінь можливої шкоди від реалізації вимоги суб'єкта впливу.

По-п'яте, варіант психологічного впливу повинен виключати нанесення шкоди самому суб'єкту забезпечення безпеки в разі його реалізації. Усвідомлення цієї обставини, наприклад, призвело політиків провідних ядерних держав до висновку про неможливість використання новітніх засобів масового знищення для досягнення політичних цілей.

По-шосте, примус, що використовується в інтересах забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави, має приносити не індивідуальну або корпоративну вигоду, а вигоду для всіх громадян. Серед особливих методів примусу, які використовуються при забезпеченні безпеки, можна назвати надання керуючого впливу на іншу державу за допомогою загрози застосування збройної сили, загрози накладення економічних санкцій, загрози розриву дипломатичних відносин і т. д.

У разі якщо примус в подібній формі не мав успіху, загроза може бути частково реалізована. При цьому керуючий характер примусу зберігається, оскільки у об'єкта інформаційного впливу зберігається вибір між подальшою реалізацією загрози і виконанням вимог. Однак якщо загроза приведена у виконання, а очікуваних дій не настало, то слід констатувати, що вибір методу примусу в якості способу забезпечення безпеки був помилковим.

Причини помилки необхідно шукати на стадії прийняття рішення по перетворенню загрози.

Надання керуючого впливу в інтересах забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави може носити як разовий, так і багаторазовий характер. У першому випадку за допомогою управління досягається одна конкретна мета — зміна поведінки людини в ситуації, що склалася, втрачає своє значення після досягнення результату (незалежно від його адекватності поставленій меті). Наприклад, надання керуючого впливу з метою зміни поведінки глави іноземної держави в ході дипломатичних переговорів. У другому випадку управління поширюється не тільки на конкретну ситуацію, а й на всі наступні подібні, типові ситуації. Прикладом може служити закон або будь-який інший нормативний акт, прийнятий на міжнародному або державному рівні. Не випадково Т. Гоббс, Д. Локк, І. Кант і інші філософи відзначали, що право є одним з найважливіших засобів забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави.

Якщо інформаційний вплив не дав позитивних результатів, суб'єкт забезпечення безпеки змушений вдаватися до використання інших способів впливу.

Способи фізичного впливу. Вони характеризуються перш за все використанням в якості засобів забезпечення безпеки матеріальних предметів, середовищ, полів, елементарних частинок і т. п., що приводяться в рух за допомогою кінетичної, акустичної, електромагнітної, радіоелектронної, хвильової, теплової та інших видів фізичної енергії. Суб'єкт при цьому залишається незмінним — свідомий індивід. Об'єктом ж може виступати все, що завгодно, точніше те, що підвладне впливу фізичних законів (тіло людини, якщо вона є джерелом або носієм небезпеки, засоби, що використовуються для нанесення шкоди особі, суспільству і державі, і т. п.). Прикладами фізичного впливу можуть служити удар ножем, постріл з вогнепальної зброї, кидок списа або каменю, наїзд на людину автомобіля і т. п. Класифікація способів фізичного впливу, використовуваних в процесі забезпечення безпеки, мабуть, повинна проводитися відповідно до видів фізичної енергії, за допомогою якої

відбувається дана дія. Тому можна говорити про способи механічного, акустичного, електромагнітного, радіоелектронного, радіаційного впливу і т. д.

Способи хімічного впливу. Вони припускають використання в якості засобів перетворення загрози різного роду речовин, дія яких підпорядкована законам хімії. В якості таких можуть виступати кислоти, луги, вибухові речовини, отрути, різного роду отруйні речовини, гази тощо. Суб'єкт хімічного впливу, як і раніше залишається незмінним — свідомий індивід, а як об'єкт може виступати будь-який органічний або неорганічний предмет, зміна якого може бути скоєна за допомогою будь-яких хімічних перетворень. При цьому знову обмовимося, що абсолютно неважливо, яким чином хімічні речовини досягли об'єкта свого руйнівного впливу, важливо, що мета забезпечення безпеки була досягнута саме цим шляхом. Методи ж доставки хімічних речовин до об'єкта впливу будуть носити підлеглий, допоміжний характер по відношенню до основного способу вирішення завдання. Як приклад використання хімічного впливу при забезпеченні безпеки можна назвати поширення отруйних речовин над лісами і сільськогосподарськими угіддями для боротьби з паразитами.

Способи біологічного впливу. Вони характеризуються не тим, що об'єктом впливу виступає живий організм, а тим, що при цьому мета забезпечення безпеки досягається шляхом використання біологічних можливостей всього живого. Суб'єктом в такому випадку виступає свідомий індивід або об'єднання таких індивідів, а в якості об'єкта може бути людина в його біологічній іпостасі, тварини, рослини, паразити, віруси і інші живі істоти, а також неорганічні речовини, якщо вони піддаються руйнуванню унаслідок впливу біологічної маси (наприклад, поступове руйнування дерев'яної будови термітами). Як засіб біологічного впливу може виступати тіло самого суб'єкта забезпечення безпеки, різного роду тварини (найбільш відоме використання собак), паразити і віруси (бактеріологічна зброя). Розподіл же способів біологічного впливу, що застосовуються для вирішення завдань забезпечення безпеки, найдоцільніше

проводити в залежності від біологічних засобів, які при цьому можуть використовуватися, що вимагає залучення класифікації живих організмів, прийнятій в біологічній науці.

Як показує аналіз, активний характер забезпечення безпеки передбачає здійснення одного з виділених нами способів впливу або їх комбінацію, в якій один з них залишається основним, вирішальним, пріоритетним. Вибір способу активного впливу залежить від завдання, розв'язуваного в конкретний момент, властивостей і якостей обраного об'єкта впливу, власних можливостей суб'єкта діяльності, впливу соціального та природного середовища. Всі ці питання враховуються в ході прийняття рішення по перетворенню загрози.

Перейдемо до характеристики пасивної форми перетворення загрози (захисту).

При пасивному характері забезпечення безпеки мета досягається двома способами: створенням загороджень і створенням труднощів на шляхах реалізації загрози.

Основними способами створення загороджень на шляхах реалізації загрози є: створення інженерних загороджень, створення технічних загороджень, створення біологічних загороджень і створення антропогенних загороджень (у повсякденному житті використовується термін «фізична охорона»).

Інженерне загородження характеризується перш за все тим, що є лише бар'єром на шляху реалізації загрози. У цій іпостасі можуть виступати: стіни будівель, паркани підприємств, металеві двері, бронезилет і т. п. До адміністративно-правових режимів відносяться: режим в'їзду на територію держави і виїзду з неї, режим перебування іноземних громадян, паспортна і дозвільна системи, правила обігу зброї, боеприпасів, вибухових, отруйних та наркотичних речовин, режим охорони відомостей, що становлять державну таємницю, і т. п.

До технічних режимів слід віднести використання кодованих замків, паролів для доступу до інформації, що знаходиться в комп'ютері, прихованих і відкритих замків на пристроях та інші технічні засоби, які обмежують доступ людей в режимні приміщення або до об'єктів.

Пасивна форма забезпечення безпеки носить перш за все попереджувальний характер, так як саме по собі знання суб'єктом нанесення шкоди, що в разі реалізації посягання йому доведеться долати штучно створені загородження і труднощі, надає керуючий вплив на його мотивацію при прийнятті остаточного рішення. Але зовнішній прояв пасивної форми забезпечення безпеки ми спостерігаємо, як правило, лише в процесі припинення загрози (затримання порушника при спробі проникнення на об'єкт, що охороняється, закриття тіла керівника держави охоронцем при здійсненні терористичного акту і т. п.) і локалізації вже завданої шкоди (недопущення поширення пожежі на об'єкті, що охороняється, надання першої допомоги, що охороняється при здійсненні насильницького посягання на його життя і ін.).

#### **2.1.8. Принципи забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави**

До принципів забезпечення безпеки відносяться: законність; дотримання балансу життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави; взаємна відповідальність особистості, суспільства і держави щодо забезпечення безпеки; інтеграція з міжнародними системами безпеки.

Можна доповнити перераховані принципи наступними:

— єдність, взаємозв'язок і збалансованість усіх видів безпеки, зміна їх пріоритетності в залежності від ситуації; пріоритетність політичних, економічних, інформаційних заходів забезпечення національної безпеки; реальність (з урахуванням наявних ресурсів, сил і засобів) висунутих завдань;

— дотримання норм міжнародного права і українських законів при здійсненні заходів примусового характеру (в тому числі з використанням військової сили);

— поєднання централізованого управління силами і засобами забезпечення безпеки з передачею відповідно до унітарного устрою України частини повноважень в цій області органів державної влади органам місцевого самоврядування.

В цілому ці принципи грають важливу роль в процесі забезпечення безпеки. Однак ця нормативна група принципів не

дозволяє повністю вирішити проблему забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави, оскільки не охоплює інші, не менш важливі аспекти діяльності держави в цій сфері. До них потрібно віднести перш за все питання, пов'язані з організацією процесу реалізації механізму забезпечення безпеки.

Тому є необхідність в розробці нової групи принципів, які відбили б організаційні аспекти забезпечення безпеки. Ці принципи ґрунтуються на вищезгаданих і раніше розглянутих методологічних принципах, а також на результатах аналізу наукової літератури.

До них відносяться:

- принцип відповідності всіх дій цілям і задачам забезпечення безпеки;
- принцип взаємодії всіх сил і засобів, що беруть участь в забезпеченні безпеки;
- принцип відповідності правовим і моральним нормам; принцип пріоритету заходів попередження; принцип активності, ініціативи і творчості; принцип гнучкості; принцип швидкого реагування.

Принцип відповідності всіх дій цілям і задачам забезпечення безпеки. Реалізація цього принципу передбачає єдність дій всіх учасників процесу забезпечення безпеки. Він передбачає також цілеспрямованість дій всіх державних органів, які беруть участь в підготовці та реалізації заходів, спрямованих на забезпечення безпеки. Ці заходи реалізуються в системі послідовних, взаємопов'язаних між собою конкретних заходів як тактичного, так і стратегічного характеру, організація і проведення яких покладаються на конкретних виконавців.

Принцип взаємодії. Зміст цього принципу відображає перш за все узгодженість за часом і місцем дій всіх гілок влади в процесі забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави. Крім того, цей принцип передбачає узгодженість дій сил і засобів виконавчої влади, яка несе основне навантаження при реалізації цілей і завдань забезпечення безпеки. Важливе значення тут має взаєморозуміння між усіма учасниками процесу і їх взаємодоповнення. З цією метою всі учасники забезпечення безпеки по-

винні постійно перебувати в робочій взаємодії, відпрацьовуючи варіанти спільних дій в типових та нетипових ситуаціях. Особливу роль в реалізації цього принципу набувають наукові розробки і спільні навчання із забезпечення безпеки, а також узгоджена програма підготовки кадрів.

Цей принцип буквально пронизує життєдіяльність особистості, суспільства і держави та знаходиться в прямій залежності від узгодженості та взаємозв'язку інтересів цих структурних елементів, оскільки вони самі є активними учасниками процесу забезпечення безпеки. Провідна роль при цьому належить РНБОУ, на яку покладається обов'язок організації та координації розробки стратегії в області забезпечення безпеки.

Принцип відповідності правовим і моральним нормам. Він передбачає суворе дотримання всіма гілками державної влади насамперед норм Конституції, а також інших правових актів і моральних норм, встановлених самим суспільством. Особливого значення набуває дотримання цих норм керівниками всіх рівнів, в тому числі і Президентом. Керівництво країни має демонструвати суспільству приклад дотримання правових норм, оскільки порушення права на цьому рівні створює передумови порушення правових норм державними чиновниками і простими громадянами, що забезпечує сприятливі умови для зростання злочинності. Такий стан негативно позначається на діяльності державного апарату, який поступово втрачає своє призначення і стає об'єктом криміналізації. Тому система забезпечення безпеки повинна давати певні гарантії захисту державного апарату від цих негативних явищ, і це повинно складати одну з функцій системи безпеки. В іншому випадку система не буде ефективно працювати. Важливу роль тут відіграє пропаганда правових і моральних норм, їх значення в життєдіяльності людини взагалі і в забезпеченні безпеки зокрема. На це повинні бути спрямовані зусилля всіх засобів масової інформації, а також навчання і виховання у всіх навчальних закладах країни, починаючи зі школи.

Принцип пріоритету заходів попередження. Зміст цього принципу включає в себе систему заходів, пов'язаних із запобіганням загроз на ранніх стадіях їх формування. Він передбачає



своєчасне виявлення тенденцій і передумов, що сприяють розвитку загроз, що дозволяє виробити відповідні профілактичні заходи щодо недопущення виникнення реальних загроз. Пріоритет зазначених заходів визначається і тим, що припинення за своїм характером може гостро сприйматися громадськістю, оскільки пов'язано з певними обмеженнями прав і свобод громадян. У реальному житті часом не вдається уникнути застосування запобіжних заходів, але вони повинні використовуватися в крайньому випадку, коли вичерпані всі заходи попереджувального характеру. При цьому застосування запобіжних заходів має носити гласний характер, громадськості повинна бути обов'язково пояснена необхідність прийняття таких жорстких заходів до правопорушника. Кожна така дія має бути зрозумілою оточуючим і не повинна викликати негативну реакцію.

Принцип активності, ініціативи і творчості. Цей принцип найбільш яскраво відображає наступальний характер дій, спрямованих на забезпечення безпеки, і вимагає від учасників цього процесу реалізації своїх кращих якостей в досягненні поставлених цілей. Він передбачає вдумливе відношення до розробки системи заходів забезпечення безпеки на всіх рівнях. Це дає право силам і засобам, які беруть участь у забезпеченні безпеки, діяти швидко, рішуче, але в рамках закону і вимог моралі. Його реалізація знаходиться в прямій залежності від уміння проаналізувати, оцінити і спрогнозувати складну обстановку і прийняти відповідне рішення з підготовки та проведення комплексу заходів, вибору необхідних сил і засобів, форм і методів вирішення конкретних проблем забезпечення безпеки. Важливе значення в реалізації цього принципу набуває вміння аналізувати і оцінювати проміжні результати своєї діяльності, вносити відповідні корективи, вчасно виправляти помилки і недоліки, правильно оцінювати досягнутий результат.

Принцип гнучкості, Зміст цього принципу набуває особливого значення на стадії реалізації задуму забезпечення безпеки, так як він сприяє досягненню цілей і завдань в складних умовах, позаштатних ситуаціях. Він сприяє виробленню і прийняттю відповідних ефективних рішень в інтересах забезпечення безпеки

конкретними виконавцями. У процесі його реалізації усуваються всілякі конфліктні ситуації, які можуть з'являтися як всередині системи, так і поза нею. Особливе значення цей принцип набуває в умовах міждержавного спілкування з питань безпеки, що дозволяє знайти компромісне рішення без обмеження власних інтересів. Він передбачає будувати всю роботу з використанням зворотного зв'язку та виробляє в учасників забезпечення безпеки готовність до прийняття неординарних рішень.

Принцип швидкого реагування. Важливе значення цього принципу обумовлено можливістю появи реальних або потенційних загроз в найнесподіваніший час і в непрогнозованому місці. Тому система безпеки повинна мати резервні можливості, здатні в короткий термін відреагувати на отриману інформацію про факт погрози і прийняти екстрені та вичерпні заходи щодо усунення виявлених загроз.

Крім того, цей принцип передбачає готовність всіх сил і засобів в стислі терміни мобілізувати необхідні резерви для усунення загрози, яка може завдати найбільшої шкоди. Особлива увага повинна бути приділена ліквідації загроз, здатних привести до масового ураження населення. Це не тільки військова небезпека, але і загрози мирного часу: терористична загроза, екологічні катастрофи, аварії на хімічних і атомних об'єктах, подібні трагедії Чорнобиля.

Всі розглянуті нами принципи мають важливе практичне значення для забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави. Знання цих принципів сприяє професійному зростанню кожного учасника процесу забезпечення безпеки. Воно дозволяє системно, цілісно уявити необхідність і важливість послідовності взаємопов'язаних дій і заходів, спрямованих на ефективне забезпечення безпеки.

Сфера забезпечення безпеки є найменш розробленим об'єктом дослідження, що потребує використання ефективних системних методів аналізу. Одним із ефективних методів дослідження вважають системний підхід. Сутність системного підходу при дослідженні проблем забезпечення безпеки заключається в тому, що діяльність особистості, суспільства і держави в даній



сфері розглядається як відкрита динамічна система в цілях знаходження шляхів оптимізації даної системи. Саме системний підхід дозволяє по-новому підійти до вирішення ряду актуальних і важливих проблем.

При характеристиці принципу системності, В. П. Кузьмін відмічає що, якщо би в самому загальному вигляді охарактеризувати принцип системності, то це буде означати, що явище об'єктивної дійсності розглядається з позицій системного цілого та його закономірностей [21, С. 33].

Ефективність використання розглянутих вище принципів передбачає їх системність, взаємозв'язок і взаємне доповнення. Тільки в цьому випадку можна розраховувати на позитивний результат.

## **2.2. Система забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави**

### **2.2.1. Фактори, що впливають на побудову системи забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави**

При побудові системи забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави слід враховувати цілий ряд факторів, які вчиняють найсерйозніший вплив на цей процес.

Забезпечення безпеки особи передбачає визначення ряду умов, які гарантують реалізацію цього завдання за допомогою системи інститутів та наділення змістовною суттю і спрямованістю такої діяльності. Г. Шмоллер пояснює, що «під політичними, правовими і економічними інститутами ми розуміємо особливий порядок суспільного життя, спрямованого до певної мети і яким забезпечують стійкі рамки для безперервної діяльності» [28].

Побудова системи забезпечення безпеки знаходиться в прямій залежності від характеру і спрямованості потенційних і реальних загроз. Тільки наявність або обґрунтоване очікування можливості настання шкідливих змін виправдовує існування того чи іншого державного інституту. Наприклад, наявність військової загрози є причиною створення збройних сил, здатних

відбити агресію і ліквідувати цю загрозу. Протягом свого розвитку людство постійно стикалося з новими видами загроз, що вимагало від громадян і їх правителів прийняття термінових заходів протидії, а значить, і нових державних установ, на які була б покладено це завдання. У той же час з ліквідацією небезпеки необхідність в протидії їй державного органу відпадає сама собою, що тягне за собою або його усунення, або переорієнтацію на інший фронт роботи.

Узагальнена схема системного розв'язування проблем забезпечення безпеки держави, особистості, суспільства, держави може бути представлена у вигляді трьох базових елементів: національні інтереси, загроза, захист [21, С. 32].

Серйозне значення при побудові системи забезпечення безпеки набуває облік збільшення або зменшення ступеня можливої шкоди з боку того чи іншого небезпечного процесу. Бо одна справа, коли ведуться активні бойові дії, і зовсім інша — коли війна переходить в мирну фазу вирішення протиріч методами переконання і примусу, що виключають застосування насильства.

Побудова системи забезпечення безпеки повинна проводитися відповідно до особливостей історичного розвитку держави. Як говорив Ш. Монтеск'є: «Уряд найбільше у злагоді з природою в тому випадку, якщо його особливі властивості найбільше відповідають характеру народу, для якого вони встановлені» [44, С. 168]. Особливо важливо враховувати звичаї і традиції народу. «Раз звичаї встановилися і забобони укорінилися, було б небезпечною і непотрібною справою їх реформувати. Подібно тим дурним і боягузливим хворим, які тремтять при вигляді лікаря, народ не може винести навіть дотику до своїх проблем, хоча б і з метою їх знищення», — писав з цього приводу Ж.-Ж. Руссо [62, С. 79.]. Тут же доречно нагадати про те, що неприпустимо бездумно копіювати систему забезпечення безпеки, яка прекрасно функціонує в іншій процвітаючій країні, бо те, що добре там, може виявитися вкрай згубним в інших умовах. Як не можна виростити кавове дерево в Україні, так і не можна сліпо переносити методику побудови системи забезпечення безпеки однієї держави, суспільства і людини в іншу. При цьому, мабуть, слід керу-

ватися порадою М. М. Карамзіна: «Держава може запозичувати від іншої корисні відомості, не наслідуючи її в звичаях. Нехай ці звичаї природно змінюються, але наказувати їм Статутом є насильство...» [26, С. 33].

Тому при реорганізації вже існуючої системи потрібна крайня обережність, оскільки, як писав Н. Макіавеллі, немає справи важчої за задумом, більш сумнівною за успіхом, більш небезпечною при здійсненні, ніж вводити нові установи. Адже при цьому ворогами перетворювача будуть всі, кому вигідний колишній порядок, і він знайде лише прохолодних захисників у всіх, кому могло б стати добре при новому ладі. Млявість ця відбувається здебільшого від страху перед ворогами, які мають на своєму боці закон, частиною ж — від властивої людям невіри, так як вони не вірять в нову справу, поки не побачать, що утворився вже міцний досвід [42, С. 234]. Тому «всі мудрі законодавці, які примушували змінювати політичні статути, намагалися якомога менше відходити від старих» [27, С. 62]

На побудову системи забезпечення безпеки визначальний вплив робить економічне становище в країні, тому що якщо реально існуючі небезпеки вимагають однієї форми побудови системи державних органів, але ні фінансів, ні матеріальних ресурсів для цього не вистачає, то правителі змушені або обмежувати добробут своїх громадян, викликаючи їх невдоволення, або шукати більш ефективні методи протидії небезпеці, або покладатися на щасливий випадок.

Особливу роль при побудові системи забезпечення безпеки грає природний фактор. Наприклад, якщо острівні держави типу Японії, Нової Зеландії можуть очікувати агресію з боку інших держав і готуватися до її відображенню тільки з моря або з повітря, то держави, що мають сухопутні кордони, повинні передбачити дещо інші методи, форми і державні органи протидії агресії. Матимуть відмінні риси і системи забезпечення безпеки держав, що знаходяться в різних кліматичних умовах, бо одна справа, коли цілий рік тепло, інша — коли літо змінюється холодною, морозною зимою. Не менше значення набуває і рельєф місцевості, що неминуче відіб'ється на характері бойових дій, на

типах використовуваних транспортних засобів, на вигляді застосовуваного озброєння і т. п. Слід враховувати і те, що деякі види небезпек безпосередньо залежать від природних умов даної місцевості. Наприклад, землетруси відбуваються не у всіх частинах планети. Це означає, що нема чого даремно витратити фінансові та матеріальні ресурси на прогнозування землетрусів в тому районі, де їх не було і, з точки зору вчених, ніколи не буде.

Істотний вплив на побудову системи забезпечення безпеки надає розмір державної території. «Як природа встановила межу зростання людини, поза яким вона виробляє тільки велетнів і карликів, точно так же існує і по відношенню до кращої будови держави межа території, яку вона може займати, щоб вона не була занадто великою, щоб бути в змозі добре управлятися, ні занадто малою, для того щоб бути в змозі підтримувати своє існування власними силами», — писав Ж.-Ж. Руссо [62, С. 82]. Для того щоб система забезпечення безпеки успішно функціонувала, потрібна висока швидкість передачі інформації від виконавців до центру прийняття рішення і назад. Тому держави, що охоплюють великі території, повинні володіти новітніми системами зв'язку, що створюють можливості ефективного управління на будь-яких відстанях. До того ж значна частина землі вимагає наявності таких транспортних засобів, які дозволяли б своєчасно перекидати матеріальні і людські ресурси в цілях забезпечення безпеки особистості, суспільства й держави.

Надзвичайно важливе значення при побудові системи забезпечення безпеки набуває ставлення до цього процесу населення. Народ, як відомо, нерідко перебуває в полоні або власних ілюзій, або помилок, майстерно нав'язаних політиками. Найчастіше ці ілюзорні уявлення заважають або навіть перешкоджають створенню і функціонуванню об'єктивно необхідних інститутів державної влади.

Великий вплив на побудову системи забезпечення безпеки надає суб'єктивний фактор, оскільки некомпетентність керівників держави або їх радників в організації забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави, заперечення впливу окремих факторів так чи інакше відбиваються не тільки на ефективнос-

ті функціонування системи забезпечення безпеки, а й, що напевно, найголовніше, не надає громадянам держави той рівень безпеки, який можна було забезпечити, використовуючи ті ж ресурси. Але найбільше зло для громадян держави представляє той правитель, який замість загального інтересу в забезпеченні безпеки переслідує особисті інтереси або інтереси будь-якої корпоративної групи.

При побудові системи забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави не може ігноруватися вже існуюча в державі законодавча база, встановлений порядок введення в дію нових нормативних актів і створення відсутніх, з урахуванням існуючих небезпек, державних органів. Але крім внутрішнього законодавства суб'єкт побудови системи забезпечення безпеки зазнає впливу і норм міжнародного права, неухвага до яких може привести до загострення міжнародних відносин і виникнення нових загроз. Навіть якщо небезпека загибелі держави від внутрішньої смути або зовнішньої агресії настільки велика, що немає інших засобів для порятунку громадян, крім прийняття надзвичайних заходів, перехід до цих заходів повинен бути здійснений в законному порядку, в зв'язку з чим в Конституції кожної держави передбачається порядок введення надзвичайного або воєнного стану.

На розбудову системи забезпечення безпеки величезний вплив справляє міжнародне становище держави. Досить згадати обмеження, введені країнами-переможцями щодо організації системи забезпечення безпеки Німеччини і Японії після Другої світової війни.

### **2.2.2. Загальна характеристика системи забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави**

Системою забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави є сукупність взаємопов'язаних між собою органів законодавчої, виконавчої та судової влади, громадських та інших організацій та окремих громадян, які беруть участь у забезпеченні безпеки відповідно до закону, а також нормативні акти, які регламентують відносини в сфері забезпечення безпеки.

Система забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави — це механізм взаємодії її складових частин, заснованих на національних інтересах та цінностях українського суспільства, спрямованих для забезпечення реалізації стратегічних завдань держави, визначених політикою національної безпеки [9].

Система забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави базується на інституціональній основі, з чітко визначеною правовою базою, висококваліфікованим персоналом, функціонуючим відповідно до діючого законодавства для досягнення національних інтересів. [9].

Система забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави будується виходячи з основних напрямків, критерієм виділення яких є джерела загрози.

Суб'єктом забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави є той, хто приймає рішення про проведення конкретних практичних дій щодо попередження та припинення небезпеки або локалізації вже завданої шкоди.

Суб'єктами забезпечення безпеки можуть бути громадяни держави, наприклад в разі безпосереднього злочинного посягання на їхнє життя, здоров'я, майно і т. п. або посягання на життя, здоров'я, майно або соціальне становище інших осіб. Однак можливості громадян держави вживати конкретних заходів, спрямованих на забезпечення безпеки, серйозно обмежені існуючим законодавством. Основними правовими інститутами, що регламентують діяльність громадян щодо забезпечення безпеки, є необхідна оборона, крайня необхідність, правомірність нанесення шкоди при затриманні злочинця і виправданій ризик. Крім того, участь громадян в забезпеченні безпеки держави полягає у виробленні моральних норм регулювання суспільних відносин, що складаються в державі. Важливо також відзначити, що ефективність діяльності органів державної влади щодо забезпечення безпеки багато в чому залежить від ініціативи громадян, так як самі громадяни, наприклад, вирішують, звертатися за допомогою в правоохоронні органи чи ні, що є ще одним видом участі громадян в процесі забезпечення безпеки.

Суб'єктами забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави можуть бути і різні об'єднання громадян: політичні партії, громадські об'єднання, комерційні організації, інші організовані групи громадян, але їх можливості в цій сфері також серйозно обмежені законодавством. Правову основу діяльності цих об'єднань щодо забезпечення безпеки держави, крім інституту крайньої необхідності і необхідної оборони, складають правові документи, в яких визначені права та обов'язки створюваних громадських структур, а також інші нормативні акти. Крім того, важливе значення набуває створення громадянами держави самодіяльних громадських структур для підтримки громадського правопорядку та захисту прав і інтересів громадян. А на державну владу покладається прямий обов'язок щодо стимулювання індивідуальної і колективної участі громадян держави в процесі забезпечення безпеки.

Провідним суб'єктом забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави виступає організація державної влади, бо тільки вона володіє монополією на державний примус, нормативними і матеріальними можливостями для попередження і припинення небезпеки, а також локалізації завданої шкоди. Організація державної влади реалізує свої повноваження щодо забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави через органи законодавчої, виконавчої та судової влади.

Вищий законодавчий орган держави:

- визначає пріоритети у захисті життєво важливих інтересів об'єктів безпеки;
- розробляє систему правового регулювання відносин у сфері безпеки;
- встановлює порядок організації та діяльності державних органів, які беруть участь у забезпеченні безпеки;
- здійснює контроль за кадровою політикою державних органів забезпечення безпеки;
- визначає бюджетні асигнування на фінансування органів забезпечення безпеки і урядових програм у сфері безпеки;
- ратифікує та денонсує міжнародні договори і угоди України з питань забезпечення безпеки.

Органи виконавчої влади:

- забезпечують виконання законів та інших нормативних актів, що регламентують відносини в сфері забезпечення безпеки;
- організують розроблення та реалізацію державних програм забезпечення безпеки;
- здійснюють систему заходів щодо забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави в межах своєї компетенції; відповідно до закону формують, реорганізують і ліквідують державні органи забезпечення безпеки.

В цьому контексті слід зазначити, що в Україні функціонує Рада національної безпеки і оборони (РНБОУ) — координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президенті України.

Відповідно до статті 107 Конституції України РНБОУ координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Рішення РНБОУ вводяться в дію указами Президента України. Компетенція та функції РНБОУ визначаються Законом України N 183/98-ВР «Про Раду національної безпеки і оборони України».

Судові органи:

- забезпечують захист конституційного ладу в Україні;
- здійснюють правосуддя у справах про злочини, які зазіхають на безпеку особистості, суспільства і держави;
- забезпечують судовий захист громадян, громадських та інших організацій і об'єднань, чиї права були порушені у зв'язку з діяльністю щодо забезпечення безпеки.

### **2.2.3. Фактори, що впливають на функціонування системи забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави**

На систему забезпечення безпеки в процесі її функціонування постійно впливає безліч факторів, які в узагальненому вигляді можна розділити на три групи: фактори, які залежать від ступеня сформованості загроз, їх характеру та спрямованості; чинники, які закладено всередині самої системи забезпечення безпеки; чинники, пов'язані з соціальним і природним середовищем.



На функціонування системи забезпечення безпеки істотно впливає етап формування і розвитку загрози особистості, суспільству і державі. Безсумнівно, головні зусилля суб'єкта забезпечення безпеки повинні бути спрямовані на своєчасне виявлення і попередження потенційної небезпеки, бо припинення реальної загрози вимагає великих витрат і не завжди дає можливість запобігти нанесенню шкоди. Що ж стосується локалізації вже заподіяної шкоди, то сам факт її заподіяння свідчить про відсутність дієвої системи забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави.

Великий вплив на процес організації системи забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави надає характер джерела загрози або носія загрози. Звичайно, протидія загрозі, що виходить від стихійних сил природи, наприклад, повені, буде одним, якщо ж джерелом загрози є людина, то заходи попередження, які мають бути, будуть зовсім іншими.

Важливе значення має і місцезнаходження джерела загрози. Всередині держави легше вирішувати питання, пов'язані з попередженням та припиненням виявлених загроз, оскільки добре відомі джерела загроз і умови, в яких проходять небезпечні процеси: законодавча база, політична і економічна ситуація, психологічне ставлення до забезпечення безпеки з боку населення, рівень його правової культури і т. п. Крім того, поява невідомих раніше внутрішніх загроз може негайно знайти відображення в зміні існуючих правових норм і прийнятті нових, а також у розбудові системи забезпечення безпеки з урахуванням нових обставин. Те ж саме можна спостерігати і в разі зміни характеру та спрямованості будь-яких внутрішніх загроз, які обумовлені, як правило, станом соціальної, економічної і політичної сфер суспільних відносин.

Інша справа, коли джерело загрози знаходиться поза юрисдикцією нашої держави. Забезпечуючи безпеку особистості, суспільства і держави на території іншої країни, необхідно дотримуватися існуючих там звичаїв і правових норм, що регулюють поведінку як своїх, так і іноземних громадян.

На функціонування системи забезпечення безпеки не менший вплив чинять економічний стан держави; наявність під-

готовлених кадрів; законодавча база, яка регулює відносини в сфері забезпечення безпеки; ставлення до процесу забезпечення безпеки з боку широких верств населення; здатність керівництва держави прийняти ті чи інші рішення в сфері забезпечення безпеки та інші чинники, що стосуються внутрішніх аспектів системи забезпечення безпеки. Великий вплив на функціонування системи забезпечення безпеки вчинює постійно діючий в складних соціальних системах ефект запізнювання реакції на виявлені загрози. Це пояснюється багатьма причинами. По-перше, для того щоб інформація про загрозу і її основні характеристики дійшла від її першоджерела до організаційної структури, на яку законом покладено функцію прийняття рішення, проходить досить часу, протягом якого загроза може змінити частину своїх параметрів. По-друге, проведення прийнятого рішення в життя також вимагає часу, необхідного для доведення керуючої інформації до конкретного виконавця. У зв'язку з цим від системи забезпечення безпеки потрібна розробка науково обґрунтованих прогнозів розвитку загрози не тільки на найближчу, але і на тривалу перспективу. Чим вище рівень відповідності прогнозу дійсному стану речей, тим більша ймовірність того, що прийняте рішення дасть очікуваний ефект.

Функціонування всієї системи забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави в значній мірі залежить від рівня спотворення інформації в процесі її передачі від першоджерела до центру прийняття рішення, а від нього — до виконавця. Це обумовлено неминучою частковою втратою інформації на шляху її руху, а також суб'єктивним сприйняттям інформації на кожному етапі її руху. Якщо на якомусь етапі руху інформації виявиться або недобросовісна людина, або ворог, то цілком ймовірно прийняття або ненавмисно помилкових практичних рішень у сфері забезпечення безпеки, або надання керуючого інформаційного впливу на процес прийняття подібних рішень в інтересах супротивника. Тому перед практикою забезпечення безпеки постає конкретне завдання звести втрати і спотворення в процесі передачі інформації до мінімального рівня, що вимагає розробки сучасних систем зв'язку і збільшення ступеня їх захисту, а також



підвищення якості підготовки та надійності тих людей, які беруть участь в процесі забезпечення безпеки.

Важливе значення для ефективного функціонування системи забезпечення безпеки має суб'єктивний фактор. Кожен практичний працівник, який бере участь в цьому процесі, обмежений у своїй діяльності певними правовими і моральними рамками, в межах яких має свободу ініціативи і творчості на шляху досягнення найбільш ефективного результату. Творчий підхід до вирішення завдання забезпечення безпеки в рамках закону і норм моралі вносить позитивний суб'єктивізм в процес забезпечення безпеки. Але якщо творчість виходить за встановлені державою і суспільством межі, то вона набуває рис свавілля — так званий «негативний суб'єктивізм». Особливо небезпечним є прояв негативного суб'єктивного фактора на рівні вищих органів законодавчої, виконавчої та судової влади, які направляють і регулюють діяльність всієї системи забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави.

На функціонування системи забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави серйозний вплив вчиняє психологічний фактор, який включає розкриття механізмів формування мотивації поведінки і дій людей в процесі забезпечення безпеки, а також прийняття рішення про застосування тих чи інших заходів. Сюди ж можна віднести вплив психологічних установок і стереотипів, що склалися в поведінці в процесі забезпечення безпеки, особливо в стресових ситуаціях. Психологічні аспекти включають також вольову і емоційну сторони діяльності, перш за все рішучість суб'єкта слідувати схвалюваним ним установкам або відкидати неприйнятні для нього принципи.

Не менший вплив на процес забезпечення безпеки здійснює соціальне середовище. Від того, які політичні, економічні, правові зміни відбуваються в державі і за її межами, неминуче залежить і діяльність всіх суб'єктів забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави.

У процесі забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави слід також враховувати і такі чинники, як географічне положення країни, розмір території, переважання сухопутного

або морського кордону, кліматичні умови, ступінь ймовірності і райони можливих стихійних бід і т. д.

Знання та облік зазначених факторів дозволяють більш ефективно вирішувати завдання, поставлені перед системою забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави.

Система забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави носить прогностичний характер, здатний запобігти хибним діям в системі державного управління. Вона оцінюється індикативними показниками в процесі державного управління в напрямку прогресивного розвитку досягнення національних інтересів [9].

Слід зазначити, що суспільна безпека органічно пов'язана з особистою безпекою громадян, яка становить комплекс суспільних інтересів, спрямованих на захист конституційних прав і свобод людини і громадянина. Іншими словами, суспільна безпека — це захищеність життєво важливих інтересів окремих громадян, соціальних груп, суспільства загалом, а також системи суспільних цінностей (якими є безпека особистості і суспільства, законність і правова захищеність людини, демократія і народний суверенітет, плюралізм і вільна боротьба ідей та інтересів, мир і злагода в суспільстві тощо) від внутрішніх та зовнішніх загроз політичного, економічного, соціального, екологічного та іншого характеру. При цьому головний суспільний інтерес полягає в дотриманні безпеки кожної особистості, забезпеченні добробуту, стабільності інститутів, що гарантують демократію, безпеку та стійкий розвиток суспільства, що, у свою чергу, уможливило підвищення керованості суспільними процесами та їхнє цілеспрямоване регулювання.

## Висновки до розділу 2

Результати порівняльного аналізу різних підходів до з'ясування змісту концепту безпеки, в т. ч. суспільної, дають змогу говорити про її двоїсту природу, наявність умовно соціальної (захист природних прав і свобод людини і громадянина, передусім права на життя і добробут), умовно політичної (забезпечення демократії і народного суверенітету, протидія політиці

насилля над суспільством з боку політичної влади та її узурпації) та, можливо, інших складових (елементів), обумовлених впливом реальних і потенційних загроз національній безпеці внутрішньо- та зовнішньополітичного, економічного, соціального, гуманітарного, екологічного та іншого характеру і походження. Здоровий глузд підказує, що найефективнішим шляхом забезпечення безпеки людини і громадянина, суспільства і держави є своєчасне виявлення й усунення небезпек і перешкод об'єктивно детермінованого суспільного розвитку та недопущення їхнього переростання в реальні загрози безпеці суспільства, національній безпеці загалом.

Предметом подальших розробок у цьому напрямку вивчення суспільної безпеки, на нашу думку, може бути проблема громадянського виміру національної та суспільної безпеки, її забезпечення на недержавному (суспільному) рівні за участі інституцій громадянського суспільства, зокрема різних асоціативних та інституційних форм самоорганізації громадськості, через запровадження дієвого громадського контролю за реалізацією державної стратегії національної безпеки України, розвинену мережу громадських об'єднань як рівноправних з органами державної влади, суб'єктів її забезпечення.

Слід зазначити, що головним в забезпеченні безпеки є наявність політичної волі держави, інтеграція всіх сил і засобів, які беруть участь в цьому процесі, подальше поліпшення становища в економічній, соціальній, науково-технічній та військовій сферах. Крім того, необхідно відповідне наукове і матеріально-фінансове забезпечення даної сфери діяльності держави. Проблема забезпечення безпеки зачіпає кожного члена суспільства, тому необхідно виховувати культуру забезпечення безпеки. З цією метою в навчальних закладах країни має бути введено вивчення цих питань на різних рівнях — починаючи з середньої школи і закінчуючи вищими навчальними закладами.



## Список використаних джерел до розділу 2

1. Августин Блаженный. О Граде Божьем / Августин Блаженный. — СПб. : Алетейя; К. : УЦИИМ-Пресс, 1998. — 684 с.
2. Альгин А. П. Риск и его роль в общественной жизни / Альгин А. П. — М.: Мысль, 1989. — 187 с.
3. Арманд А. Д. Анатомия кризисов / А. Д. Арманд, Д. И. Люри, В. В. Жерихин и др. — М.: Наука, 1999. — 238 с.
4. Аристотель. Сочинения: В 4-х т. — Т. 4 / пер. с древнегреч.; [общ. ред. А. И. Доватура]. — М.: Мысль, 1983. — 830 с.
5. Беззубов Д. О. До визначення основних елементів структури національної безпеки України / Д. О. Беззубов //Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях учених. — 2011. — № 103.
6. Беззубов Д. О. Суспільна безпека (організаційно-правові засади забезпечення) : монографія. — К. : Леся, 2013. — 452 с.
7. Белов С. В. Безопасность жизнедеятельности. Учебник для вузов / С. В. Белов, А. В. Ильницкая [и др.]; под общ. ред. С. В. Белова. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Высш. шк., 1999. — 448 с.
8. Білорус О. Г. Глобальні трансформації і стратегії розвитку / Білорус О. Г., Лук'яненко Д. Г. — К.: Оріяне, 2000. — 534 с.
9. Блистів Т. І. Концептуальні підходи до визначення методологічної функції законодавчого забезпечення національної безпеки України/, Блистів Т. І., Колесник В. Т., Пригунов В. Т., П. Я., Карпова К. В // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право : науковий журнал. Серія : Юридичні науки. — № 4 (81). — С. 13–26
10. Боднар О. Поняття особистої безпеки людини і його структура/Наук зап. Ін-у законодавства Верховної Ради України. — 2011. — Вип. 2 (5). — С. 148–153.
11. Быков, А. Проблемы анализа безопасности человека, общества и природы / А. Быков, Н. Мурзин. — СПб.: Наука, 1997. — 247 с.

12. Ваганов В. Б. Стратегія національної безпеки України в контексті досвіду світової спільноти / Ваганов В. Б., Гончаренко О. М., Лисицин Е. М. // Наука і оборона. — 2001. — № 1.
13. Возженников А. В. Национальная безопасность: теория, практика, стратегия / А. В. Возженников. — М.: НПО «МОДУЛЬ», 2000. — 240 с.
14. Воробьев Ю. Л. Безопасность — условие жизнеорганизации XXI века / Ю. Л. Воробьев // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. — 2001. — № 1. — С. 5–11.
15. Воробьев Ю. Л. Управление риском и устойчивое развитие. Человеческое измерение / Ю. Л. Воробьев, Г. Г. Малинецкий, Н. А. Махутов // Общественные науки и современность. — 2000. — № 6. — С. 150–162.
16. Герасимова В. Право на риск / В. Герасимова // Правда, 1986. — 12 мая.
17. Гоббс Т. Собрание сочинений: В 2 т. Т.1. М.: Мысль, 1989
18. Горбулін В. П. Системно-концептуальні засади стратегії національної безпеки України / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. — К.: ДП «НВЦ «Євроатлантикінформ», 2007. — 592 с.
19. Горшенева И. А. Некоторые аспекты взаимодействия органов полиции со средствами массовой информации // Закон и право. — М.: ЮНИТИ — ДАНА, 2002. (0,4 п. л).
20. Гумилев, Л. Н. Этногенез и биосфера Земли. 3-е изд., стереотипное / Л. Н. Гумилев. — Л.: Гидрометеиздат, 1990. — 528 с.
21. Далиев М. И. Основы обеспечения безопасности России Учеб. пособие/ Далиев М. И. Далиев,, А. Д. Урсул. Рос. гос. торгово-экон. ун-т, НИИ проблем безопасности и устойчивости развития. — М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2003. — 423 С.
22. Даймонд Дж. Коллапс. Почему одни общества выживают, а другие умирают / Дж. Даймонд. — М.: АСТ: АСТ МОСКВА, 2008. — 768 с.
23. Данільян О. Г. Національна безпека України: структура та напрямки реалізації: навч. посіб. / Данільян О. Г., Дзьобань О. П., Панов М. І.; [худож, оформ. С. І. Правдюк]. Х.: Фоліо, 2002. — 285 с.
24. Дзьобань О. П. Проблема індивідуальної та колективної безпеки у творчості Томаса Гоббса та Іммануїла Канта (філософсько-правовий аспект) / О. П. Дзьобань, Ю. С. Размегаєва // Проблеми філософії права. Міжнародний часопис. — Т. 2. — Київ-Чернівці: Рута, 2004.
25. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення : монографія / В. Т. Шлемко, І. Ф. Бінько. — К.: НІСД, 1997. — Вип. 2. — 144 с. — (Серія «Національна безпека»).
26. Жаліло Я. Стратегія забезпечення економічної безпеки України. Пріоритети та проблеми імплементації / Жаліло Я. // Стратегія національної безпеки України в контексті досвіду світової спільноти. — К.: Сатсанга, 2001. — 224 с.
27. Загальна гігієна: підручник / Є. Г. Гончарук, Ю. І. Кундієв, В. Г. Бардов та ін.; за ред. Є. Г. Гончарука. — К.: Вища шк., 1995. — 552 с.
28. Івченко І. Ю. Моделювання економічних ризиків і ризикових ситуацій: навч. посіб./ Івченко І. Ю. — К.: Центр учбової літератури, 2007. — 344 с.
29. Капуловський А. В. Забезпечення безпеки особистості як дієвий механізм реагування на загрози національній безпеці/ А. В. Капуловський// Аспекти публічного управління. — Київ: В-о «Грані». — 2014. — № 8 (10)
30. Карамзин Н. М. История государства Российского / Карамзин Н. М. — М.: Олма-пресс, Образование, 2005. — 879 с.
31. Карамзин Н. М. Записки о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях.. М.: Наука, 1991
32. Качинський, А. Б. Безпека, загрози та ризик / А. Б. Качинський. — К.: ІПНБ РНБО; НА СБ України, 2004. — 472 с.
33. Керимов Д. А. Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права: монография / Д. А. Керимов — 6-е изд. — М.: Изд-во СГУ, 2011. — 520 с.
34. Коваль Л. В. Охрана громадського порядку / Коваль Л. В. — К.: Політвидав України, 1988. 94 с.

35. Конституція України// Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141
36. Копан О. В. Соціальна безпеки і процедурні засади управління / О. В. Копан // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. — 2001. — № 14.
37. Кунев ЮД. Системний підхід до безпеки соціальних систем / Ю. Д. Кунев // Актуальні проблеми права: теорія і практика: зб. наук, праць. — Луганськ: Східноукр. нац. ун-т імені Володимира Дала. — 2002. — № 3. — С. 84–92.
38. Курко М. Н., Заросило В. О., Беззубов Д. О. Подоляка С. А., Тетерук А. А., Муляр Г. В. Адміністративні основи забезпечення суспільної безпеки. навчально-методичний посібник /М. Н. Курко, В. О. Заросило та ін. — К.: «МП Леся», 2016. — 416 с.
39. Лапін В. М. Безпека життєдіяльності людини: навч. посіб. / Лапін В. М. — К.: Знання, 1999. — 184 с.
40. Лесков М. А. Гомеостатические процессы и теория безопасности //Безопасность, 1994. № 4
41. Ліпкан В. А. Безпекознавство: навч. посіб. / Ліпкан В. А. — К.: Вид-тво Європейського ун-ту, 2003. — 207 с.
42. Ліпкан В. А. Національна безпека і національні інтереси України / Ліпкан В. А. — К.: КНТ, 2006. — 68 с. — (Серія «Національна і міжнародна безпека»).
43. Локк Д. Собрание сочинений: В 3 т. Т. 3. М.: Мысль, 1987
44. Лук'янова В. В. Економічний ризик: навч. посіб. / Лук'янова В. В., Головач Т. В. — К.: Академвидав, 2007. — 464 с.
45. Макаренко В. П. Безопасность как элемент политики государства / Макаренко В. П. — М.: Мысль, 1982. — 277 с.
46. Макиавелли Н. Князь // Сочинения. М. — Л.: Академия, 1934.
47. Малахов В. П. Многообразие методологий современной теории государства и права: историческая методология / В. П. Малахов // История государства и права. — 2009. — № 20. — С. 46–48.
48. Монтескье Ш. Избранные произведения. М.: Политическая литература, 1955.

49. Національна безпека України: навч. посіб. / Ситник Г. П., Олуйко В. М, Вавринячук М. П. — К.: Кондор, 2007. — 616 с.
50. Нижник Н. Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): навч. посіб. / Нижник Н. Р., Ситник Г. П., Білоус В. Т.; [за заг. ред. П. В. Мельника, Н. Р. Нижник]. — Ірпінь, 2000. — 304 с.
51. Новиков А. М. Методология научного исследования / Новиков А. М., Новиков Д. А. — М.: Либроком, 2010. — 280 с.
52. Новицький, Г. В. Теоретико-правові основи забезпечення національної безпеки України / Г. В. Новицький. — К.: Інтертехнологія, 2008. — 496 с.
53. Олеха Л. Г. Цивилизация и революция / Олеха Л. Г. — М.: Мысль, 1999. — 226 с.
54. Пасічник В. Філософська категорія безпеки як основа нової парадигми державного управління національною безпекою/ В. Пасічник// Науковий вісник Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.. — Львів: 2011. — Вип. 7
55. Петров, В. К. Устойчивость государства / В. К. Петров, С. Г. Селиванов. — М.: Экономика, 2005. — 491 с
56. Поздняков А. И. Информационная безопасность // Безопасность. 1992. № 6.
57. Прангишвили, И. В. Системный подход и общесистемные закономерности / И. В. Прангишвили. — М.: СИНТЕГ, 2000. — 528 с.
58. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 берез. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 125. — Ст. 180.
59. Про Збройні сили України: Закон України від 6 груд. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 9. — Ст. 108.
60. Про оборону України: Закон України від 6 груд. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 9. — Ст. 106.
61. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 черв. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 351.



62. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 берез. 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 35. — Ст. 237.
63. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 берез. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 27.
64. Программа развития ООН (ПРООН) о развитии человеческого потенциала 1994 года: доклад. — М.: Высшая школа, 1997. — 98 с.
65. Риск, неопределенность и прибыль / Найт Ф. Х.; пер. с англ. — М.: Дело, 2003. — 360 с.
66. Рудашевский В. Д. Риск, конфликт и неопределенность в процессе принятия решений и их моделирование / В. Д. Рудашевский // Вопросы психологии. — 1974. — № 2.
67. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. СПб.: изд. Д. Е. Жуковского, 1907.
68. Сунь Цзы. Трактат о военном искусстве // Конрад Н. И. Избранные произведения. М.: Наука, 1977.
69. Седов, Е. А. Информационно-энтропийные свойства социальных систем // Общественные науки и современность / Е. А. Седов. — 1993. — № 5. — С. 92–100.
70. Скородумова О. Б. Виртуальная личность и свобода (к проблеме социокультурных истоков понимания свободы в Интернете) / О. Б. Скородумова // Вестн. Моск. ун-та. Серия 7. Философия. — 2004. — № 2. — С. 75–96.
71. Спиноза. Политический трактат. М.: изд. Н. Н. Ключкова, 1910.
72. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки. Монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. — К.: НІСД, 2010. — 288 с., С. 92
73. Тойнби, А. Дж. Постигание истории / А. Дж. Тойнби. — М.: Прогресс, 1991. — 736 с.
74. Україна та Росія у системі міжнародних відносин: стратегічна перспектива: монографія / Рада нац. безпеки і оборони України, Нац. ін-т проблем міжнар. безпеки; за заг. ред. С. І. Пирожкова. — К.: НШМБ, 2001. — 624 с. Хайдеггер М. Переписка (1920–1963) / Хайдеггер М., Ясперс К. / пер. с нем. И. Михайлова. — М.: AdMarginem, 2001. — 415 с.
75. Управление риском: Риск. Устойчивое развитие. Синергетика / [Владимиров В. А., Воробьев Ю. А., Садов С. С. и др.] — М.: Наука, 2000. — 431 с.
76. Философия и методология познания: [учеб. для магистров и аспирантов]; под общ. и науч. ред. В. Л. Обухова, Ю. Н. Солонина, В. П. Сальникова и В. В. Васильковой — СПб.: Фонд поддержки науки и образования в области правоохранительной деятельности «Университет», 2003. — 560 с.
77. Фромм Э. Бегство от свободы / Фромм Э.; пер. с англ. Т. Панфиловой. — М.: АСТ МОСКВА, 2004. — 211 с.
78. Харитонов, А. Я. Физико-математическая модель внутренней безопасности сложных систем / А. Я Харитонов // Безопасность. 1995. — № 5–6. — С. 105–108
79. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / Цветков В. В. — Х.: Право, 1996. — 165 с.
80. Шевелев Э. Г. Проблема адекватности восприятия угроз национальной безопасности и приоритетные направления ее разработки // Военная мысль. 1994. № 5.
81. Шмоллер Г. Нова історична школа Теорії державного регулювання економіки — 2008 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pidruchniki.com>
82. Энциклопедический словарь / Под ред. И. Е. Андреевского. Т. 5. СПб.: Изд-во. И. А. Брокгауза и И. А. Эфрона, 1891.
83. Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. М.: Политиздат, 1989. — 185 с.
84. Эразм Роттердамский. Похвала глупости / [сост., вступ. ст., примеч. А. Л. Субботина]. — М.: Советская Россия, 1991. — 462 с.





## Розділ 3 ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### 3.1. Методологічний аналіз міжнародних критеріїв інформаційної безпеки держави

З поглибленням глобалізаційних процесів, викликаних розвитком інформаційно-комунікаційних технологій, наприкінці минулого століття суттєво зросли загрози інформаційній безпеці, що спричинило об'єктивну необхідність розробки нових міжнародних уніфікованих критеріїв, які характеризують інформаційну безпеку. Виходячи із загальноприйнятого визначення інформаційної безпеки держави як стану захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави, йдеться про можливість запобігти шкоди населенню через неповноту, невчасність та спотвореність інформації, що використовується; негативний інформаційний вплив; негативні наслідки використання інформаційних технологій; несанкціоноване використання, поширення і порушення цілісності, конфіденційності та доступності інформації.

При цьому, на думку вітчизняних науковців А. Чічановського та О. Старіша, важливим є збереження збалансованості інтересів особистості, суспільства і держави [1, с. 352]. Якщо інтереси особистості пов'язані із реалізацією конституційного права доступу до інформаційних ресурсів та не забороненого законом їх використання, а також захисту персональних даних, то інтереси суспільства полягають у досягненні суспільної згоди й духовному розвитку спільноти на основі забезпечення інтересів особи, у зміцненні демократії та побудові правової демократичної держави. Держава, у свою чергу, край зацікавлена в розбудові національної інформаційної інфраструктури, реалізації громадянами конституційних гарантій права доступу до інформаційних ресурсів з метою збереження непорушності конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності держави, соціально-політичної та економічної стабільності.

Відповідно до національних інтересів держави формуються внутрішня і зовнішня політика в контексті забезпечення інформаційної безпеки, що потребує довершених систем і технологій управління — інформаційних технологій. Однією з таких технологій є сучасні інформаційні війни. Уперше на науковому рівні це питання порушив відомий дослідник Е. Тоффлер, стверджуючи, що «для цивілізації третьої хвилі одним із головних видів сировини буде інформація» [2, с. 33]. Виходячи з того, що всі види ресурсів цивілізації поділяються на матеріальні і нематеріальні, інформаційну безпеку, на нашу думку, доцільно розглядати і досліджувати у двох вимірах: техніко-технологічному та гуманітарному.

У техніко-технологічному вимірі методологічною базою для визначення вимог захисту інформаційних систем від несанкціонованого доступу, створення захисних систем та оцінки ступеня захищеності є критерії оцінки інформаційної безпеки. Головним завданням цих критеріїв є узгодженість позицій і запитів трьох груп фахівців, які однаковою мірою їх використовують, — виробників, споживачів та експертів з кваліфікації рівня безпеки. Якщо для виробників першочергово важлива максимальна конкретність стандартів та загальні вимоги критеріїв, то для споживачів визначальними є простота критеріїв та однозначність параметрів вибору захищеної системи. Експерти ж використовують критерії для визначення відповідності між ІТ-продуктом і запропонованими до нього вимогами.

Початок вироблення стандартів інформаційної безпеки, на переконання переважної більшості дослідників, покладено в 1983 р. так званою «Оранжевою книгою» Міністерства оборони США — «Критерії оцінки надійних комп'ютерних систем». Згідно з цим документом, безпечною є інформаційна система, яка керує доступом до даних. Проте оскільки абсолютно безпечних систем не існує, то доцільно оцінювати ступінь довіри до системи, її надійність. У 1986 р. країни Європи спільно розробили загальні «Європейські критерії безпеки інформаційних технологій», якими, зокрема, визначені завдання засобів інформаційної безпеки:

- захист інформаційних ресурсів від несанкціонованого доступу з метою забезпечення конфіденційності;
- забезпечення цілісності інформаційних ресурсів шляхом їх захисту від несанкціонованої модифікації або знищення;
- забезпечення працездатності систем за допомогою протидії загрозам відмови в обслуговуванні [1, с. 390].

Для визначення ефективності та надійності засобів захисту у «Єврокритеріях» було вперше введено поняття «адекватності засобів захисту» і визначено сім рівнів адекватності: за зростанням — від Е0 до Е6.

Якщо перший стандарт інформаційної безпеки — «Оранжева книга» — призначався для систем спеціального і військового призначення, то сфера застосування розроблених кількома роками пізніше «Єврокритеріїв» значно розширена. До цього стандарту увійшли: розподілені системи, мережі, системи телекомунікацій та системи управління базами даних. А розроблені у 1993 році «Канадські критерії безпеки комп'ютерних систем» сферою свого застосування розглядають усі типи комп'ютерних систем. З метою створення єдиного міжнародного стандарту інформаційної безпеки спільними зусиллями авторів «Європейських критеріїв безпеки інформаційних технологій», «Федеральних критеріїв безпеки інформаційних технологій Росії» та «Канадських критеріїв безпеки комп'ютерних систем» у 1996 році завершена робота з об'єднання цих стандартів у «Єдині критерії безпеки інформаційних технологій» (англ.: Common Criteria for Information Technology Security Evaluation), що проголошені невід'ємним компонентом інформаційних технологій [3, с. 40–45].

Згідно з цим документом для характеристики основних критеріїв інформаційної безпеки застосовується модель триади CIA (англ.: CIA Triad), яка передбачає три основні характеристики інформаційної безпеки: конфіденційність, цілісність та доступність (англ. Confidentiality, Integrity and Availability (CIA)). Можливості несанкціонованого ознайомлення з інформацією становлять загрози конфіденційності. У разі, якщо існують вимоги щодо обмеження можливості модифікації інформації, їх відносять до критеріїв цілісності. Загрози, що належать до порушення

можливості використання комп'ютерних систем або оброблюваної інформації, становлять загрози доступності. Ідентифікація і контроль за діями користувачів, керованість комп'ютерною системою складають предмет спостережності й керованості. Інформаційні системи аналізуються в трьох головних секторах: технічних засобах, програмному забезпеченні та комунікаціях для ідентифікування і застосування промислових стандартів інформаційної безпеки як механізми захисту і запобігання на трьох рівнях: фізичному, особистому й організаційному.

«Єдині критерії», на думку вітчизняних дослідників О. Петрова, О. Таликіна та А. Мініна, дають змогу за допомогою механізмів профілів захисту: споживачам — створювати приватні набори вимог, що відповідають їхнім потребам; розробникам — використовувати як основу для створення специфікацій своїх продуктів [4, с. 92]. Профіль захисту і сертифікації засобів захисту складають Проект захисту, що подає ІТ-продукт у процесі кваліфікаційного аналізу. За допомогою профілів захисту споживачі формулюють свої вимоги до виробників. Проект захисту містить вимоги і завдання захисту ІТ-продукту, а також описує рівень функціональних можливостей реалізованих у ньому засобів захисту, їхнє обґрунтування і підтвердження ступеня їхньої адекватності, отже являє собою основу для спільної роботи виробників і експертів з кваліфікації. Тож, на переконання науковців, головні переваги «Єдиних критеріїв» — повнота вимог інформаційної безпеки, гнучкість у застосуванні й відкритість для наступного розвитку з урахуванням новітніх досягнень науки й техніки.

Найбільш вдалим, на наш погляд, визначенням техніко-технологічного виміру інформаційної безпеки та захисту інформації є «захищеність інформації і підтримуючої інфраструктури від випадкових та навмисних впливів природного та штучного характеру, в результаті яких наносяться збитки власникам або користувачам інформації й інфраструктурі, що їх підтримує» [5, с. 13]. Інформаційна безпека забезпечується за рахунок захисту інформації. У свою чергу, захистом інформації є комплекс заходів, спрямованих на забезпечення необхідного рівня інформаційної безпеки.

Сучасний рівень розвитку цивілізації, на переконання відомого вітчизняного науковця Г. Почепцова, є причиною того, що «інформація несе у собі як творчу, так і руйнівну силу, але набагато більшою мірою, аніж це було раніше» [6, с. 79]. Тому, поряд з безпекою інформаційних технологій та інформаційних ресурсів, не менш важливим, на наш погляд, є гуманітарний вимір інформаційної безпеки, тобто захист від шкідливого впливу інформації та інформаційна вразливість особистості, суспільства, цивілізації. Використання нових прогресивних інформаційних технологій в суспільному житті, у виробництві та управлінні, можливості швидкого обміну науково-технічною, економічною, навчальною та іншою інформацією є підтвердженням значущості інформації як системоутворювального соціального явища. Водночас, суспільство, на думку українських дослідників, «з великим запізненням починає осмислювати політичні, економічні, соціальні, військові, психологічні та інші наслідки глобальної інформатизації» [5, с. 11]. Очевидно, що технологічно розвинені держави намагаються і продовжуватимуть збільшувати політичну, економічну та військову перевагу за рахунок досягнення переваг у рівні інформатизації, і, як наслідок, — установа та впровадження глобального інформаційного контролю над менш розвиненими державами, проведення в загальному інформаційному просторі ідеологічної та культурної експансії.

Інформаційні війни велись постійно із стародавніх часів і у більшості випадків суттєво впливали на становлення та розвиток різних держав. Проте самі терміни «інформаційна війна», «інформаційна операція» почали активно вживатися після війни в Перській затоці [3, с. 40–45]. Яскравим та дієвим прикладом успішного ведення інформаційної війни, її впливу на кінцевий результат, на думку фахівців, була саме війна в 1991 році проти Іраку, що дістала назву «Буря в пустелі», де нові інформаційні технології вперше були застосовані у військових цілях. Першим офіційним документом з цього приводу, на думку науковців, була директива міністра оборони США № TS 3600.1 від 21 грудня 1992 року «Інформаційна війна», результатом якої через

рік стала директива Комітету начальників штабів Міністерства оборони США № 30–93, у якій інформаційну війну визначено як «комплексне проведення за єдиним задумом і планом психологічних операцій, заходів щодо оперативного маскування, радіоелектронної боротьби і фізичного знищення пунктів зв'язку з метою позбавлення супротивника інформації, виведення з ладу або знищення його систем управління при одночасному захисті своїх сил від аналогічних дій» [7, с. 41]. Цей документ, за оцінкою фахівців, став вихідною точкою для подальших як військових, так і державних документів та досліджень не тільки у США, а й в інших країнах світу [1, с. 425].

З 1994 року у США проходять офіційні наукові конференції з питань інформаційних війн та створено Центр інформаційної стратегії і політики, головним завданням якого є вивчення можливостей використання інформаційних технологій у військових конфліктах XXI ст. У 1995 році співробітники корпорації RAND провели військові ігри «Бій без поля бою — війна у XXI столітті», у яких брали участь провідні фахівці США в галузі комп'ютерної безпеки із корпорацій, державних організацій та Міністерства оборони США [8]. На цих іграх відпрацьовувались питання, пов'язані із виробленням стратегій захисту США за умов використання ворогом засобів інформаційної війни. Як потенційний ворог розглядався Іран. Надалі у всіх збройних конфліктах за участю США було задіяно різні види інформаційної зброї.

До інформаційної зброї, за визначенням вітчизняних науковців А. Чічановського та О. Старіша, належать спеціальні засоби, технології та дані, що допомагають впливати на інформаційний простір суспільства і завдавати шкоди життєво важливим інтересам держави [1, с. 414]. Інформаційна зброя визначається комплексом засобів, призначених для:

- впливу на інформаційні системи супротивної сторони;
- упровадження в комп'ютерні мережі систем управління і телекомунікацій відповідних елементів і програмного забезпечення, що спотворюють дані;
- управління поведінкою людей шляхом впливу на їхню свідомість за допомогою системи ЗМК.

Зауважимо, що і до сьогодні термін «інформаційна війна» має дискусійний та неоднозначний характер, зважаючи на те, що різні автори трактують його по-різному, залежно від того, які аспекти виявів та змісту вони досліджують. Так, зокрема, український науковець О. Дубас умовно поділяє дослідників інформаційних воєн на три основні групи [9, с. 69]. До першої групи належать ті, хто надає перевагу соціально-комунікаційному підходові, розуміє інформаційну війну як окремі інформаційні заходи, інформаційні способи й засоби корпоративної конкуренції, ведення міждержавного протиборства, збройної боротьби, комунікаційні технології впливу на масову свідомість. До другої групи дослідників входять переважно представники військових відомств, які відносять інформаційну війну до сфери військового протиборства й розглядають її як комплексне спільне застосування сил і засобів інформаційної та збройної боротьби (військово-прикладний підхід). На думку третьої групи вчених, інформаційна війна — це явище мирного періоду міждержавного протиборства, яке дає змогу вирішувати зовнішньополітичні завдання несиловим у традиційному розумінні методом.

На переконання українських дослідників І. Горбатенка, В. Долгова, Т. Гріненко, інформаційна війна є протиборством непримиренних сторін у відповідному інформаційному просторі, яке здійснюється з використанням інформаційної зброї з метою нанесення максимальних витрат «противнику» та мінімізації особистих витрат в економічній, військовій, політичній, ідеологічній як в цілому, так і в окремих сферах [5, с. 11].

Один із перших теоретиків інформаційних протиборств М. Лібікі визначає сім форм інформаційної війни:

- 1) боротьба із системою управління і комунікацій супротивника;
- 2) боротьба за інформацію про власні сили і сили супротивника для отримання вирішальної переваги над супротивником;
- 3) радіоелектронна боротьба;
- 4) боротьба з гуманітарними системами супротивника;
- 5) боротьба з техніко-технологічними системами супротивника;

б) блокування чи спрямування даних про економічний стан у потрібне русло з метою економічного домінування;

7) кібервійна [1, с. 408].

Дослідник при цьому зауважує, що єдиним компонентом, присутнім упродовж усіх етапів інформаційної війни, є боротьба з гуманітарними системами супротивника, тобто психологічна війна. Науковець диференціює психологічну війну на окремі сегменти:

- операції проти національної самосвідомості;
- операції проти керівництва супротивної сторони;
- операції проти військ супротивника;
- культурні конфлікти [1, с. 408].

М. Лібікі підкреслює, що сторона, яка збирається маніпулювати іншою за допомогою засобів масової комунікації, найперше має визначити цільові аудиторії супротивної сторони. Найважливіше завдання на підготовчому етапі інформаційного протиборства, на думку аналітиків, є використання можливостей ЗМК з метою введення в оману потенційного супротивника, дискредитації його військово-політичного керівництва та лідерів, обмеження інформаційно-пропагандистської діяльності супротивника аж до організації інформаційної блокади [3, с. 40–45].

Безумовно, що, намагаючись отримати перевагу в різних галузях, технологічно розвинені держави будуть намагатись впливати на інші держави. Тож «боротьба культур», на думку М. Лібікі, не будучи формою озброєного протиборства, ставить своїм завданням культурну експансію, яка також полегшує застосування психологічної зброї і, що найголовніше, дає змогу точніше спрогнозувати результати цього застосування [1, с. 408].

Ще однією рисою конфліктів нового покоління стало прагнення до інтелектуального домінування, на відміну від фізичного домінування у минулому. Бажання перемогти супротивника не воюючи чи позбавити його можливості чинити опір призвело до ще однієї форми інформаційної війни — економічного домінування. Об'єднання методів інформаційної та економічної воєн, на думку науковця, зумовлює такі форми протиборства, як блокування відомостей про економічну потужність та інформаційний імперіа-



лізм, який полегшує транснаціональним корпораціям, що втратили національні ознаки, боротьбу за економічне домінування.

За допомогою комплексного підходу вітчизняним дослідником А. Фісуном здійснено спробу вивести синтетичне поняття «інформаційна війна» — це комплексний відкритий чи прихований цілеспрямований інформаційний вплив однієї сторони чи взаємний вплив сторін одна на одну, який охоплює систему методів та засобів впливу на людей, їхню психіку та поведінку, на інформаційні ресурси та інформаційні системи з метою досягнення інформаційної переваги в забезпеченні національної стратегії, здатної привести до прийняття сприятливих для ініціатора впливу рішень або паралізувати інформаційну інфраструктуру супротивника з одночасним зміцненням і захистом власної інформації та інформаційних систем [10, с. 46]. Інформаційна війна припускає порушення, ушкодження, модифікацію інформаційних ресурсів і знань людей про самих себе та навколишній світ і впливає на суспільну думку та думку еліт, заходи дипломатичного характеру, пропагандистські та психологічні кампанії, підривні акції в галузі культури й політики, дезінформацію та впровадження в місцеві медіа-канали, проникнення в комп'ютерні мережі й бази даних, технічне сприяння дисидентським і опозиційним рухам і надання їм інформаційної підтримки.

На підставі методологічного аналізу різних наукових підходів до форм, методів і завдань інформаційних воєн нами удосконалено сутність поняття «інформаційні протиборства», що полягає в прихованому чи відкритому протистоянні супротивних сторін (індивідуумів, компаній, організацій, регіонів, держав) в інформаційному просторі з метою руйнування політичної, економічної, гуманітарної сфери противника і формування запрограмованої громадської думки за допомогою маніпулятивних технологій та спрямоване на ушкодження інформаційних ресурсів, пропагандистські й психологічні кампанії, підривні акції в галузі культури й політики, дезінформацію, проникнення в комп'ютерні мережі та бази даних [11, с. 124].

З розвитком технічних засобів, переконаний український науковець О. Дубас, збільшується число прийомів ведення ін-

формаційної війни: від «інформаційної боротьби першого покоління», що розглядалася її авторами як розширення класичної радіоелектронної боротьби, до «інформаційної боротьби третього покоління», тобто операцій на основі ефектів [9, с. 69]. Саме операції на основі ефектів сьогодні є основою реалізації зовнішньої політики розвинених держав в інформаційну епоху. Основною аспектом інформаційного протиборства було і залишається прагнення до інформаційної переваги.

Таким чином, теоретико-методологічний аналіз міжнародних критеріїв інформаційної безпеки дає можливість виділити два основні підходи, що утвердженні в сучасній науковій літературі. Перший розглядає техніко-технологічний вимір інформаційної безпеки, а явище інформаційних війн — як протиборство інформаційно-комунікаційних технологій та здатності державних і комерційних інформаційних систем забезпечити безпеку інфраструктури держави в цілому. Другий підхід виходить із гуманітарного виміру інформаційної безпеки та опису явища інформаційної війни через її вплив на масову свідомість, маніпулятивний потенціал і психологічний вплив інформаційних повідомлень. В умовах інформаційних війн об'єктами руйнування стають ціннісні орієнтири суспільства, національний менталітет, суспільний ідеал, а одним з основних інструментів деструктивного інформаційного впливу є засоби масової комунікації. Отже, проблема гарантування інформаційної безпеки особистості й суспільства має комплексний характер і для її розв'язання потрібно системне об'єднання на державному рівні законодавчих, організаційних та програмно-технічних засобів [11, с. 125].

### 3.2. Проблеми забезпечення інформаційної безпеки України

В умовах глобалізації та розвитку інформаційного суспільства ефективна інформаційна політика держави насамперед покликана сприяти захистові від внутрішніх та зовнішніх загроз усіх середовищ національного інформаційного простору. Для України, на думку вітчизняної дослідниці О. Гриценко, передусім проблема полягає в тому, що цей простір немає чітко визна-



чених і юридично закріплених кордонів, а тому порушення його суверенітету формально не може розглядатися як втручання у внутрішні справи згідно з чинним міжнародним законодавством [12, с. 361]. Складність ситуації полягає в тому, що, з одного боку, становлення в Україні відкритого суспільства неможливе без інтеграції національного інформаційного простору у глобальний. З другого ж боку, це має і негативні наслідки, які являють загрозу для національної безпеки держави. Лібералізація українських засобів масової комунікації та звільнення їх від державно-партійного контролю призвели до того, що поряд з інформацією, необхідною для демократичних трансформацій суспільства, національний інформаційний простір заповнився необ'єктивною, недостовірною, а часто шкідливою і небезпечною інформацією, яка негативно впливає на спосіб мислення, культуру, моральні основи суспільства. Це загрожує державності, суверенітету і територіальній цілісності країни.

Саме наслідком цього і є зростання актуальності проблем інформаційної безпеки, яку О. Гриценко визначає як здатність держави, суспільства та окремої особистості забезпечити усталеність свого розвитку і можливість протистояти негативним інформаційним впливам на індивідуальну і суспільну свідомість [12, с. 361]. При цьому важливо, що інформаційна безпека передбачає як забезпечення збереження важливої для держави інформації, безпеки технічних засобів інформації, баз даних, комп'ютерних мереж та інформаційного процесу (збирання, передавання, нагромадження, збереження, використання інформації), так і забезпечення інформаційної безпеки масової свідомості сучасного українського суспільства. Це є навіть більш важливим завданням, від якого залежить і успішність реалізації демократичних перетворень, і, урешті-решт, перспективи подальшого розвитку українського суспільства, його політична консолідація та збереження національно-культурного суверенітету України у світовому інформаційному просторі.

Ще Постановою Верховної Ради України «Про підсумки парламентських слухань «Проблеми інформаційної діяльності, свободи слова, дотримання законності та стану інформаційної

безпеки України» від 7 червня 2001 року український парламент визнав «незадовільним стан національної безпеки України в інформаційній сфері, що виявляється, передусім, у втраті контролю за використанням радіочастотного ресурсу України, уповільненні розвитку новітніх інформаційних технологій, протекціонізмі зарубіжним суб'єктам інформаційних відносин на національному ринку інформаційних послуг, ігноруванні посадовими особами органів державної влади, керівниками засобів масової інформації норм законодавства України в інформаційній сфері» та дав відповідні доручення українському уряду [13, с. 182].

Найпринциповіші проблеми регулювання в Україні правовідносин в інформаційній сфері, на думку вітчизняних дослідників, пов'язані з невизначеністю, або великою розбіжністю в розумінні та практичному застосуванні таких системоутворювальних понять для системи інформаційного права, як «інформаційний суверенітет України», «інформаційний простір України», «інформаційна безпека України», «правовий режим інформації», «принципи міжнародного інформаційного співробітництва» тощо [14].

Так, у ст. 1 Закону України «Про національну програму інформатизації» йдеться про те, що «інформаційний суверенітет держави — це здатність держави контролювати й регулювати потоки інформації з-поза меж держави з метою додержання законів України, прав і свобод громадян, гарантування національної безпеки» [15]. Таке визначення поняття «інформаційний суверенітет» суперечить нормам ст. 53 Закону України «Про інформацію» та ст. 23 Закону України «Про науково-технічну інформацію», якими встановлено, що основою інформаційного суверенітету є національні інформаційні ресурси [16].

Забезпечення інформаційної безпеки, що оберігає масову свідомість від негативних впливів, які заважають формуванню національної ідентичності і, відповідно, збереженню національно-культурного суверенітету українського інформаційного простору, може бути здійснене не стільки технологічними (як у разі безпеки інформації чи інформаційних систем), скільки со-

ціальними факторами, і насамперед — послідовною інформаційною політикою. Об'єктами небезпечного інформаційного впливу стають свідомість, психіка окремих людей та цілих співтовариств. Відповідно, соціальними об'єктами інформаційної безпеки в такій ситуації є особистість, суспільство та держава в цілому. Суб'єктами інформаційної безпеки є державні органи і структури, які мають гарантувати інформаційну безпеку (органи виконавчої, законодавчої і судової влади) [14]. Інформаційна безпека особистості характеризується захищеністю індивідуальної свідомості людини від небезпечних інформаційних впливів (маніпулювання, дезінформації, спонукання до неадекватної соціальної поведінки тощо). Хоча певною мірою така захищеність залежить від особистісних якостей окремих осіб, дійсним гарантом подібної захищеності може бути лише створення в суспільстві відповідних соціальних та правових умов. В Україні на законодавчому рівні захищеність людей від негативних інформаційно-психологічних впливів (неправди, клевети, розкриття ЗМІ особистих таємниць, приховання владою важливої інформації тощо) на сьогоднішній день є суттєво нижчою, ніж матеріально-фізична захищеність. Це і є основною причиною актуальності вдосконалення державної інформаційної політики саме в аспекті розв'язання проблем інформаційної безпеки масової свідомості.

При цьому можна виділити наступні загальні принципи інформаційної безпеки:

— принцип законності й правового врегулювання інформаційної безпеки (сьогодні ЗМІ у більшості випадків не несуть практично ніякої відповідальності за помилкову інформацію, спрямовану не проти конкретної особи, а на масову аудиторію);

— принцип узгодженості інтересів особистості, суспільства і держави (з одного боку, окрема особа зацікавлена в конфіденційності інформації про приватне життя тощо, а з другого — суспільство зацікавлене в інформації про антисоціальну поведінку, приховані прибутки тощо);

— принцип інтеграції з міжнародними системами безпеки;

— принцип економічної ефективності, згідно з яким результативність засобів інформаційної безпеки має перевищувати витрати на них [17, с. 265].

На сьогодні поняття «інформаційна безпека» законодавчо визначене Законом України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» — як стан захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, за яким запобігається нанесення шкоди через: неповноту, невчасність та невірогідність інформації, що використовується; негативний інформаційний вплив; негативні наслідки застосування інформаційних технологій; несанкціоноване поширення, використання, порушення цілісності, конфіденційності та доступності інформації [18, с. 102].

Існує достатньо багато визначень терміну «інформаційна безпека». Так, у ст. 3 проекту Закону України «Про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку України» пропонується визначення інформаційної безпеки України — «як захищеність життєво важливих інтересів суспільства, держави та особи, за якої виключається заподіяння їм шкоди через неповноту, несвоєчасність і недостовірність інформації, через негативні наслідки функціонування інформаційних технологій або внаслідок поширення інформації, забороненої чи обмеженої для поширення законами України» [19].

Заступник директора Українського мовного інформаційного фонду В. Рубан під інформаційною безпекою людини, суспільства, держави розуміє «такий стан їхньої інформаційної озброєності (мається на увазі духовної, інтелектуальної, морально-етичної, політичної), за якого ніякі інформаційні впливи на них не спроможні викликати деструктивні думки і дії, що призводять до негативних відхилень на шляху стійкого прогресивного розвитку названих суб'єктів» [20, с. 12].

Визначення інформаційної безпеки держави як стану її захищеності, за яким спеціальні інформаційні операції, акти зовнішньої інформаційної агресії, інформаційний тероризм, незаконне зняття інформації за допомогою спеціальних технічних засобів, комп'ютерні злочини та інший деструктивний інформаційний

вплив не завдає суттєвої шкоди національним інтересам, запропоноване доцентом Київського національного лінгвістичного університету В. Петриком, на наш погляд, є найбільш оптимальним тому, «що об'єднує пасивну (стан захищеності) та активну (стан інформаційного розвитку) складові, а також є лаконічним і передбачає поділ інформаційної безпеки на її різновиди» [21].

Зважаючи на розвиток інформаційних технологій, проведене нами дослідження дало змогу розширити поняття «інформаційна безпека» і визначити цю дефініцію як комплекс системних превентивних заходів із надання гарантій захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільству й державі від негативних інформаційних впливів в економіці, внутрішній і зовнішній політиці, у науково-технологічній, соціокультурній та оборонній сферах, системі державного управління, самостійного й незалежного розвитку всіх елементів національного інформаційного простору та забезпечення інформаційного суверенітету країни, захисту від маніпулювання інформацією, дезінформування, впливів на свідомість, підсвідомість та психіку як індивіда, так і суспільства в цілому, спроможність держави нейтралізувати чи послабити дію внутрішніх і зовнішніх інформаційних загроз [11, с. 23].

Дослідники визначають три рівня забезпечення інформаційної безпеки. На рівні особи — формування критичного раціонального мислення на основі принципів свободи вибору; на суспільному рівні — формування якісного інформаційного простору, плюралізм, багатоканальність отримання інформації, незалежні, потужні ЗМК, що належать вітчизняним власникам; на державному рівні — інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності державних органів, інформаційне забезпечення внутрішньої і зовнішньої політики на міждержавному рівні, система захисту інформації з обмеженим доступом, протидія правопорушенням в інформаційній сфері, комп'ютерним злочинам. При цьому, на переконання вітчизняних науковців А. Чічановського та О. Старіша, стан захищеності національних інформаційних ресурсів визначається саме сукупністю збалансованих інтересів особистості, суспільства і держави [1, с. 352].

Якщо інтереси особи полягають у реалізації конституційного права доступу до інформаційних ресурсів та їх використання для фізичного, духовного й інтелектуального розвитку, захисту персональних даних, то інтереси суспільства полягають у забезпеченні інтересів особи, зміцненні демократії, досягненні суспільної злагоди і духовному становленні суспільства як єдиної нації. В інтересах ж правової держави — створити умови для гармонійного розвитку національної інформаційної інфраструктури та для реалізації громадянами своїх конституційних прав доступу та використання інформаційних ресурсів з метою забезпечення соціально-політичної й економічної стабільності, законності та правопорядку, суверенітету і територіальної цілісності держави.

Саме тому розвиток України як суверенної, демократичної, правової та економічно стабільної держави можливий тільки за умови забезпечення належного рівня її інформаційної безпеки. Прийнята ще у липні 2009 року «Доктрина інформаційної безпеки України» [22], на думку окремих експертів, мала надати нового стратегічного імпульсу в діяльності органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у забезпеченні інформаційної безпеки, формуванні та реалізації державної інформаційної політики в Україні. У підготовці, обговоренні та узгодженні проекту Доктрини були задіяні представники понад тридцяти органів державної влади та наукових установ, ураховано понад 200 пропозицій та зауважень, у тому числі від представників громадських організацій та експертного середовища. Однак чимало вітчизняних дослідників та експертів критично оцінили цей документ.

Характерною ознакою Доктрини, на переконання головного консультанта Інституту законодавства Верховної Ради України О. Олійника, була відсутність у жодному із її розділів оцінки поточного стану інформаційної безпеки нашої країни, що не дозволило визначитися із позитивними здобутками та нерозв'язаними проблемами у цій важливій сфері забезпечення національної безпеки: з якого реального стану інформаційної безпеки доцільно починати відлік удосконалення правового, організаційного, науково-методичного, матеріально-технічного забезпечення

державної політики у цій сфері діяльності. Принципи, за якими мала забезпечуватися інформаційна безпека, мали певні розбіжності із засадами конституційного ладу України [23].

Головними напрямками діяльності органів виконавчої влади у Доктрині було визначено: інформаційно-технологічні, технологічного розвитку, захисту інформації. На думку експерта О. Олійника, «більш абсурдного підходу до визначення головних напрямів державної політики у цій важливій сфері забезпечення національної безпеки придумати неможливо». Їх не можна вважати головними, оскільки вони суперечать чинному законодавству і дезорієнтують суспільство і державні інституції [23].

Загалом у Доктрині не тільки не враховані, а фактично проігноровані визначальні положення сучасної геополітики та сучасні інформаційні загрози нашій країні у зв'язку з її розташуванням на межі західної і східної цивілізацій. Це пояснюється експертами частковим «запозиченням» окремих положень і напрямів із «Доктрины информационной безопасности Российской Федерации». На переконання медіа-експерта В. Сюмар, проблема полягає в тому, що росіяни затвердили свою доктрину ще у 2000 році, що пояснює, чому український документ 2009 року фактично не згадує про такі надзвичайно актуальні речі, як цифрове мовлення та безпека в мережі Інтернет. Однак, якщо в росіян дуже чітко і зрозуміло виписані конкретні механізми щодо реалізації тез у спеціальних підпунктах: «Для достижения этого требуется...», то експерти, що готували українську Доктрину, очевидно, вирішили зосередитися на теорії та гаслах. Більше того, якщо в тезах російської Доктрини відчувається серйозний наступальний настрій, то українська, на думку дослідника, виписана за принципом «обороняймося, як можемо» [24].

Розв'язання всього комплексу проблем із забезпечення інформаційної безпеки, на переконання вітчизняних науковців А. Чічановського та О. Старіша, є прерогативою держави. А *основами* державної політики інформаційної безпеки визначено:

— законодавча й нормативно-правова бази, що ґрунтуються на результатах наукових досліджень;

— структура й завдання органів, що забезпечують безпеку інформаційних технологій;

— організаційно-технічні й режимні заходи та методи;

— програмно-технічні способи і засоби [1, с. 353].

Під час вироблення державної політики інформаційної безпеки варто враховувати певні загальні принципи. Інформаційна політика держави має забезпечувати правову рівність усіх учасників процесу інформаційної взаємодії, незалежно від їх політичного, соціального чи економічного статусу, ґрунтуючись на обов'язковому забезпеченні прав громадян та організацій на вільне створення, пошук, отримання і поширення інформації будь-яким законним способом. Тому держава зобов'язана постійно вдосконалювати законодавчу базу інформаційних відносин, здійснюючи контроль за дотриманням законів і нормативно-правових актів. Забезпечувати пріоритетність розвитку інформаційних технологій, національних телекомунікаційних мереж та їх інтеграцію у світові інформаційні мережі. Рішення органів центральної влади і місцевого самоврядування щодо гарантування інформаційної безпеки в межах національного інформаційного простору мають бути узгодженими, не допускаючи монополізму будь-якого міністерства, відомства чи організації [25, с. 77–83].

Отже, розробникам засад державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки варто використовувати науково-методичні напрацювання вітчизняних науковців, дослідників та експертів хоча б основних положень, серед яких:

— регулювання права доступу до інформаційних ресурсів, що є винятком із загального принципу відкритості й здійснюється виключно згідно із чинним законодавством;

— персональна відповідальність за збереження, засекречування і розсекречування відомостей і даних;

— доступність, або обмеженість права доступу, що здійснюються з урахуванням визначених законом прав власності інформаційних ресурсів;

— формування нормативно-правової бази, що регламентує права, обов'язки і відповідальність усіх суб'єктів інформаційних відносин;



- відповідальність перед законом усіх суб'єктів інформаційних відносин, які накопичують і впорядковують персональні дані й конфіденційні відомості, за їх збереження і використання;
  - забезпечення захисту суспільства від помилкових, спотворених чи недостовірних відомостей і даних, що поширюються засобами масової комунікації;
  - здійснення контролю над створенням і використанням засобів захисту інформаційних систем шляхом їх обов'язкової сертифікації та ліцензування діяльності у сфері захисту;
  - протекціоністська політика підтримки вітчизняних виробників засобів інформатизації і захисту інформації, захист внутрішнього ринку від неякісних засобів інформатизації та інформаційних продуктів;
  - надання громадянам права доступу до світових інформаційних ресурсів;
  - перехід на вітчизняні інформаційні технології і засоби інформатизації, поступова відмова від зарубіжних інформаційних технологій для інформатизації органів влади і державного управління;
  - формування державної програми інформаційної безпеки, яка об'єднає зусилля державних організацій і комерційних структур у створенні єдиної системи інформаційної безпеки;
  - протидія інформаційній експансії інших країн завдяки інтернаціоналізації глобальних мереж і систем [1, с. 354].
- Для забезпечення інформаційної безпеки України необхідно розв'язати низку нагальних проблем, що зводяться до наступного:
- розвиток науково-практичних основ інформаційної безпеки, які відповідали б сучасній геополітичній ситуації та умовам соціально-економічного розвитку українського суспільства;
  - формування цілісної нормативно-правової бази забезпечення інформаційної безпеки, зокрема, створення реєстру інформаційних ресурсів держави, розробка регламенту інформаційної взаємодії органів державної влади і місцевого самоуправління, нормативне закріплення відповідальності посадовців і громадян за дотримання вимог інформаційної безпеки та ін.;

- упровадження сучасних методів і технічних засобів, що забезпечать комплексний захист інформаційних систем;
  - розробка критеріїв і методів оцінки ефективності систем інформаційної безпеки та їх сертифікації;
  - дослідження форм і способів цивілізованого впливу на формування суспільної свідомості, зокрема методів підвищення морально-психологічної стійкості та соціальної захищеності людей, які працюють із закритими інформаційними ресурсами.
- Аналіз стратегічних документів в інформаційній сфері виявляє наявне принципове нерозуміння того, що керівні документи державної політики у сфері інформаційної безпеки мають спиратися на науково-методичні основи, що відповідають сучасній геополітичній ситуації та умовам політичного і соціально-економічного розвитку Української держави.

### 3.3. Вдосконалення шляхів реалізації інформаційної безпеки України

Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки, згідно з частиною першою статті 17 Конституції України, є найважливішими функціями держави. Для гарантування інформаційної безпеки в Україні загалом розроблено нормативно-правову базу, на якій і ґрунтується державна політика у цій сфері.

Нині в інформаційному просторі України, на переконання експерта з питань інформаційної безпеки Центру воєнно-політичних досліджень В. Гусарова, функціонально присутні іноземні елементи інформаційного впливу, що умовно підрозділяються на «Схід» і «Захід» — два зовнішні інформаційні генератора приблизно однакової сили [26]. Різниця в інформаційних потоках, які вони випромінюють, полягає в тому, що один працює на підтримку нових політичних задумів України, а другий іде в розріз з політикою держави.

Проте наявність у державному інформаційному просторі «сторонніх» підсистем не варто сприймати як кризу системи. Державна інформаційна політика України має враховувати середовище свого існування і з урахуванням цього вибудовувати



систему власної інформаційної безпеки. Критерієм здорового інформаційного поля є прийняття розумних державних рішень у разі стабільної політичної системи в країні. Будь-яка зміна в стані інформаційного поля має піддаватися ретельному аналізу. Якщо спостерігається інформаційна активність у рамках однієї тематики і одночасно відбувається стабільне збільшення кількості осіб, що змінили свою точку зору на ту, яка несе в собі загрозу раціонального вирішення, то йдеться про інформаційну операцію. Якщо підсумком інформаційної кампанії стали здорові політичні рішення і відбулися позитивні зміни в суспільстві, можна робити висновок про її позитивний вплив. В іншому разі — про шкоду інформаційних дій.

Ступінь критичності стану інформаційного простору держави слід пов'язувати:

- з кількістю іноземних інформаційних суб'єктів;
- з потенціалом впливу інформаційного продукту того чи іншого суб'єкта;
- зі здатністю впливати на свідомість громадськості групою інформаційних суб'єктів [26].

Присутність в Україні зарубіжних неурядових організацій та різних фондів має відслідковуватися інформаційними аналітиками і контролюватися компетентними органами. Їх діяльність має бути спрямована на надання допомоги, а не нанесення гуманітарної шкоди суспільству. Організації, які не підпадають під цю аксіому (наприклад організації інформаційного тероризму) не повинні допускатися не тільки в Україну, а й в інформаційне поле України, переконаний В. Гусаров [26]. У цьому контексті варто зробити акцент на тому, що Україна, як незалежна держава, сама визначає свою державну політику, а, отже, й інформаційну політику. На передній план у формуванні інформаційної політики мають вийти законодавчі норми, які сформулюють концепцію, визначивши, кому і як можна працювати в інформаційному полі України.

Відповідно до Рішення РНБО України від 1 березня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України» [27]

і звернення Ради національної безпеки і оборони України від 6 березня 2014 р. № 242/2-5-1 Національна рада України з питань телебачення та радіомовлення звернулася до об'єднань провайдерів програмної послуги — Спілки кабельного телебачення, Всеукраїнської асоціації операторів кабельного телебачення і телеінформаційних мереж, Асоціації «Укртелемережа», Телекомунікаційної палати України, Асоціації «Західноукраїнська гільдія операторів кабельного телебачення», Асоціації правовласників та постачальників контенту, Асоціації телевізійно-інформаційних мереж Криму та керівництва кабельних операторів, таких як «Воля», Укртелеком, «Тріолан», «Датагруп», «Фарлеп Інвест», «Інформаційні технології», «Віасат» та інших з вимогою припинити ретрансляцію у своїх мережах передач російських телеканалів «Россия 24», ОРТ (Первый канал всемирная сеть), «РТР Планета», «НТВ-Мир» [28].

Проте, на думку вітчизняного експерта А. Біденка, закриття телевізійних ефірів не дасть ефекту без сучасної стратегії та доктрини інформаційної безпеки. Відсутність в Україні єдиного Інформаційного центру протидії пропаганді тероризму за прикладом британського Центрального офісу інформації, який існував до 2011 року, не дає змоги створити дієву блокаду для терористичної інформації. «Сама тільки підтримка Європи не значить нічого, якщо ми не готові системно захищати свій інформаційний простір. Відповідний інститут мав би першочергово розробити нову доктрину інформаційної безпеки із залученням експертів та разом із ЗМІ реалізувати її в найкоротші терміни» [29].

Такий центр, в ідеалі — на базі РНБО, мав би виконувати наступні завдання:

- збирати інформацію та аналізувати пропаганду терористів із виробленням відповідних аргументованих відповідей;
- працювати з громадським сектором, формувати експертний пул, у тому числі з експертів зі Сходу України;
- піарити роботу державних органів;
- організувати централізовану роботу зі ЗМК — зокрема, має бути повний доступ до всіх публічних очільників контртерористичних операцій;

- контролювати закриття ефірів для терористів, не допускати їх до ЗМІ;
- розробляти соціальну рекламу, спрямовану на підтримку населення і патріотизму;
- виконувати інші функції, спрямовані на ефективну протидію пропаганді терористів [29].

Необхідно розробити концепцію протистояння пропаганді відповідно до існуючих загроз, а саме:

- а) чітко вказувати винуватих у подіях;
- б) апелювати до законодавства;
- в) заспокоювати населення і пропонувати ефективні шляхи захисту;
- г) поширювати інформацію про злочини терористів проти мирного населення і про захист з боку державних органів;
- д) забезпечувати діалог із владою, демонструвати впевненість і успішність операцій тощо [29].

Принципи ведення державної інформаційної політики в умовах агресії свого часу запропонував відомий російський вчений А. Манойло у своїй монографії «Державна інформаційна політика в особливих умовах», стверджуючи, що «інформаційно-психологічна війна — це і є бойові дії, сплановані відповідно до піар-сценаріїв, мета яких — не знищення живої сили і техніки супротивника, а досягнення бажаного піар-ефекту» [30, с. 159]. На думку В. Гусарова, Російська Федерація взяла цю теорію на озброєння і з успіхом для себе використовує її у своїй агресивній зовнішній політиці щодо України, Грузії і т. д. [31]. Інформаційна кампанія в російських ЗМК, що супроводжує озброєний конфлікт на сході України, слідуючи цій теорії, спрямована не тільки на свідомість росіян і українців, а й на громадян тих країн, які тією чи іншою мірою негативно ставляться до політичного курсу Кремля. Як результат, інформаційна складова агресії йде попереду, а військова або силова складова виходить на перший план тільки в кінці. Саме така ситуація спостерігалася в Криму і на Донбасі.

Аналізуючи та оцінюючи контрпропагандистські зусилля України, фахівці Національного інституту стратегічних до-

сліджень при Президентові України, констатують їх відносну ефективність у площині більш-менш своєчасного дезавування негативного контенту, відзначаючи, що реагування мало несистемний, переважно ситуативний характер, яке пояснюється відсутністю в Україні цілісної загальнодержавної стратегії зовнішньополітичного інформування та протиборства, майже повною відсутністю необхідних засобів та фахівців відповідного рівня, якими оперує, наприклад, створена ще наприкінці 2005 р. російська корпорація Russia today [32].

Найбільш ефективним, на думку експертів, механізмом, що стримував агресивну кампанію (як на інформаційному, так і реальному рівні) стало використання громадської журналістики та максимально широке висвітлення того, що відбувається в режимі он-лайн. «В умовах, коли російська сторона намагалась створити виключно прийнятне для неї «постановочне» тло подій, он-лайніві трансляції з місця подій із використанням інструментів типу «Stream-TV» дозволило дезавувати більшість провокаційних заяв, а в окремих випадках — попередити провокації з боку озброєних людей» [32].

Народними депутатами України І. Стойком, О. Кузьмуком та Ю. Сиротюком було розроблено та зареєстровано проект Закону України «Про засади інформаційної безпеки України» [33]. Основною метою державної політики з питань інформаційної безпеки, на переконання авторів законопроекту, є захист інформаційного суверенітету, збереження духовних і культурних цінностей українського народу, розвиток його національної самоідентичності та цивілізаційної єдності, створення в Україні розвиненого інформаційного суспільства, національного інформаційного простору, перетворення України в інформаційно-розвинену державу і повноправного учасника життєдіяльності європейської та міжнародної спільноти.

У Пояснювальній записці до законопроекту його автори стверджують, що актуальність прийняття спеціального закону, спрямованого на врегулювання засад державної політики та системи забезпечення інформаційної безпеки України зумовлена тим, що у 2014 р. на території Автономної Республіки Крим,

окрім перебування військового контингенту Російської Федерації, здійснювався інформаційно-психологічний тиск на населення України з боку засобів масової інформації вказаної іноземної держави, спостерігалася інформаційна експансія в національний інформаційний простір України, захоплювались стратегічні об'єкти української телекомунікаційної інфраструктури. Усе це відбувалося на тлі масованого і агресивного інформаційного наступу російської пропаганди, яка всупереч європейським стандартам у сфері засобів масової інформації намагалася розпалювати в Україні, зокрема в Криму, міжнаціональну ворожнечу та сепаратистські настрої, посягала на державний суверенітет і територіальну цілісність України [34].

Основними принципами забезпечення інформаційної безпеки України, згідно з проектом Закону, зокрема, є:

- пріоритетність захисту прав і свобод людини і громадянина в інформаційній сфері;
- своєчасність і адекватність заходів захисту життєво важливих національних інтересів України від реальних і потенційних загроз інформаційній безпеці;
- достовірність, повнота та неупередженість інформації;
- обмеження доступу до інформації виключно на підставі закону;
- гармонізація особистих, суспільних і державних інтересів, відповідальність всього українського народу за забезпечення інформаційної безпеки;
- розмежування повноважень, взаємодія та відповідальність державних і недержавних суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки;
- пріоритетність розвитку національних інформаційних технологій, ресурсів, продукції та послуг;
- можливість задіяння в інтересах забезпечення інформаційної безпеки України систем і механізмів міжнародної та колективної безпеки [33].

Законопроектом пропонується створити центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом у сфері інформаційної безпеки — Національну комісію, що здійснює державне

регулювання з питань інформаційної безпеки (далі — Нацкомісія інформбезпеки), яка підпорядковується Кабінету Міністрів України та підконтрольна Президентові України [33].

До основних завдань Нацкомісії інформбезпеки належать:

- участь у розробленні та забезпечення реалізації державної політики з питань інформаційної безпеки;
- моніторинг стану забезпечення інформаційної безпеки України та здійснення державного регулювання у цій сфері;
- координація діяльності державних органів з питань інформаційної безпеки [33].

Проте згідно з Висновком Головного науково-експертного управління Верховної Ради України до законопроекту є чимало зауважень [35]. Зокрема, Конституція України не передбачає створення центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом за рішеннями Верховної Ради України, як це передбачено в законопроекті. Такий орган може бути створений лише Кабінетом Міністрів України. Отже, чимало положень законопроекту потребують доопрацювання і уточнення з метою їх узгодження з іншими законодавчими актами з питань інформаційної безпеки і боротьби з комп'ютерною злочинністю та наповнення конкретним нормативним змістом.

Медіа-юрист Інституту масової інформації (ІМІ) Р. Головенко вважає, що законопроект взагалі може зашкодити інформаційній безпеці, оскільки перенасичений теоретичними положеннями, а створена Нацкомісія інформбезпеки може стати черговим органом, на кшталт Національної експертної комісії із захисту суспільної моралі, «неспроможним регулювати довірену йому сферу, діяльність якого викликає хіба глузування. Ефективне забезпечення інформаційної безпеки має базуватися, насамперед, на ефективній діяльності державних органів (із чим в Україні величезна проблема), скеровуваних відповідною Стратегією. Наявність же окремого закону з цього питання є другорядним аспектом», — переконаний Р. Головенко [36].

Медіа-експерт з питань інформаційної безпеки Д. Золотухін вважає, що поки доопрацьовується законопроект, необхідно робити серйозні кроки із просування українських ідей в інфор-

маційному просторі, пропонуючи створити громадську організацію — «Громадський координаційний центр інформаційної безпеки України», який вибудовуватиме «певну платформу для систематизації і координації роботи в інформаційному просторі з відстоювання інтересів України» [37].

Ключовим напрямом роботи Громадського координаційного центру, на думку експерта, має стати «трансляція нашої позиції, пояснення, що насправді відбувається», для, зокрема, громадян Росії, «котрі більш-менш нейтрально ставляться до України і готові отримувати об'єктивну інформацію» [37].

Серед основних напрямів діяльності Громадського координаційного центру — робота в східних регіонах України. Важливою у цьому напрямі видається реалізація Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва проекту «Інформаційна безпека в контексті українсько-російської кризи: технології, інструменти, можливості протидії», який передбачав низку заходів у різних регіонах України. Зокрема, зустрічі та обговорення на цю тему були проведені з представниками громадського сектору, місцевих органів влади, викладачів, студентів і ЗМК в Харкові, Одесі, Луганську, Донецьку, Херсоні, Миколаєві та Києві [38].

Народний депутат України М. Княжицький, будучи переконаним, що «саме на приховану пропаганду ворожих Україні ідей припадає значна частка відповідальності за те, що ряд громадян України готові підтримувати тероризм, чинять перешкоди анти-терористичним заходам, паплюжать українські державні символи тощо», зареєстрував законопроект № 4443а «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту інформаційного телерадіопростору України» [39], пропонуючи на законодавчому рівні заборонити розповсюдження фільмів і серіалів, у яких міститься популяризація російських правоохоронних органів і військ та популяризуються цінності кримінальної субкультури.

Законопроект передбачає додати до Закону України «Про кінематографію» ст. 15-1, яка забороняє поширення таких фільмів і встановлює штраф за кожен випадок такого розповсюдження в розмірі від 10 до 50 мінімальних заробітних плат [39]. Зазначені в

цій статті обставини стають однією з підстав для відмови у видачі державного посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів (прокатного посвідчення).

Водночас М. Княжицький пропонує вказати в Законі України «Про телебачення і радіомовлення» про недопущення використання телерадіоорганізацій для поширення заборонених фільмів і серіалів, а також покласти контроль за цим на Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення [39]. У разі виявлення ознак порушень, Нацрада застосовує до мовників санкції, а також складає про це відповідний акт та передає його центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері кінематографії для вжиття заходів, передбачених законодавством.

На наше переконання, питання створення системи інформаційної безпеки України на сьогодні одне з ключових питань державної політики, що стосується сфер:

— внутрішньої політики України — захист внутрішнього інформаційного простору є пріоритетом Міністерства внутрішніх справ і Служби безпеки України;

— зовнішньої політики — забезпечення суверенітету країни, зміцнення державних позицій України, перешкоджання зовнішній інформаційній експансії є компетенцією Міністерства закордонних справ України та Служби зовнішньої розвідки;

— оборонної сфери — захист незалежності, суверенітету, державної та територіальної цілісності зобов'язане забезпечувати Міністерство оборони України;

— соціальної і духовної сфери — забезпечення інформаційного і культурного впливу в Україні й за кордоном мають здійснювати: Міністерство культури, Міністерство соціальної політики та Міністерство закордонних справ України;

— інформаційної сфери — пошук та надання інформаційних каналів для інформування громадськості, а також захист державних інформаційних ресурсів мають забезпечувати: Національна рада України з питань телебачення та радіомовлення, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Міністерство інфраструктури України та ін.



Варто погодитися з рекомендаціями вітчизняного дослідника Р. Марутяна щодо вдосконалення політики забезпечення інформаційної безпеки України, серед яких, зокрема, доручити:

– Кабінету міністрів України — створити єдиний державний орган для контролю та державного регулювання сфери інформаційної безпеки;

– Службі безпеки України — провести оцінку вразливості об'єктів можливих терористичних посягань щодо кіберзагроз;

– Міністерству внутрішніх справ України — посилити охорону обласних державних телерадіокомпаній, особливо у Миколаївській, Херсонській, Одеській, Донецькій, Луганській, Харківській областях та місті Києві;

– Міністерству оборони України — організувати медіа-супровід проведення АТО, забезпечивши журналістам (перш за все, іноземним) їх постійне перебування на місці бойових дій;

– Міністерству закордонних справ України — посилити роботу з представниками української діаспори та об'єднань українців за кордоном з метою розповсюдження об'єктивної інформації та спростування дезінформації про ситуацію в Україні;

– Державному комітету телебачення і радіомовлення України — забезпечити контроль за об'єктивним та своєчасним висвітленням подій, що відбуваються в нашій державі, всіма підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери його управління (зокрема — «Всесвітня служба «Українське телебачення і радіомовлення», «Перший ukraine» та «Укрінформ») [40].

### **3.4. Інформаційна безпека України в умовах російської агресії**

Інформаційна безпека є важливою складовою державної політики будь-якої країни. Для України в умовах реального військового протистояння та інформаційної війни з Російською Федерацією (яка, власне, триває з дня проголошення незалежності) практичне впровадження механізмів інформаційної безпеки є надзвичайно важливим і актуальним.

З початком подій у листопаді 2013 р. в Україні, які отримали назву «Євромайдан» та «Революція гідності», особливо гостро

проявилися усі прорахунки у вітчизняній інформаційній сфері за попередні роки. Саме в цей період агресивна інформаційна політика Російської Федерації позначилася на викривленні та спотворенні образу України у світі, зокрема, у самій же Росії. Тільки завдяки активному висвітленню цих подій європейськими і світовими медіа (Reuters, CNN, Al'jazira, AP, TVP, BBC та ін.) була порушена практика отримання інформації про Україну із російських джерел. Однак ситуація ще раз засвідчила гостру необхідність створення в Україні власної системи поширення інформації у світовий інформаційний простір та розробки дієвих механізмів протидії інформаційній агресії.

Водночас, цілеспрямованим поширенням інформації про Україну за кордон активно зайнялися вітчизняні соціальні медіа, які під час Революції гідності стали одним із головних каналів одержання оперативної інформації для традиційних ЗМІ, що дає підстави стверджувати про становлення та розвиток в Україні «громадської журналістики». Наприклад, група «Інформаційний спротив» системно веде спрямовану політику викриття та спростування неправдивої інформації про події в Україні, про відносини України і Росії. Підготовлені експертами аргументовані матеріали перекладаються різними мовами (англійською, німецькою, французькою, чеською, болгарською та ін.) і поширюються інформаційними каналами світових медіа [41].

На початку 2014 р. на території Автономної Республіки Крим, окрім перебування військового контингенту Російської Федерації, здійснювався інформаційно-психологічний тиск на населення України з боку засобів масової інформації іноземної держави, спостерігалася інформаційна експансія в національний інформаційний простір України, захоплювались стратегічні об'єкти української телекомунікаційної інфраструктури. Все це відбувалося на тлі масованого і агресивного інформаційного наступу російської пропаганди, яка всупереч європейським стандартам у сфері засобів масової інформації намагалася розпалювати в Україні, зокрема в Криму, міжнаціональну ворожнечу та сепаратистські настрої, посягала на державний суверенітет і територіальну цілісність України [37].

У зв'язку з поширенням Російською Федерацією недостовірної, неповної, упередженої інформації про Україну та намаганнями маніпулювати суспільною свідомістю в Україні і за її межами виконуючий обов'язки Президента України О. Турчинов 1 травня 2014 р. підписав Указ «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2014 р. «Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України» № 449/2014 [42].

РНБО доручила Кабінету Міністрів України розробити законопроект щодо протидії інформаційній агресії іноземних держав, передбачивши, зокрема, визначення механізму протидії негативному інформаційно-психологічному впливу, у тому числі шляхом заборони ретрансляції телевізійних каналів, а також щодо запровадження для іноземних засобів масової інформації системи інформування та захисту журналістів, які працюють у місцях збройних конфліктів, вчинення терористичних актів, під час ліквідації небезпечних злочинних груп [43]. Крім того Кабінет Міністрів України мав опрацювати питання щодо створення національної захищеної операційної системи, національного антивірусного програмного забезпечення, спеціальних програмних і технічних засобів захисту державних інформаційних ресурсів, інформаційно-комунікаційної мережі та медіа-холдингу для поширення у світі об'єктивних відомостей про суспільно-політичну ситуацію в Україні.

Також за участю Національного інституту стратегічних досліджень, Служби безпеки України, інших державних органів мало бути розроблено окремий законопроект про кібернетичну безпеку України, а також удосконалено систему формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України шляхом внесення змін до законів України «Про основи національної безпеки України», «Про інформацію», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про Службу безпеки України», «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» та ін. [44].

Міністерству закордонних справ України доручено розробити порядок аналізу інформаційних матеріалів іноземних ЗМК,

що мають представництва в Україні, з метою впровадження дієвого механізму акредитації журналістів, працівників ЗМК; ужити заходів до активізації міжнародного співробітництва з питань протидії негативним інформаційно-психологічним впливам та кібернетичній злочинності. СБУ, Держприкордонслужбі, Держміграційній службі необхідно вживати заходів у межах своєї компетенції під час вирішення питань, пов'язаних із перебуванням на території України іноземців та осіб без громадянства, зокрема журналістів, телеоператорів, інших працівників ЗМК, а також заходів щодо захисту національної безпеки в інформаційній сфері, охорони громадського порядку [44].

Із розвитком національної системи глобального мовлення тісно пов'язане питання налагодження ефективного «управління новинами» про Україну з боку держави (менеджмент новин, спін-докторство). Загальноприйнятою практикою у світі є утворення служб, що за допомогою спеціально розроблених механізмів опікуються поширенням повідомлень про країну. Одним із перших прикладів створення таких органів у країнах світу став Комітет стратегічних комунікацій (Strategic Communication Unit) у Великобританії. Україна ж пішла шляхом створення Міністерства інформаційної політики. 2 грудня 2014 р. Верховна Рада України проголосувала за проект Постанови № 1008 «Про формування складу Кабінету Міністрів України», зокрема про призначення Ю. Стеця міністром інформаційної політики України [45].

Тільки через півтора місяця, 14 січня 2015 р. Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 2 «Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України», якою утворив Міністерство інформаційної політики України та затвердив Положення про міністерство [46]. Основними завданнями Міністерства, згідно цієї Постанови, є: забезпечення інформаційного суверенітету України, зокрема з питань поширення суспільно важливої інформації в Україні та за її межами, а також забезпечення функціонування державних інформаційних ресурсів; забезпечення здійснення реформ засобів масової інформації щодо поширення суспільно важливої інформації.

У рамках роботи Експертної ради при Міністерстві інформаційної політики України у 2015 р. розпочалася робота над Доктриною інформаційної безпеки України та Концепцією інформаційної безпеки України. Указом Президента України від 25 лютого 2017 р. № 47/2017 введено в дію Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 р. «Про Доктрину інформаційної безпеки України», проект якої «внесений членом Ради національної безпеки і оборони України, Міністром інформаційної політики України Ю. Стецем та розроблений Міністерством інформаційної політики України» [47]. Концепція інформаційної безпеки так і залишилася на стадії проекту.

Як сказано у Загальних положеннях, «Доктрина інформаційної безпеки України визначає національні інтереси України в інформаційній сфері, загрози їх реалізації, напрями і пріоритети державної політики в інформаційній сфері» [47]. Проте метою реалізації визначено «уточнення засад формування та реалізації державної інформаційної політики» виключно «щодо протидії руйнівному інформаційному впливу Російської Федерації в умовах розв'язаної нею гібридної війни», що, на наше переконання, суттєво звужує вектори впливу цього документу.

До позитиву цього документу, на наш погляд, варто віднести нормативне визначення низки термінів: стратегічні комунікації, урядові комунікації, та кризові комунікації, що розмежовує їх проблематику та дозволяє позбутися дублювання завдань і заходів, що реалізуються різними державними органами України. Вперше на рівні нормативного акту закріплено термін «стратегічний наратив», який є одним із ключових щодо забезпечення інформаційної безпеки.

Не зважаючи на певну ейфорію окремих експертів-оптимістів щодо «перезавантаження Міністерства інформаційної політики України» та народження «фактично нового силового міністра Ю. Стеця» з прийняттям Доктрини інформаційної безпеки України, декілька застережень:

— Доктрина об'єктивно є декларативним документом, що визначає стратегічні вектори впливу, але необхідна розробка та

впровадження наступних нормативно-правових актів, що окреслять та забезпечать механізми її реалізації;

— Розділом 6 «Механізм реалізації Доктрини» визначено близько десяти центральних органів влади від Міністерства оборони України до Державного агентства України з питань кіно при традиційній відсутності координації дій та механізмів взаємодії між собою;

— у Міністерстві інформаційної політики України може утворюватися «допоміжний орган» для «сприяння координації діяльності органів виконавчої влади та взаємодії з іншими державними органами в інформаційній сфері», попри те, що координаторами визначено: Раду національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України та саме Мінінформполітики;

I, повертаючись до мети Доктрини, якою визначено: «уточнення засад формування та реалізації державної інформаційної політики», що, на наше переконання, мала б визначати Концепція державної інформаційної політики України.

В умовах ескалації загроз в інформаційній сфері, що поставили перед Україною, актуалізується проблема забезпечення проведення єдиної інформаційної політики та формування єдиного інформаційного простору на території держави, Інформаційні меседжі від представників органів державної влади усіх рівнів мають сприйматися як офіційна позиція України щодо подій, які відбуваються в контексті російсько-українського протистояння. Ця позиція має бути лаконічно сформульованою, чіткою і зрозумілою.

### Висновки до розділу 3

Аналіз сучасного стану інформаційної безпеки як невід'ємної складової державної інформаційної політики та національної безпеки України свідчить про необхідність подальшого визначення пріоритетних напрямів розвитку і вдосконалення державної політики захисту інформаційного суверенітету та протидії негативним інформаційним впливам на індивідуальну і суспільну свідомість.

Здійснена спроба доктринально визначити питання інформаційної безпеки. Проте за відсутності розроблених документів

наступного рівня — концепцій, стратегій, програм за конкретними напрямками, які мали б скласти цілісну основу правового регулювання інформаційної сфери та забезпечення інформаційної безпеки України, їх рівень не в повній мірі відповідає потребам українського суспільства.

На сьогодні медіа-простір України, на переконання вітчизняних експертів, практично не контролюється суспільством, не ефективно контролюється державою і не є національним у сенсі домінування в ньому неукраїнського продукту. Близькою до нуля є інформаційна присутність нашої країни у світі. Україна до цієї пори не досягла інформаційного суверенітету, не виробила дієвих важелів опору культурній та економічній зовнішній експансії у сфері масових комунікацій. Штучна інформаційна ізоляція громадян шляхом механічного «огороження» свого комунікативного середовища дає короткочасний позитивний ефект при гальмуванні розвитку країни та відсуванні її на периферію світового розвитку в довгостроковій перспективі. Існує альтернатива, яка є значно складнішою у реалізації, проте оптимальною для України: політико-правова модернізація суспільства, паритетна участь України у світовому інформаційному обміні на основі збереження та примноження власних духовно-культурних цінностей, вироблення сучасної української ідентичності.

На основі аналізу моделей сучасної структури інформаційної безпеки держави проведене дослідження дало змогу розширити поняття «інформаційна безпека» і визначити цю дефініцію як *комплекс системних превентивних заходів із надання гарантій захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільству й державі від негативних інформаційних впливів в економіці, внутрішній і зовнішній політиці, у науково-технологічній, соціокультурній та оборонній сферах, системі державного управління; самостійного й незалежного розвитку всіх елементів національного інформаційного простору та забезпечення інформаційного суверенітету країни; захисту від маніпулювання інформацією, дезінформування, впливів на свідомість, підсвідомість та психіку як індивіда, так і суспільства в цілому; спроможність держави нейтралізувати чи послабити дію внутрішніх і зовнішніх інформаційних загроз.*

Для повноцінного забезпечення інформаційної безпеки України, враховуючи сучасну геополітичну ситуацію та умови соціально-економічного розвитку українського суспільства, зокрема, необхідно: створення реєстру інформаційних ресурсів держави, розробка регламенту інформаційної взаємодії органів державної влади і місцевого самоуправління, нормативне закріплення відповідальності посадовців і громадян за дотримання вимог інформаційної безпеки, впровадження сучасних методів і технічних засобів, що забезпечать комплексний захист інформаційних систем. Водночас, забезпечення інформаційної безпеки, що оберігає масову свідомість від негативних впливів, які заважають формуванню національної ідентичності і, відповідно, збереженню національно-культурного суверенітету українського інформаційного простору, може бути здійснене не стільки технологічними (як у разі безпеки інформації чи інформаційних систем), скільки соціальними факторами, насамперед, — послідовною інформаційною політикою.

В умовах ескалації загроз, що постали перед Україною в інформаційній сфері, надзвичайно актуальними є: захист інформаційного суверенітету; збереження духовних і культурних цінностей українського народу; розвиток його національної самоідентичності та цивілізаційної єдності; формування в Україні розвиненого інформаційного суспільства, створення національного інформаційного простору; перетворення України в інформаційно розвинену державу і повноправного учасника життєдіяльності європейської та міжнародної спільноти.





### Список використаних джерел до розділу 3

1. Чічановський А. А. Інформаційні процеси в структурі світових комунікаційних систем: підручник / А. А. Чічановський, О. Г. Старіш. — К.: Грамота, 2010. — 568 с.
2. Тоффлер Э. На пороге будущего / Э. Тоффлер // «Американская модель»: с будущим в конфликте. — М., 1984. — С. 30–43.
3. Нестеряк Ю. Міжнародні критерії інформаційної безпеки держави: теоретико-методологічний аналіз / Юрій Нестеряк // Вісн. НАДУ. — 2013. — № 3. — С. 40–45.
4. Петров О. С. Критерії оцінки захищеності інформації в комп'ютерних системах: поєднання єдиних критеріїв та критеріїв України / О. С. Петров, О. А. Таликін, А. В. Мінін // Вісн. Східноукр. нац. ун-ту ім. В. Даля, 2005. — № 1.
5. Горбенко І. Д. Інформаційна війна — сутність, методи та засоби ведення / І. Д. Горбенко, В. І. Долгов, Т. О. Грінченко // Матеріали ювілейної науково-технічної конференції. — К., 1998. — С. 11–14.
6. Почепцов Г. Г. Информационные войны / Г. Г. Почепцов. — К.: Ваклер, 2000. — 213 с.
7. Жуков В. Взгляды военного руководства США на ведение информационной войны / В. Жуков // Зарубеж. воен. Обзор. — 2001. — № 1.
8. Бой без поля боя — война в 21 веке [Электронный ресурс]: по материалам корпорации RAND). — Режим доступа: <http://www.wplus.net/kvn/gensec.htm>.
9. Дубас О. П. Інформаційна війна: нові можливості політичного протистояння / О. П. Дубас // Освіта регіону: укр. наук. журн. — 2010. — № 1. — С. 69–72.
10. Фісун А. О. Теоретично-категоріальне осмислення поняття «інформаційна війна» в структурі інформаційно-політичного простору / А. О. Фісун // Інформ. сусп-во. — 2011. — Вип. 13. — С. 43–48.
11. Нестеряк Ю. В. Державна політика у сфері засобів масової комунікації в умовах суспільних трансформацій в Україні [Текст]: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 «Теорія та історія держ. упр.» / Ю. В. Нестеряк; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. — Київ, 2016. — 36 с.
12. Гриценко О. М. Українські ЗМІ в контексті глобальних процесів на початку ХХІ століття / О. М. Гриценко // Україна на шляху до Європи: наук. вид. / упоряд.: В. І. Шкляр, А. В. Юричко. — К.: Етнос, 2006. — С. 265–379.
13. Про підсумки парламентських слухань «Проблеми інформаційної діяльності, свободи слова, дотримання законності та стану інформаційної безпеки України»: Постанова Верховної Ради України від 24 трав. 2001 р. № 2450-III // Проблеми інформаційної діяльності, свободи слова, дотримання законності та стану інформаційної безпеки України: матеріали парлам. слухань у Верховній Раді України 16 січ. 2001 р. — К.: Парлам. вид-во, 2001. — С. 178–186.
14. Олійник О. В. Політико-правові аспекти формування інформаційного суспільства суверенної і незалежної держави [Електронний ресурс] / О. В. Олійник, О. В. Соснін, Л. Є. Шиманський. — Режим доступу : [old.niss.gov.ua>book/Sosnin\\_2.htm](http://old.niss.gov.ua/book/Sosnin_2.htm).
15. Про Національну програму інформатизації [Електронний ресурс]: Закон Верховної Ради України від 4 лют. 1998 р. № 74/98-ВР. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>.
16. Про інформацію [Електронний ресурс]: Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-ХІІ. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
17. Потрубач Н. Н. Проблемы информационной безопасности / Н. Н. Потрубач // Социал. — гуманитар. знания. — 1999. — № 2. — С. 264–273.
18. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки [Електронний ресурс]: Закон України від 9 січ. 2007 р. № 537-V. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/537-16>.


19. Про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку України [Електронний ресурс]: проект Закону України. — Режим доступу: <http://uacm.kharkov.ua/ukr/index.shtml?ulaws/usuvetr.htm>.
20. Рубан В. Я. Інформаційна безпека України: сутність та проблеми / В. Я. Рубан // Стратег. панорама. — 1998. — № 3–4. — С. 12.
21. Петрик В. Сутність інформаційної безпеки держави, суспільства та особи [Електронний ресурс] / В. Петрик // Юрид. журн. — 2005. — № 5. — Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3222>.
22. Доктрина інформаційної безпеки України [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 8 лип. 2009 р. № 514/2009. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/9570.html>.
23. Олійник О. В. Доктрина інформаційної безпеки України: здобутки і проблеми (управлінський аспект) [Електронний ресурс] / О. В. Олійник. — Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nzizvru/2010\\_2/p2\\_17.html](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nzizvru/2010_2/p2_17.html).
24. Сюмар В. Доктрина інформбезпеки: набір гарних фраз як керівництво до дії [Електронний ресурс] / В. Сюмар // Укр. правда. — 2009. — 28 трав. — Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2009/05/28/3978903/>.
25. Нестеряк Ю. В. Державна політика у сфері інформаційної безпеки України в умовах розвитку інформаційного суспільства / Ю. В. Нестеряк // Аналітика і влада. — 2012. — № 5. — С. 77–83.
26. Информационная независимость Украины. Ч. II [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://sprotyv.info/ru/news/1401-informacionnaya-nezavisimost-ukrainy-chast-ii>.
27. Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності [Електронний ресурс]: рішення РНБО від 1 берез. 2014 р. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001525-14>.
28. Заклик Національної ради до провайдерів програмної послуги і кабельних операторів [Електронний ресурс]. — Ре-

- жим доступу: <http://nrada.gov.ua/ua/news/radanews/22015.html>.
29. Біденко А. Доктрина інформаційної безпеки для України [Електронний ресурс] / А. Біденко. — Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2014/04/18/7022849/?attempt=1>.
30. Манойло А. В. Государственная информационная политика в особых условиях: монография / А. В. Манойло. — М.: МИФИ, 2003. — 388 с.
31. Восточный фронт. Информационно-психологическая или смысловая война [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://sprotyv.info/ru/news/1432-vostochnyy-front-informacionno-psihologicheskaya-ili-smyslovaya-voyna>.
32. Щодо інформаційно-психологічної складової агресії Російської Федерації проти України (за результатами подій 1–2 берез. 2014 р.) [Електронний ресурс]: аналіт. зап. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1476/>.
33. Проект Закону про засади інформаційної безпеки України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51123](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51123).
34. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про засади інформаційної безпеки України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51123](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51123).
35. Висновок Головного науково-експертного управління 19.06.2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51123](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51123).
36. Законопроект про інформаційну безпеку № 4949 може їй зашкодити — юрист ІМІ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.telekritika.ua/pravo/2014-08-15/97034>.
37. В Україні створюють центр інформаційної безпеки для боротьби з російською пропагандою [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://vikna.if.ua/news/category/ua/2014/07/19/19795/view>.
38. Інформаційну війну не програно [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nrada.gov.ua/ua/news/radanews/22141.html>.

39. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо захисту інформаційного телерадіопростору України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51909](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51909).
40. Рекомендації щодо вдосконалення політики забезпечення інформаційної безпеки України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.dsaua.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=198%3A2014-08-13-12-55-48&catid=66%3A2010-12-13-08-48-53&Itemid=90&lang=uk](http://www.dsaua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=198%3A2014-08-13-12-55-48&catid=66%3A2010-12-13-08-48-53&Itemid=90&lang=uk).
41. Щодо інформаційно-психологічної складової агресії Російської Федерації проти України (за результатами подій 1–2 берез. 2014 р.) [Електронний ресурс]: аналіт. зап. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1476/>.
42. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квіт. 2014 р. «Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України» [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 21 трав. 2014 р. № 449/2014. — Режим доступу: <http://www.prezident.gov.ua/documents/17588.html>.
43. Турчинов підписав Указ про інформаційну безпеку України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.telekritika.ua/kontent/2014-05-01/93243>.
44. РНБО хоче посилити захист інформаційної безпеки України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.medialaw.kiev.ua/news/media/2585/>.
45. Проект Постанови про формування складу Кабінету Міністрів України № 1008 від 02.12.2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52614](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52614).
46. Питання діяльності Міністерства інформаційної політики України [Електронний ресурс]: Кабінет Міністрів України / Постанова // Положення від 14.01.2015 № 2. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-%D0%BF>.

47. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Доктрину інформаційної безпеки України» [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 29 грудня 2016 року № 47/2017. — Режим доступу: — <http://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>.





**Розділ 4 ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ПРИНЦИПИ  
АДМІНІСТРУВАННЯ В СФЕРІ СУСПІЛЬНИХ  
ВІДНОСИН: ОСВІТА-ЕКОНОМІКА-ДЕРЖАВА**

**4.1. Інструменти державного регулювання  
зовнішньоекономічної діяльності:  
антикризова політика економічної дипломатії**

Антикризові процеси з боку держави здійснюються шляхом використання інструментів організаційно-економічного, нормативно-правового впливу, які направлені на захист суб'єктів національного ринку від кризових явищ.

Однією з головних задач економічної політики держави є визначення та формування власної моделі економічного розвитку відповідно до сучасного стану економіки країни, її ресурсного потенціалу (трудових й природних ресурсів, науково-технічної бази), особливостей соціально-політичних відносин, ступеня участі країни в міжнародному поділі праці, її геополітичного положення. В практиці державного управління модель економічного розвитку має назву стратегія економічного розвитку.

Стратегію економічного розвитку країни можна визначити як економічну політику уряду, розраховану на тривалий термін, спрямовану на досягнення основної мети соціально-економічного розвитку. Значення економічної складової зовнішньої політики держави постійно зростає. Це пов'язано із сучасними світовими тенденціями — глобалізації та інтеграції національних економік у світове господарство.

Дослідження питань, пов'язаних із державним управлінням, розкриваються у працях багатьох вітчизняних вчених О. Андрійко, О. Бандурки, Н. Нижник, В. Цветкова та інших та зарубіжних — А. Алехіна, Б. Габричидзе, Д. Зеркіна, В. Ігнатова, Ю. Козлова, А. Омарова, А. Радченко, та ін. Економічну дипломатію сьогодні досліджують і аналізують та відомі вчені, як В. А. Вергун, Р. О. Заблоцька, І. Д. Іванов, О. Є. Ліхачов, Л. М. Капіца, В. Ніжник, Т. В. Зонова, О. Сагайдак, К. А. Фліссак, А. Г. Савой-

*4.1. ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ  
ДІЯЛЬНОСТІ: АНТИКРИЗОВА ПОЛІТИКА ЕКОНОМІЧНОЇ ДИПЛОМАТІЇ*

ский, В. Д. Щетинін в контексті її ролі та значення, механізмів функціонування, доцільності, переваг та економічних вигід від її реалізації. Роль економічної дипломатії у зовнішньоекономічній діяльності країни вивчала В. М. Барановська. В. А. Вергун проаналізував потенціал економічної дипломатії як фактор реалізації зовнішньоекономічних пріоритетів України.

Нові глобальні виклики та світові економічні кризи обумовлюють трансформацію міжнародних політичних та економічних відносин. Розвиток сучасної міжнародної економічної системи характеризують дві протилежні тенденції: постійне зростання конкуренції та спроби перерозподілу сфер впливу та ринків серед основних акторів; розвиток міжнародної кооперації, створення міжнародних організацій різного рівня.

Роль держави, як і раніше, залишається суттєвою, проте кількість акторів на «дипломатичній арені» збільшується і розподіл сил між ними та набір інструментів змінюються. В сучасних умовах грань між зовнішньою і внутрішньою політикою поступово зникає, деякі внутрішні проблеми, зокрема економічного характеру, окремих країн можуть бути успішно вирішені на рівні міжнародної співпраці.

Зовнішня політика ж являє собою діяльність держави за межами його політичних кордонів, або ж весь комплекс рішень і дій держави, що відносяться до зовнішньої сфері його діяльності. У розпорядженні держави знаходяться інструменти і методи, за допомогою яких воно реалізує свої зовнішньополітичні завдання. Інструменти і методи реалізації зовнішньополітичних завдань взаємопов'язані і являють собою статичний і динамічний аспекти однієї реальності.

Виклики сучасності, а також процеси глобалізації, з одного боку, та інтеграції національних економік у світове господарство, з іншого, зумовлюють економізацію зовнішньої політики. Так, економізація зовнішньої політики обумовлена наступними факторами: зростання обсягів світової економіки та глобалізація (збільшення кількості економічних операцій транскордонного та наднаціонального характеру); загострення проблем глобального характеру (продовольча безпека, зміни у кліматі, загрози



для навколишнього середовища, епідемії, міжнародний тероризм тощо). Вирішення цих проблем потребує консолідації міжнародних зусиль та ресурсів; поява на міжнародній арені таких акторів, яких ТНК, громадські організації та ін., та їх вплив на зовнішню та внутрішню політику держав; процес міжнародної регіональної інтеграції та створення регіональних економічних інтеграційних об'єднань.

В наслідок цих процесів потребує активізації діяльність дипломатичної служби за кордоном, направлена на просування економічних інтересів національного бізнесу країни за її межами. В сучасних умовах державам необхідно постійно вдосконалювати традиційно використовувані інструменти і засоби міжнародної співпраці, але передусім існує потреба у розробці нових форм, методів та інституцій, які б могли адекватно відповідати змінам і тенденціям розвитку зовнішньоекономічних контактів та дозволили б сформувати механізм ефективного вирішення проблем та врегулювання суперечок, які постійно виникають. Систему таких інструментів і методів представляє економічна дипломатія, значення якої в останні роки суттєво зросли.

Модель мирної (дипломатичної) взаємодії держав закріплена за допомогою комплексу інституціональних (формальних, кодифікованих, і неформальних) заходів (міжнародних і дипломатичним правом, дипломатичним етикетом, усталеними дипломатичними традиціями і т. д.), що визначають і регламентують форми і способи взаємодії держав.

Традиційною сферою дипломатичної діяльності є міждержавні політичні відносини. Основним завданням дипломатії в даній області, як національної, так і багатосторонньої, є забезпечення миру і безпеки.

Зростання взаємозалежності країн, викликаного поглибленням міжнародного поділу праці, зрощенням національних економік у результаті транснаціоналізації господарської діяльності радикально змінили умови співіснування держав, підвищивши їх вразливість від зовнішніх факторів. У результаті, з'явилися нові загрози національній і міжнародній безпеці, контроль над якими, або зниження ризику яких, практично не під силу одній

державі або групі держав. Більш того, природа цих нових загроз відрізняється від природи традиційних загроз національній безпеці.

Враховуючи об'єктивні перешкоди, що стоять перед сучасною національною дипломатією, можна таким чином визначити її мету: основною метою національної дипломатії є досягнення мирним шляхом максимально наближеного до ідеалу способу вирішення зовнішньополітичного завдання, поставленого державою перед національною дипломатією.

Інструментами дипломатії є: діалог; переговори; організація та підтримання контактів (візитів, обміну делегаціями та ін.); поширення і збір інформації, правові інструменти, і т. д., в даних процесах особливе місце займає держава.

Інструментами багатосторонньої дипломатії є міжнародні, регіональні і міжрегіональні організації, до функцій яких входить субстантивне і технічне обслуговування країн-членів, включаючи підготовку аналітичних матеріалів, раннє оповіщення, моніторинг, надання технічної та економічної допомоги, організація зустрічей, конференцій та ін.

Економічні реалії останніх років переконливо свідчать про підвищення ролі міжнародної інтеграції та кооперації у загальному процесі розвитку світового співтовариства, посилення загальносвітової тенденції формування єдиного глобального господарства.

«Економічний інтерес допомагає забути дипломатичні непорозуміння», — вислів Син Цзиньпіна, лідера Китайської народної Республіки влучно окреслює значення економічної дипломатії. Та, в свою чергу, є прикладом поєднання креативної доброзичливої економічної дипломатії та активної позиції країни: перехід від традиційного очікування країни до дій, пов'язаних із збільшенням міжнародної участі КНР.

Цікавим є міжнародний досвід реалізації економічної дипломатії, кожна країна окремо має свій колорит та напрями. Актуальність питання економічної дипломатії оцінено в більшості країн світу, в особливості тих, що дбають про захист національних інтересів, економічну та інші види безпеки, тощо.

«90 % всієї дипломатичної роботи складається з економічних питань», — оголошена думка Міністра іноземних справ Японії С. Окіта підтверджує особливе місце економічної дипломатії в зовнішній політиці Японії, а економічні показники розвитку країни доводить їх ефективність.

Не можна не погодитись з поглядом французького економіста і дипломата Г. Каррон де ла Карр'єр щодо ключової ролі економічної дипломатії нині у забезпеченні економічної безпеки держав, що в найближчому майбутньому сприятиме стабільності глобальної економічної системи.

Список цитат, висловів, думок та поглядів про значення економічної дипломатії є довгим та влучним. Разом з тим, це підтверджує необхідність розвитку та активізації діяльності в реалізації принципів економічної дипломатії України. 2016–2017 роки є періодом 25-річчя встановлення дипломатичних відносин України з більшістю країн світу (нині Україну як суверенну державу визнали 174 країни світу і 171 встановила дипломатичні відносини), що дозволяє аналізувати, підводити дипломатичні підсумки та окреслювати подальші перспективи: відносна зміцнення національної безпеки, становлення енергетичної дипломатії поряд з відсутністю поглиблення відносин з ключовими партнерами України, в тому числі Україна-ЄС; необхідність динамізації розвитку економічної дипломатії.

Враховуючи, що реалізація принципів економічної дипломатії пов'язана зі здійсненням торговельної політики держави, питання антикризової функції економічної дипломатії набуває особливої актуальності. Кризові процеси обумовлюються різким загострення суперечностей, які виникають у процесі взаємодії окремих суб'єктів світогосподарських зв'язків. Покликання дипломатії — забезпечення національної безпеки держави шляхом ведення переговорів. Іншими словами, певна антикризова політика для зменшення або скасування гострих кутів у співпраці двох або більше сторін. Економічна дипломатія — це особливий фундаментальний антикризовий інструмент, тому що спрямована саме на економічні інтереси країни. Забезпечення національного інтересу і захист національної безпеки залишаються пріо-

ритетними завданнями економічної дипломатії; вони органічно містять у собі позиції своїх національних факторів на світовому ринку, що розширюється. Важливого значення набуває здатність економічної дипломатії працювати у випереджальному режимі, забезпечувати політичний заділ для просування економічних інтересів. Основними для економічної дипломатії стають поняття поєднання національного виробництва, традицій, національних пріоритетів. Економічна дипломатія не тільки допомагає вирішенню поточних і орієнтованих на найближче майбутнє завдань, але також впливає на характер оцінок навіть віддалених суспільно-економічних перспектив.

В сучасних умовах, коли дипломатія набуває нових рис та потребує новітніх підходів, важливим стає поєднання досвіду та нетрадиційних форм дипломатії.

Креативна дипломатія — творчий підхід до ведення та взаємодії в міжнародних відносинах, рішення певних міжнародних завдань, що не підлягає традиційним правилам. Приклади креативної економічної дипломатії можна розрізнити як агресивного так і миролюбного характерів. Наприклад, пінг-понгова дипломатія — обмін гравців Китаю і США в настільний теніс в 1970 році. Підготовка до візита Р. Ніксона в КНР готували американські дипломати, які секретно відвідували Китай з командами з тенісу — приклад доброзичливої дипломатії. Відома «дипломатія канон'єрок» — приклад агресивних дипломатичних дій.

Українська економічна дипломатія є основою реалізації її зовнішньої політики. Традиційні форми реалізації дипломатії із застосуванням креативних, нетрадиційних форм є запорукою успіху та розвитку. Економічна дипломатія дозволяє конкретизувати, чітко визначити діяльність з розвитку країни в ракурсі її зовнішньополітичних пріоритетів загалом та з урахуванням впливу держави. Наведемо декілька прикладів міжнародного досвіду особливостей економічної дипломатії, враховуючи, що у 2016–2017 роках відзначається ціла низка 25-річчя дипломатичних відносин України з країнами світу, що спонукає до підведення підсумків та окреслення перспектив подальших співпраць.

У встановленні та розвитку дипломатичних відносин України — Угорщини, особливе місце належить питанням економічної політики, як основи реалізації зовнішньої, в свою чергу, провідні принципи реалізації якої передбачені програмою «Відкриття на Схід», а саме здійснення економічної експансії та перетворення Будапешту на європейський майданчик для ведення бізнесу. Економічна дипломатія Угорщини отримує підтримку на державному рівні (державний міністр), МЗС координує інші інституції, робота яких зосереджена на забезпеченні зростання експорту угорського малого та середнього бізнесу, залучення іноземних інвестицій, тощо.

Пріоритетами реалізації економічної політики Польщі є підтримка розвитку малого і середнього бізнесу, сприяння залученню інвестицій та активне просування польської економіки у світі. Разом з тим, наявність залежності від ринків ЄС та ряду інших проблем. Розвиток економічної дипломатії представлено створеними в посольствах Польщі економічними підрозділами, що складаються з двох частин: економічного відділу та відділу сприяння інвестиціям. Зазначеним відділам економіки Польщі поставлені три основні завдання:

- 1) підтримка і сприяння польській економіці;
- 2) підтримка і сприяння експортному потенціалу та лобювання польських економічних інтересів в економічному і політичному середовищі партнерів;
- 3) просування економічних інтересів Польщі на міжнародних форумах і в міжнародних інститутах.

Економічний відділ посольства компетентно здійснює: оцінку актуальною макроекономічної ситуації країни-партнера, аналіз динаміки та структури матеріального виробництва, інформування про рівень інфляції і цінової ситуації на ринку, моніторинг зовнішньоторговельного обороту; відстеження ситуації на ринку праці, моніторинг надходження іноземних інвестицій, оцінку ситуації в регіонах, на місцях, а також в містах і промислових центрах, аналіз курсової політики і ситуації в банківсько-фінансовому секторі.

Інформаційно-консультативна робота відділу сприяння торгівлі орієнтована, перш за все, на виробників продукції, экс-

портерів, імпортерів, інвесторів. Охоплює вона такі питання: інформування про юридично-правові умови ведення бізнесу на ринку партнера, податкову систему, надання даних про умови діяльності в сфері зовнішньої торгівлі, технічні умови, санітарні, ветеринарні та інші вимоги, моніторинг та інформування про митні тарифи, надання інформації про товари, експорт або імпорту яких обмежується квотами або вимагає ліцензії, надання рекомендацій в питаннях вибору партнера для співпраці; вжиття заходів щодо дотримання вимог прозорості в справах регулювання оплати імпортерами товарів, здійснення превентивних дій, щоб уникнути розгляду справ в судах по польських суб'єктах ЗЕД за кордоном, недопущення практики поборів і здирства хабарів в органах виконавчої влади та інших причетних установах в країнах перебування, надання інформації про ярмарках, виставках, конференціях і бізнес семінарах, інформування про можливості підтримки з боку дипломатичного представництва. Головна увага економічних підрозділів посольств приділяється, звичайно, просуванню інтересів Польщі на ринках Європейського Союзу.

Цікавим є досвід Південної Кореї. Республіка Корея з відсталої аграрної країни за 70 років перетворилася в розвинуту промислову країну з високим рівнем якості життя та високотехнологічним експортом. Поступово накопичений досвід і капітал дали можливість перейти до капіталомістких, але технологічно не самих просунутих галузей: металургії, суднобудування, хімічної промисловості. З часом, Південна Корея стала лідером світової економіки, завдяки вдалому використанню інструментів економічної дипломатії. Розвинута структура економічної дипломатії, яка формувалася в Південній Кореї понад 130 років, побудована на щільній взаємодії державних та недержавних установ. Вчасні реформи державних установ допомогли Південній Кореї гнучко переналаштовувати виробництва у відповідності із сучасними викликами. Разом з тим, країна потребує вдосконалення структури експорту, заснованого на визначенні компаративних переваг товарів, а не за часткою їх в структурі експорту.

Джерелами успішного економічного розвитку Південної Кореї можна вважати використаний японський досвід, а з часом

формування власної унікальної моделі «корейського економічного дива». У розкритті феномена «економічного дива» Республіки Корея важливим є вивчення моделі партнерства держави й бізнесу. Можна констатувати, що економічне зростання країни було забезпечене балансом ринкових важелів і державного регулювання.

Інститутами дипломатії вивчався найкращий японський, китайський, сингапурський досвід в цьому напрямку. В результаті заходів економічної дипломатії в країні було створено розгалужену систему державних та недержавних установ, які просували інтереси корейських компаній на закордонних ринках. Вдале поєднання державних та недержавних важелів регулювання дало можливість Південній Кореї створити потужний промисловий потенціал, який став конкурентоздатним на світовому ринку завдяки інститутам економічної дипломатії.

Однією з основних завдань сучасних перетворень в Республіці Корея, націлених на створення відкритої ринкової економіки в країні, було відкриття внутрішніх валютного та фондового ринків, ринку нерухомості для нерезидентів. Важливим для фінансових інститутів є посилення їх конкурентоспроможності шляхом прийняття внутрішніх мікроекономічних заходів, що включають удосконалення системи менеджменту, впровадження системи оцінки ризиків, прийняття міжнародних стандартів бухгалтерського обліку та оцінки фінансових показників.

Південна Корея вдало використала інструменти економічної дипломатії у системі ГАТТ/СОТ захистивши свій внутрішній аграрний ринок та хімічну промисловість високими ставками митних тарифів, одночасно підтримуючи власних виробників завдяки імпорту машин та транспортного устаткування за низькими тарифами. За даними сайту Global Trade Alert, який відображає характер загроз глобальній торгівлі, на сьогодні Південна Корея використовує арсенал засобів економічної дипломатії, дозволених в межах СОТ, у повній мірі, захищаючи тим самим своїх виробників (станом на 2015 рік, 114 протекціоністських заходів та 58 ліберальних заходів). При цьому вона використовує

доступні заходи економічної дипломатії у відношенні до США та Китаю, що ставить її на один рівень з цими країнами у сфері глобальної конкуренції.

Протягом останніх десяти років відбуваються процеси визначення країни у глобальній системі координат щодо соціально-економічного розвитку. Економічна дипломатія країни реалізується у домовленостях з торговельної політики на основі погодження взаємних преференцій та поступок, створення регіональних інтеграційних угруповань. У глобальному просторі країна тривалий час зберігала власну ідентифікацію за рахунок формування промислової, торговельної, аграрної, енергетичної, соціальної політики тощо, а завдяки інститутам економічної дипломатії вона вийшла на світовий рівень рівноправним партнером.

Важливою особливістю сучасного світового розвитку є міцний зв'язок між структурою і процесом трансформації світової економіки. Зовнішня політика держав у все більшій мірі формується під впливом структурних і динамічних процесів, що відбуваються у світовій економіці. Межі між «внутрішнім» і «інтернаціональним» у світовій політичній системі стираються. Транснаціональні потоки товарів, послуг, робочої сили, туристів, інформації, ідей і цінностей стають все більш потужними. Зовнішньоекономічний і зовнішньополітичний аспекти національних стратегій розвитку стають взаємозалежними і постійно взаємодіють.

Економічна дипломатія направлена на виконання цілей і завдань торговельної політики, захисту внутрішнього ринку від кризових впливів у світовій економіці, надто жорсткої іноземної конкуренції, різкого зростання імпорту та інших несприятливих умов для розвитку національної економіки, а також захисту прав та економічних інтересів, вітчизняних підприємств та інших суб'єктів господарювання за кордоном.

Враховуючи, що реалізація принципів економічної дипломатії пов'язана зі здійсненням торговельної політики держави, питання антикризової функції економічної дипломатії набуває особливої актуальності. Кризові процеси обумовлюються



різким загострення суперечностей, які виникають у процесі взаємодії окремих суб'єктів світо господарських зв'язків. Покликання дипломатії — забезпечення національної безпеки держави шляхом ведення переговорів. Іншими словами, певна антикризова політика для зменшення або скасування гострих кутів у співпраці двох або більше сторін. Економічна дипломатія — це особливий фундаментальний антикризовий інструмент, тому як направлена саме на економічні інтереси країни. Прикладом, може бути введення економічних санкцій та відповідна реакція на них, яка призводить до їх скасування, зменшення або збільшення.

Сферою реалізації економічної дипломатії є: підтримка національного бізнесу закордоном, відстоювання національних економічних інтересів, забезпечення підписання взаємовигідних торговельно-економічних контрактів, врегулювання торговельних суперечок та вжиття заходів щодо їх попередження, формування сфер впливу держави за її межами, гарантії економічної безпеки держави.

Державне управління зовнішньоекономічних процесів є необхідною умовою успішного досягнення результату. Разом з тим, надмірне втручання держави в економічні процеси призводить до їх порушення та не створює умов для розвитку конкурентоспроможності економіки. Реалізація принципів економічної дипломатії здійснюється суб'єктами на міжнародному, національному рівнях. Окрім державних — міністерства закордонних справ, міністерств економіки, фінансів, оборони, агропромислового комплексу та інших — в цьому задіяні і місцева влада, регіональні об'єднання, неурядові організації, промислові і торгові об'єднання, фірми і окремі бізнесмени.

В сучасних умовах, функції економічної дипломатії обумовлюються, в першу чергу, розвитком і модернізацією структури світової економіки на всіх рівнях: глобальному, національному, регіональному. У міру поглиблення глобалізації дипломатичне спрямування експорту піднялося до рівня торгово-економічного або економічного управління національними інтересами за кор-

доном на всіх стадіях: порядок входження національних елементів у закордонну економіку, забезпечення гарантій, організація підтримки національним фірмам і окремим суб'єктам з розвитку і зміцнення закордонних позицій національної економіки, формування механізмів регулювання суперечок.

Забезпечення національного інтересу і захист національної безпеки залишаються пріоритетним завданням економічної дипломатії, які впроваджуються шляхом державного регулювання. Вони органічно містять у собі позиції своїх національних факторів на світовому ринку, що розширюється. Важливого значення набуває здатність економічної дипломатії працювати в режимі, що випереджає, забезпечувати політичне напрацювання для просування економічних інтересів. Основними для економічної дипломатії стають поняття поєднання національного виробництва, традицій, національних пріоритетів. Економічна дипломатія не тільки допомагає вирішенню поточних і орієнтованих на найближче майбутнє завдань, але також впливає на характер оцінок навіть віддалених суспільно-економічних перспектив.

В сучасних умовах у дипломатії України формується багатосторонній характер та економічна дипломатія набуває креативних форм реалізації. Традиційні форми реалізації дипломатії із застосуванням креативних, нетрадиційних форм є запорукою успіху та розвитку.

В нових умовах прояву креативних форм дипломатії, створюються передумови для інших підходів щодо вирішення завдань, які ставляться перед економічною дипломатією. Вирішення даних проблем потребує інформаційного, інноваційного, культурного, та інших підґрунть для застосування антикризових дій. Державна функція є невід'ємною складовою підтримки національного бізнесу, просування експорту, забезпечення конкурентоспроможності національної економіки. Разом з тим, вплив її має бути мінімальним, і нести характер підтримки та створення сприятливих умов для реалізації принципів економічної дипломатії. Тим самим, спонукаючи суб'єкти

економічних відносин до самостійної чесної конкуренції та забезпечення економічної безпеки країни.

#### 4.2. Державне регулювання економічної свободи: ефективний баланс

Процеси вільного ринку та демократії поєднуються між собою, разом з тим спірним питання залишається, наскільки для ефективного функціонування ринку потрібен процес демократії. Лише ринок забезпечує свободу, через те, що ринок дає можливість вибору. Питання демократизації суспільства, впливу демократичних процесів на економічний розвиток розглядалося в роботах Пшеворського А., Альвареса М., Чейбуба Х. А., Лімонжі Ф., Никитченко А. Н.. Проблематика взаємодії інститутів влади та громадянського суспільства досліджується в працях Михненко А. М. Поряд з цим, питання взаємодії економічної та політичної свободи потребують деталізації та аналізу. Питання пов'язанні з теорією економічної свободи розкриваються в ідеях зарубіжних науковців: А. Сміта, Дж. Хаана і Дж. Стема, Дж. Гансона, Дж. Хекелмена і М. Строупа, П. Цагліді. У вітчизняних працях науковців В. Бойко, А. Гальчинського, О. Глуценко, Н. Литвиненко, І. Марковича, Л. Хижняка акцентується увага на сприянні державного регулювання економічному зростанню та добробуту населення.

**Економічна демократія** окреслює втілення принципів свободи в економічних відносинах. Функціонально економічна демократія на підприємствах передбачає управлінський контроль за сферою господарської діяльності (зайнятість, соціальна політика, гуманізація праці). Економічна демократія протиставляється одержавленню, разом з тим, економічна демократія проголошується альтернативою ринковому господарству, яке усуває рядового працівника із сфери прийняття економічних рішень.

Виявами економічної демократії в сучасному капіталістичному суспільстві є доктрина «людських відносин на виробництві», що яскраво представлено на прикладі Японії в якості системи якості, в США при дослідженні в галузі «гуманізації технологій», та передбачає демократизацію виробничої діяльності і сприяє підвищенню продуктивності праці. Для Укра-

їни характерно проголошення демократичних економічних реформ, які розглядаються як умова запобігання поступової втрати економічної, політичної незалежності України, припинення процесу деградації генетичного фонду українського народу. Прикладом також може бути модель «народної економіки» С. Мочерного. Діяльність держави повинна бути спрямована на створення сприятливих умов для розвитку відносин самоуправління та самоорганізації на всіх рівнях життя суспільства, прийняттям законів, що демократизують економічну діяльність, значно розширюють права трудових колективів на підприємствах усіх форм власності, тощо. Держава виконує функції забезпечення кредитів та інвестицій, розвиток системи навчання і перепідготовки кадрів, засобів доступу трудящих до виробничої, економічної та іншої інформації на рівні підприємства, регіону, галузі тощо. Держава також визначає стратегію суспільного розвитку, розв'язує загальнонаціональні завдання, визначає пріоритетні напрями в економіці.

Дослідження статистичних даних країн з різними політичними режимами показує, що низький рівень економічного розвитку дійсно є несприятливим чинником для демократизації, однак, він не робить її неможливою. Демократії історично існували і на тлі низького економічного розвитку (США в 1820 р., Франція в 1870 р., Швеція в 1890 р.). Як суттєві передумови демократії, дослідники виділяють парламентські інститути, національну консолідацію, прихильність еліт до демократичного переходу, необхідність якого вони визнають не через цінність демократії як такої, а тому, що вона, як виявляється, здатна створити найкращі умови для виходу з кризової ситуації [5]. Модель С. Ліпсета базується на передумові прямолінійної залежності, що існує між рівнями економічного і демократичного розвитку [6]. Відповідно до моделі криволінійного взаємозв'язку економічного розвитку й демократії (Р. Джекман), елементи стабілізації демократії виникають при тривалому економічному зростанні, але й при зростанні економіки рівень демократичного розвитку може зменшуватися, якщо економічні чинники демократії не підтримуються іншими (інституціональними та культурними). Напри-

клад, досить значною проблемою, пов'язаною з економічним розвитком суспільства, є проблема соціальної рівності [6].

Демократичні ідеали свободи і рівності поєднуються з економічними процесами в якості соціального партнерства, здатному враховувати інтереси як бізнесу, так і найманих робітників, яких представляють профспілки. Уряд, менеджмент і профспілки повинні здійснювати спільні заходи щодо регулювання ринкової економіки, а розвинена система соціального забезпечення — перешкоджати поширенню нерівності в доходах.

Аналізуючи досвід країн Західної Європи, Північної Америки, Австралії, Японії, можна визначити, що для ефективного функціонування демократичної системи необхідні певні економічні умови. Успіх системи залежить від того, наскільки високим є рівень економічного забезпечення суспільства і від того, наскільки ефективними є механізми ліквідації соціальної нерівності. Високий рівень економічного зростання збільшує ймовірність того, що все більше соціальних груп матимуть можливість скористатися його результатами. Відповідно, можна допустити, що економічне зростання передбачає економічну свободу.

Свобода вибору, як трактує Велика економічна енциклопедія, — «вільне право власників матеріальних ресурсів і грошей на свій розсуд використовувати їх або позбавлятися від них, вільне право робітників зайнятися будь-яким видом праці, на який вони здатні, і вільне право споживачів витратити свої доходи». Проте чи всім доступна свобода вибору і чи кожен користується цим правом. Можливо, суб'єкт діє у встановлених рамках, і не здогадуючись про це, думає що має свободу вибору. Вивчення стану свободи в світі (Freedom in the World) проводиться міжнародною неурядовою організацією Freedom House разом з супроводжуючим його рейтингом про стан політичних та громадянських свобод в країнах світу.

Так, в 2017 році, в першу п'ятірку вільних країн увійшли: Фінляндія, Норвегія, Швеція, Канада, Нідерланди — по 100 балів, Сент-Вінсент (49 місце — 91 бал), Ізраїль (68 місце — 80 балів), Болгарія (69 місце), Намібія (77 місце — 77 балів). З 90 місця

по 156 розташувалися частково вільні країни, серед яких на 108 місці Україна з 61 балами. Катар на 168 місці з 26 балами, поруч з Афганістаном — 170 місце. Росія на 180 місці з 20 балами. Замикає список невільних країн по політичним і громадянським показниками — Сирія на 220 місці з 1,0 балами [3].

Тепер про економічну сторону питання. Ринкова економіка, яка заснована на економічній свободі, створює оптимальну (хоча й не абсолютно найкращу в економічному і соціальному плані) систему залучення до ефективного, ініціативного і що відповідає економічній поведінці. У ринковій економіці люди і колективи орієнтуються на власні інтереси і сили, а за негативні наслідки господарювання самі ж і відповідають. Наскільки ж рівні економічної свободи, політичної і громадянської залежать один від одного. Згідно з рейтингами і статистичними даними, зв'язок не завжди прямопропорційний.

Значною сполучною ланкою є співвідношення між структурою соціальних контактів і економічним добробутом, що відображає потенційну вигоду соціально спрямованих політичних рішень, які передбачають собі за мету розвиток економіки. Економічна свобода співвідноситься з високим ВВП на душу населення. Згідно Індексу економічної свободи (Index of Economic Freedom) в країнах з більш вільними економіками набагато вище рівень добробуту населення. Так, в першу десятку країн з найбільш вільною економікою входять: Гонконг, Сінгапур, Австралія, Нова Зеландія, Швейцарія, Канада, Чилі, Маврикій, Данія, США, відповідно. Грузія займає 23 місце, Катар — 34, Ізраїль — 35, Бутан — 97, Хорватія — 103, Росія — 153, Україна — 162, Північна Корея — 178.

Але лідируючі країни в рейтингу політичних свобод не збігаються з лідерами економічних свобод. Економічно сильний Катар ось вже яке десятиліття поспіль з дуже низьким рівнем політичної свободи, за допомогою нафтових доходів створив товариство повного соціального забезпечення, в якому більшість послуг безкоштовні або в значному обсязі субсидуються державою. В даний час в Катарі середній дохід на душу населення — один з найвищих в світі. Катар — конституційна монархія. Країною

править Емір, який безпосередньо нікому не підзвітний. У Катарі відсутня виборча система. Політичні партії заборонені.

Наступний приклад, Макао як адміністративний регіон КНР з власними законами, податками, митною та грошовою системами, повною зайнятістю населення, відсутністю боргу. ВВП країни формується на 40 % доходів від грального бізнесу, інше — доходи від туризму, тютюнового та риболовного бізнесу. За даними 2016 року, Макао займало 4 місце за розмірами ВВП на душу населення після Люксембургу, Швейцарії, Норвегії. Разом з тим, в рейтингу економічно вільних економік Макао відноситься до частково вільних, а в політичному рейтингу — дані відсутні загалом, що враховуючи специфіку розвитку країни свідчить про жорстке державне регулювання.

Гонконг на 110 місці в рейтингу політичної свободи і на 1 за економічною свободою. Грузія в економічній свободі також випереджає політичну: 16 і 98 місця відповідно, що забезпечено органічним законом Грузії про економічну свободу, прийнятим парламентом Грузії в 2011 році.

Республіка Македонія на 114 місці політичної волі і 33 місце в рейтингу економічної. Ізраїль 68 місце серед вільних політично країн і 31 в рейтингу економічної свободи. А ось в Україні ступінь політичної свободи вище економічної. Позиція України, економіка якої серйозно похитнулася в результаті подій останніх років — анексії Криму та збройного конфлікту на Донбасі, здійснює активні процеси реформування. Однак, залишається необхідність розвитку ринків капіталу, приватизації державних підприємств і вдосконалення законодавчої бази і верховенства права. У рейтингу політичної свободи враховані 12 свобод — від права власності до фінансової свободи. Особливо низько оцінені показники: право власності, свобода торгівлі, цілісність управління.

Аналізуючи індекси свобод економічної та політичної, доречно згадати і про інші. Наприклад, Індекс свободи людини — характеризує стан свободи людини у світі на основі загальних критеріїв, які охоплюють особисті, громадянські й економічні свободи. Індекс представляє загальні критерії свободи людини,

що розглядаються як відсутність примусових обмежень. (верховенство права, захист і безпека, пересування, релігія, зібрання, асоціації та громадянське суспільство, вираження думок, відносини, кількісний розмір уряду, правова система та права власності, доступ до фінансів, свобода міжнародної торгівлі та регулювання кредитів, праці та бізнесу).

Індекс демократії — визначення рейтингу країни, які можуть бути класифіковані повноцінною демократією, неповною демократією, країною з перехідним (гібридним) режимом або авторитарною. Індекс згрупований у п'ять різних категорій, що вимірюють рівень плюралізму, громадських свобод і політичної культури. Показники індексу демократії частково збігаються з показниками економічної свободи країн, наприклад, перші три місця посідають Норвегія, Ісландія, Швеція відповідно; Ізраїль — 34, Гонконг — 67, Республіка Македонія — 78, Грузія — 82, Україна — 88.

Крім того, враховуючи специфіку розвитку сучасних світогосподарських процесів, економічна свобода залежить і від рівня регулювання ринку електронних валют. Країни, які заборонили або стали надмірно регулювати криптовалюти, виявилися внизу списку рейтингу економічної свободи в 2016–2018 роках, а також мають низький ВВП на душу населення. До таких країн можна віднести Марокко, Болівію, Еквадор, Киргизстан, Бангладеш. Станом на 2018 рік на світовому ринку електронних валют існує 20 основних криптовалют, найдорожча і, відповідно найбільш затребувана — «bitcoin» (далі — біткоїн). З двадцяти провідних бірж з торгівлі криптовалютами, як мінімум 6 (при цьому найбільш домінуючих — Binance, OKEx, Bitfinex, Huobi, Kucoin, LakeBTC) належать до юрисдикції КНР та 1 — до Південної Кореї. Роки їх створення від 2013 до 2017 рр. і дві, які знаходяться в рейтингу на перших позиціях, — 2017 рік [7]. «Китайські» біржі характеризуються низькими зборами за торгівлю і швидкою обробкою. Умови для торгівлі більш ніж сприятливі. Наявність значної кількості бірж Китаю дає їм можливість домінувати на ринку електронних валют, і певною мірою контролювати зовнішню ситуацію на ринках криптовалют. Не дивлячись на це,



Китай має намір ввести додаткові заходи проти торгівлі криптовалютами на своїй території. А саме заборону щодо онлайн-платформ і мобільних додатків. З вересня 2017 року уряд Китаю вже заборонив криптовалюту ICO, Initial coin, але тим не менше не оприлюднена інформація щодо біткоїнів та іншу криптовалюту — «ефіріум».

Враховуючи геополітичні можливості Китаю, можна допустити, що КНР може контролювати та вносити дисбаланс на міжнародному ринку криптовалют, що, всеодно буде мати позитивний ефект. Це сприятиме ліквідації монополії біткоїнів. Якщо розглядати ринок криптовалют з точки зору законів конкуренції, то стабільність у вигляді домінуючої присутності біткоїн є уявною і не призведе до розвитку, як, загалом і всі ринки, на яких немає конкуренції. У разі випуску нової електронної валюти в Китаї, процес буде контролюватися державою, а, відповідно, певним чином диктувати умови роботи всього міжнародного ринку криптовалют. Це буде проявлено, в першу чергу, при регулюванні між собою криптовалют (встановлення курсів). Так як «світова ринкова справедливість» може бути порушена державним регулюванням КНР і, гіпотетично, впливатиме на встановлення курсів валют.

Також на ринку криптовалют присутні тенденції скорочення або заборони операцій в певних країнах, наприклад в Росії, Казахстані, Єгипті. Певними обмеженнями є вимоги щодо особливостей торгівлі на певних ринках, наприклад, на біржі GDAX відкритий доступ для жителів Великобританії і США, ЄС, а для жителів Сінгапура — немає. На китайських біржах вимоги і умови більш ліберальні. Ринок криптовалют активно розвивається і в Африці, в Зімбабве, де наприклад, ціна на біткоїн найвищі у світі, від 14 тис. дол. США, а темпи зростання ринку біткоїнів в Нігерії випереджають китайські. Крім того, розвиток ринків криптовалют активізуються в ПАР, Анголі.

Слід також додати про деякі особливості безпеки на ринках криптовалют. При тому, що ринок криптовалют вважається безпечним і не можливим для спекулювань, у 2014 році на Гонконгській біржі Bitfinex відбулася хакерська атака, в результаті якої

було викрадено 744 408 біткоїнів, і з метою стабілізації ситуації, в якості компенсації біржа випустила тимчасову валюту ВТХ, аналогічну за ціною біткоїнів, таким чином до 2017 року виконавши свої боргові зобов'язання [8]. Розвиток ринку криптовалют може призвести до повної заміни паперових грошей, в першу чергу через те, що електронні гроші мають кілька особливостей: для прикладу, криптовалюта «біткоїн» є повністю анонімною і її не можна використовувати двічі, а зростання її курсу прогнозується до одного мільйону доларів. Аналіз ринку криптовалют як частини сучасного економічного розвитку дозволяє стверджувати, що активізація розвитку можлива при відсутності обмежень, в першу чергу на державному рівні.

Можна припустити, що економічний комфорт суспільства у вигляді економічної свободи можливий в правильно створених політичних і цивільних умовах. Високий рівень свободи і конкуренції є необхідною умовою для придушення корупції і розвитку суспільства. Очевидно, що для досягнення цієї мети необхідно державне втручання за допомогою застосування спеціальних правових і адміністративних заходів.

#### **4.3. Економічна поведінка та емоційний інтелект в умовах забезпечення економічної безпеки держави**

Стандартне загальноприйняте уявлення про економіку обумовлюється комплексом суспільних наукових дисциплін про господарство, а саме про організацію та управління матеріальним виробництвом, ефективне використання ресурсів, розподіл, обмін, збут і споживання товарів та послуг. Проте розглядаючи економіку глибше. Слід додати ряд факторів, які впливають на статистичні, економетричні, математичні дані, а саме фактори, дослідження яких зосереджено в площин психології, історії, політики.

Питання поведінкової економіки досліджуються в роботах зарубіжних та вітчизняних авторів, таких як Д. Каннеман, А. Тверські, Р. Шиллер, Д. Аріелі, М. Алле, А. Суворов, В. Белянін та ін. Загалом автори розглядають питання застосування поведінкової економіки в таких сферах, як мікроекономіка, фі-

нансовий ринок, ринок інвестицій. Саме на недоліки традиційної економіки звертають увагу засновники поведінкової економіки (Behavioral Economics). Засновниками цієї сучасної галузі економіки вважаються американські психологи — лауреат Нобелівської премії з економіки 2002 року Деніел Канеман (Daniel Kahneman) та Амос Тверські (Amos Tversky). Їх стаття «Теорія очікувань: прийняття рішень в ризикових ситуаціях» (Prospect Theory: Decision Making Under Risk) була опублікована в 1979 році в журналі *Econometrica*. В роботі наголошується, що люди в багатьох випадках демонструють схильність до абсолютно нерациональної поведінки. За допомогою цілого ряду наукових досліджень вони дійшли висновку, що економіка, і як її одна із складових, ринок, є результатом людських рішень. Рішення людей, як правило є ризикованими. У сучасній науці ідеї поведінкової економіки досліджуються в працях Ден Аріелі (Dan Ariely), який встановив, що ірраціональне поведінка не хаотична. Вона підпорядковується певним моделям і тому цілком передбачувана — у всякому разі, у статистичних термінах. Відповідно до точки зору Беляніна В. С. поведінкова економіка — галузь економічної теорії, яка враховує психологічні особливості людського сприйняття, судження й дії в різних економічних ситуаціях. Проте залишається значний перелік питань, які потребують аналізу та глибокого дослідження в сфері поведінкової економіки, а саме методика, за якими можна розрахувати частку психологічного впливу на формування та реалізацію будь-якої економічної моделі, позитивні та негативні наслідки впливу поведінки людини на економічну ефективність суб'єкта економіки.

Дослідження поведінки суб'єктів економічних відносин є невід'ємним елементом досягнення показників ефективності в економічній діяльності. Традиційна економіка розглядає людину як особу, що має логічне мислення, може точно враховувати доступну їй інформацію і на її основі приймати рішення, яке максимізує його власну вигоду, мінімізує рівень ризику при досягненні поставлених цілей. Таку поведінку прийнято називати раціональною. Саме на основі такого положення будуються моделі попиту та пропозиції, ділових циклів, роботи податкової

системи, інфляції і т. д. Разом з тим, слід враховувати людський фактор, обумовлений певними почуттями, емоціями, інстинктами, помилками, залежностями і т. д. Відповідно, людина може діяти не абсолютно раціонально, а з урахуванням психологічної складової при прийнятті рішення.

Елементами економічного мислення сучасного суспільства є уміння оптимізувати трудову діяльність, мати постійний потяг до оволодіння та реалізації інформаційно-технологічними інструментами, з ефективним використанням економічних і природних ресурсів. Специфіка економічного мислення працівника певної спеціальності й професії залежить від сфери його діяльності, посади та інших факторів. В сучасних техно-глобалізаційних умовах набувають особливого значення емоційний інтелект, емоційний менеджмент, розвиток підсвідомості. Цитата ізраїльського історика — медієвіста Юваль Ной Харарі, автора книг «Sapiens: коротка історія людства» і «Homo Deus: коротка історія завтрашнього дня»: «Возможно, мы одно из последних поколений Homo sapiens. Через век или два Землю будут населять организмы, которые будут так же сильно отличаться от нас, как мы — от неандертальцев или шимпанзе. Ведь в следующих поколениях мы научимся модифицировать наше тело и разум, и это станет главным продуктом экономики XXI века». Технологічний розвиток постіндустріальної цивілізації, а частково сучасний етап визначається і як пост постіндустріальна цивілізація передбачає формування VI-VII технологічних укладів, базисом яких є розвиток емоційного інтелекту, підсвідомості, біотехнологій, пси-технологій, технологій, пов'язаних з мораллю та відповідальністю.

Реакція людини на соціальні процеси: міграцію, підвищення цін, коливання курсу долара, тощо є проявом емоцій, які можуть спричинити паніку або заспокоювати населення, впливаючи на подальші економічні процеси. Чим вища економічна свідомість суспільства, тим складніше воно піддається можливим впливам, в тому числі маніпулюванню. Економічна свідомість суспільства повинна реалізовуватись національною економічною ідеєю, яка, в свою чергу, залежить від вибору моделі соціально-економічно-

го розвитку країни. Економічна свідомість суспільства будується на наявності економічної обізнаності населення, його емоційно-му інтелекті. Емоційний інтелект (EQ) має декілька рівнів. Перший — усвідомлення своїх емоцій; другий — уміння управляти власними емоціями; третій — усвідомлення емоцій інших людей; четвертий — управління емоціями інших. В бізнесі особливим є вміння управляти емоційними ресурсами компанії, тобто «емоційний менеджмент». В сучасному світі з активним технологічним розвитком, контроль емоцій є необхідною складовою стабільного суспільства. Разом з тим, в країнах СНД, в тому числі в Україні статистичні дані щодо емоційної адекватності населення не є достатньо позитивними. Наведемо деякі дані: 1. Згідно оцінок Держкомстату відсоток розлучень відносно зареєстрованих шлюбів в країнах СНД становить близько 60 %, в більшості випадків через проблеми в емоційній сфері. 2. Серед людей, які не можуть контролювати свої емоції смертність на 40 % вище, ніж у осіб, які емоційно стабільні, в Україні це підтверджується високими показниками смертності. 3. За статистикою 90 % вбивств здійснюється у стані афекту, під впливом алкоголю, наркотичних засобів. 4. За даними ВОЗ депресією страждають близько 400 млн. осіб на всій Земній кулі, в Україні такі показники становлять понад 6 % населення. Кількість самогубств в результаті депресії кожен рік сягає до трьох тисяч осіб, а в Україні зафіксовано 20,1 % самогубств на 100 тисяч населення. Статистичні показники емоційного інтелекту населення, які взаємопов'язані з економічною оцінкою країни, можна підтвердити і міжнародним індексом щастя.

В сучасному світі уявлення щастя можна описувати з урахуванням величезного асортименту факторів, а крім того його можна і виміряти. Міжнародний індекс щастя складається з трьох чинників: добробуту, тривалості життя та екологічної ситуації [6]. Разом з тим, такі данні пов'язані з матеріальними благами та дають змогу зробити лише відносні припущення щодо щасливості населення.

В людському розумінні щасливого проживання в країні мають бути комфортні умови для життя та праці. Відповідно, мож-

на допустити, що одним з показників задоволеності населення та успішності державної політики є: приріст населення — збільшення народжуваності, міграційний наплив.

Наприклад, якщо в країні високий рівень працездатного населення, яке виїздить, то економічні показники добробуту країни зменшуються і зростає індекс її нещастя. Підтверджує це і міграційна статистика останніх років, наприклад одним з лідерів міграції останніх років є Кувейт, де на 2017–2018 роки спостерігають великий наплив іммігрантів. При загальній чисельності населення країни в 3,3 млн осіб., вони складають 74 %. При цьому вражає і ВВП Кувейту — 46 тис. дол. США., та міжнародний індекс щастя Кувейту — 45, знаходячись в тенденції до постійного зростання в порівнянні з попередніми роками.

У свою чергу, найменша кількість (0,1 %) іммігрантів спостерігається в Індонезії, Кубі, В'єтнамі, Лесото і Мадагаскарі. І за рейтингом індексів щастя в цих країнах ненайвищі показники (Куба — 62, В'єтнам — 61).

Найменш щасливими в загальній статистиці відзначені Ботсвана, Чад, Катар, Центральноафриканська республіка, Малі, Бахрейн, Монголія, Нігер та Південноафриканська республіка. Проте певна неоднозначність даних висновків підтверджується тенденціями, наприклад економіки Катару. Його рейтинг в індексі щасливих економік — 81. В той час як в Катарі живе понад 2 млн осіб, серед яких 75 % — мігранти, ВВП країни 154 млрд. дол. США та найвищий у світі показник ВВП на душу населення.

Також частково дисонансним прикладом є Швеція, де в економічно стабільних умовах та з другим місцем в рейтингу щастя, кожен рік близько 1500 жителів країни вчиняють суїцид.

Індекс «нещастя» Bloomberg спирається на концепцію, згідно якої низький рівень інфляції та безробіття в країні показують наскільки комфортно проживати її жителям. Результати дослідження у 2018 році свідчать про загальні темпи зростання світової економіки на 3,7 % та тенденції у 2018 році, згідно яких щасливими економіками визнані Сінгапур (21), Швейцарія (9), Тайвань (38), Ізраїль (11), Норвегія (3).

Так, чисельність ізраїльтян стабільно збільшується, народжуваність 2016 року становила 18,48 % (96-те місце у світі), смертність — 5,15 % (183-те місце у світі), природний приріст — 1,56 % (78-ме місце у світі). Якщо в 2016 році Ізраїль знаходився на 33 місті за рівнем економічного щастя, то в 2017 — на 11.

Стабільно збільшується і чисельність жителів Сінгапуру — лідеру за показником індексу економічного щастя, разом з тим, не з найкращими результатами — показник народжуваності 2017 року становив 8,07 %, (219-те місце у світі), смертності — 3,43 % (217-те місце у світі), природний приріст — 1,89 % (57-ме місце у світі).

Самими нещасними економіками у зв'язку з високими темпами інфляції та безробіття у 2017–2018 роках визначені: Венесуела, Південна Африка, Аргентина, Єгипет, Греція, Туреччина, Україна, Іспанія, Бразилія, Сербія.

Знову ж таки виникає цікаве припущення, щодо взаємозв'язку рівня народжуваності, кількості чоловічого та жіночого населення та індексу щастя. Показники народжуваності більші в країнах, де за статистикою кількість чоловіків переважає над жінками, що було досліджено в попередніх статтях. А якщо проглянути статистику індексу економічного щастя, то більшість країн, в яких переважає чоловіче населення, також має високий його показник, наприклад Швеція, Сінгапур, Ізраїль, США.

Згідно прогнозних даних ООН до 2050 року до першої трійки країн з найбільшим приростом населення увійдуть Індія, Китай та США, за ними слідуватимуть африканські країни з саме природним приростом населення — Нігерія, яка за кількістю населення лише на 1 млн. відставатиме від США, а також Конго та Ефіопія, які витіснять із рейтингу Мексику. Нігер, Південний Судан, Демократична Республіка Конго, Сомалі та Чад мають і на сьогодні найвищі показники народжуваності у світі, та одні з найнижчих індексів економічного щастя. Відповідно, показник економічного щастя не завжди може відобразити наскільки справді є щасливим населення країни. Інфляція, безробіття, міграція, зниження народжуваності, зростання кількості розлучень, недосвідчене населення — є загальноприйнятими, статис-

тично можливими показниками на оцінки зниження показників щастя. Щастя не можна нав'язати чи штучно створити, але в деяких країнах здійснюються спроби впливу на підсвідомість населення. За внутрішніми даними КНДР, до п'ятірки лідерів країн за якістю життя і добробуту своїх жителів увійшли окрім самої Північної Кореї, Китай, Куба, Іран і Венесуела. Своєрідний приклад реалізації Платонового трактату про щастя. Філософ Платон в своїй праці «Держава» або «Політея» розглядає державу як ідеальний світ, в якій досконало все, і кожна людина, зокрема, для щастя якої мають бути гармонійно розвинені тіло, душа, розум. У роботі Платона досконала держава виникає з огляду на поділ праці, де кожен має своє завдання. В представленій моделі держави не має сім'ї, діти виховуються в виховних будинках, не знаючи своїх батьків як і навпаки. Відсутня приватна власність, в державі панує рабство. Відповідно, основа щастя людей — праця, і, відповідно емоції пов'язані лише з нею.

Як і в «Никомахова етика» Аристотеля, наука про державу трактується як вчення про щастя. Згідно Аристотеля, людина — особа політична, тобто та, що живе в полісі (державі), і лише так і може досягти щастя. Щастя, знову ж таки розцінюється як активна діяльність пов'язана з розумом. Отже, якщо людина може працювати-вона щаслива, тобто може приносити користь суспільству. А місія держави забезпечити умови для життя та праці населення.

Відповідно, емоційний інтелект населення визначається його соціально-економічним станом, занижений рівень емоційного стану суспільства позначаються на кожному громадянину, організації, бізнесі, країні загалом. Поведінкова економіка розробляє досить складну задачу стосовно того, як певні переконання, емпіричні правила, міжособистісні відносини, соціальні норми можуть привести до реальних економічних рішень, відхиляючись від стандартів раціональної корисної максимізації. Поведінкова економіка розробляє також теоретичні альтернативи стандартній мікроекономіці, тому що поведінкові економічні принципи стають все більш корисними в поясненні аспектів ринкової поведінки агентів, які не були враховані в традиційних



моделях, але потрібно обов'язково враховувати для більш ефективного прийняття рішень та розробки економічної та маркетингової політики будь якої ланки бізнесу.

Поведінкова економіка дає можливість відчутти різницю, яка часто виникає при реалізації досить успішних теоретичних проєктів, які на практиці не виправдовують закладених, що на практиці людина може діяти на неефективних ринках з неповною інформацією, брати участь у фінансових пірамідах, цінувати більше те, що вона може заробити у короткостроковій перспективі, ніж в довгостроковій, приділяти недостатньо уваги суспільним інтересам, підкорятися нераціональним вказівкам з боку урядових організацій. Необхідно відзначити, що методи, які використовує поведінкова економіка, є аналогічними до тих, які застосовуються в інших галузях економіки. Проте останнім часом поведінкова економіка використовує весь спектр методів, що використовуються в економічних дослідженнях: це статистичні методи, аналіз, математичне та комп'ютерне моделювання та ін.

#### **4.4. Реалізація концепції неперервної освіти як безпекового чинника**

Основою будь-якого суспільного прогресу в світі є освіта. «Світом керують знання, тому слід змінити саме визначення освіти і професійної підготовки», — ці зауваження Квелла А. Нордстрема й Йонаса Риддерстрама ще раз підтверджують тезу, що живемо ми у світі, де пошук конкурентних переваг зміщується у сферу нематеріальну, де процес збагачення знаннями має бути неперервним і продовжуватися протягом всієї життєдіяльності людини [5, с. 36].

Такий висновок узгоджується із загальноосвітними та європейськими тенденціями розвитку сучасного суспільства, в якому освіта стає однією із пріоритетних галузей економіки. Відповідно до зростаючих потреб розвитку суспільства, особливо в забезпеченні національної безпеки та сталого економічного розвитку, країни стали більше приділяти уваги ефективності й якості освіти, що в свою чергу викликало необхідність у неперервності

(впродовж життя), наступності, сумісності, масовості й оптимальності в освіті. Іншими словами, дало поштовх розвиткові системі неперервної освіти.

Міністри освіти країн ОЕСР ще у 1996 році визнали, що у XXI столітті неперервна освіта буде життєво важливою для кожного та має бути доступною для всіх. На конференції міністрів освіти європейських країн в Мілані (2003 рік) комісар Вівіан Редінг зазначила: «...Соціальне і економічне зростання у Європі значною мірою залежить від політики у галузі освіти. Порівняно з минулим ця політика повинна враховувати новий елемент: технології, які застарівають кожні п'ять років. Таким чином, нам слід розв'язати проблему: як заохотити європейських громадян до неперервної освіти» [1, с. 30–31]. Саме тому поняття «неперервної освіти» стає основою у сфері освіти більшості країн світу. Головною метою документів міжнародних організацій, зокрема Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСР), ЮНЕСКО та Ради Європи є створення послідовних стратегій розвитку неперервної освіти для забезпечення навчальних можливостей людини впродовж життя. Так, Лісабонський саміт Ради Європи у березні 2000 року прийняв «Меморандум освіти протягом життя», в якому наголошено, що неперервна освіта має стати головною політичною програмою громадянського суспільства, соціальної єдності й зайнятості.

У грудні 2006 року Європейський Парламент та Рада ЄС прийняли рекомендації «Про основні компетенції для навчання протягом життя», що необхідні всім громадянам для особистої реалізації та розвитку, активного громадянського життя, соціальної єдності та можливості працевлаштування. Основними були визначені такі вісім компетенцій, як спілкування рідною і іноземними мовами, знання математики та загальні знання у сфері науки і техніки, навички роботи з цифровими носіями, навчання заради здобуття нових знань, соціальні і громадянські навички, ініціативність і практичність, обізнаність та самовираження у сфері культури. Еталонними рамками, що важливі для всіх восьми основних компетенцій стали: критичне мислення, творчість, ініціативність, вміння вирішувати проблеми,

оцінка ризику, вміння приймати рішення та конструктивно керувати емоціями.

У березні 2010 року Європейською Радою прийнята стратегія «Європа 2020», яку ще називають стратегією розумного, стійкого та всеосяжного зростання. Нова стратегія розвитку ЄС спрямована на підтримку європейських країн щодо виходу з кризи та підйому економіки. Вона є продовженням попередньої Лісабонської стратегії і будується навколо трьох взаємопов'язаних пріоритетів, одним з яких є — інтелектуальне зростання — підвищення рівня розвитку освіти шляхом підтримки населення в мотивації щодо освіти впродовж життя, оновлені своїх знань і навичок. З моменту початку дії стратегії «Європа 2020» прийнято цілу низку додаткових документів, що покликані впроваджувати в життя основні цілі стратегії. Серед семи основних запропонованих ініціатив дві безпосередньо пов'язані з освітою: перша — «Молодь у русі» (мобільність учнів, студентів, учителів і викладачів), друга — «Нові навички для кращого працевлаштування», що має на меті створити умови для модернізації ринку праці та дозволити представникам усіх вікових категорій здобути нові навички, необхідні для успішного працевлаштування на всіх життєвих етапах. Підтвердженням цих позицій стала і прийнята «Хартія Європейських університетів з неперервної освіти», де наголошено, що європейці потребують сильних, автономних, відповідальних, всеохоплюючих університетів, які забезпечують освітою, що базується на навчанні та дослідженнях у відповідності з вимогами часу. Саме тому з 2009 по 2013 рік Європейська комісія впровадила п'ять нових програм розвитку неперервної освіти: Корнеліус, Еразмус, Леонардо да Вінчі, Грунтдвіг та Жан Моне, метою яких було забезпечити якість і доступність до освітніх програм кожного бажаючого навчатися та мобільність його у виборі навчальних планів. Нині Єврокомісія зміцнює академічне партнерство і змістовне навантаження стратегії завдяки новому поколінню програм ЄС «Erasmus+» та «Horizon 2020».

Рада Міністрів ЄС у лютому 2014 року акцентувала особливу увагу на необхідності спрямування «інвестицій» в освіту і професійну підготовку, визначила пріоритетні напрями реформи освіт-

ньої галузі з особливим акцентом на покращенні загальних навичок і підвищенні професійної підготовки та компетенції слухачів і викладачів. Державам-членам ЄС рекомендовано зосередити професійну освіту та навчання на сферах, що враховують потенційні потреби регіонів ЄС, у яких відбувається брак кваліфікованих кадрів; запровадити курс освітніх програм за допомогою навчання без відриву від виробництва, оптимізувати навчальний процес із професійної перепідготовки шляхом запровадження дистанційного навчання, передбачивши необхідне методичне і програмне забезпечення. Комісар ЄС з питань зайнятості, соціальних прав та інтеграції Л. Андор і комісар з питань освіти, культури, молоді і спорту Т. Наврачич [14] однозначно рекомендували розглядати висновки Ради ЄС, як необхідний крок до економічного зростання, який вимагає в свою чергу й «збільшення видатків на соціальні потреби, що допоможе європейцям краще інтегруватися в ринок праці та забезпечити економічний розвиток регіонів ЄС» [6]. На засіданні Ради ЄС особливий акцент було зроблено на тезі, що саме неперервна якісна освіта є необхідною умовою для росту, інновацій, конкурентоспроможності і безпеки, яких потребує Європа.

Якщо наприкінці ХХ століття неперервна освіта була орієнтована переважно на надання непривілейованим верствам населення можливості зміни свого статусу за рахунок підвищення освітнього рівня, то на початку 2000-х років освіта протягом життя та її складова — освіта дорослих — розглядається переважно як засіб адаптації трудових ресурсів до швидких технологічних змін. Сьогодні концепція неперервної освіти робить наголос на професійне і, що є новим для сучасного суспільства — особистісне зростання. Опитування, проведене серед громадян країн ЄС, засвідчило, що 70 % респондентів виявили бажання вчитися. При цьому, 80 % вважають, що освіта має покращити їхнє професійне життя, а 72 % — особисте [15]. Ці положення посилюються основними тенденціями, які будуть визначати майбутнє всього людства. Серед них: миттєві засоби комунікації, світ без економічних кордонів, торгівля і навчання через Інтернет, нове суспільство послуг, форма діяльності, яка постійно змінюється, жі-

ноче лідерство, розквіт національних культур, швидке старіння населення, ділове співробітництво, триумф особистості [4, с. 54].

Освіта, знання — це зброя в конкурентній боротьбі як для індивідуума, так і для виробництва, і для компаній. Усвідомлюючи цей феномен, уряди високорозвинутих країн завжди підтримували і нині підтримують інтелектуальний розвиток у своїх країнах, її темпи, наукові і освітні програми, вони здійснили стрибок від індустріального суспільства до інформаційного, де людський розум, знання, творчий підхід до справи стає більш впливовим і продуктивнішим, ніж матеріальні фактори виробництва.

Про розуміння навчання і зростання рівня освічених у економічно розвинутих країнах, принаймні, свідчить той факт, що коли американська армія воювала у В'єтнамі, то тільки 15 % військовослужбовців закінчили коледж. Під час операції «Буря в пустелі» дипломи про вищу освіту мали вже близько 99,3 % солдат [1, с. 34].

Людина та її знання стали головною продуктивною силою нового суспільства. Економіка індустрії перетворилася на економіку знань, гуманітарний капітал — на основний виробничий ресурс інформаційно-технологічного укладу. Перший Форум з економіки знань, що відбувся в Парижі (лютий, 2002 року) під назвою «Розбудова економіки знань — можливості та виклики для країн-претендентів на вступ до ЄС», фокусувався на підходах до формулювання політики по чотирьох складових економіки знань: економічного та інституційного режиму, освіченого та кваліфікованого населення, інформаційної структури та національної інноваційної системи. Другий Форум з економіки знань у Гельсінкі (березень 2003 року) був присвячений впровадженню стратегій економіки знань у країнах Центральної і Східної Європи. Представники всіх запрошених країн-кандидатів, а також України, Туреччини, Росії у своїх доповідях демонстрували результати впроваджених програм і заходів з однієї із чотирьох складових стратегії. За результатами досліджень наголошено було на необхідності врахування і п'ятої складової — держави як ініціатора та координатора впровадження економіки знань в усі сфери життєдіяльності країни.

Під час першої інтелектуальної, технічної, наукової революції (XIX століття) на зміну традиційному виробництву прийшло

машинне. Друга науково-технічна революція (середина XX століття) завдяки новим технологіям все більше вивільнила людину за рахунок машин, комп'ютеризації, інформаційних технологій. Це дало поштовх до зародження всесвітньої мережі навчання. Швидкість і масштаби розповсюдження — це принципова ознака початку XXI століття, яка характеризується, як «третя інтелектуальна революція» [5, с. 35]. Всесвітній економічний форум в Давосі (січень 2017 рік) визнав Четверту промислову революцію як факт, що визначатиме у наступні десятиліття економічне, політичне, соціальне і безпекове обличчя світу. Вона позначиться на житті усіх груп людської спільноти і є ще одним наочним підтвердженням висновку про визначальний характер освіти і науки, інновацій і технологій у сучасному світі, без яких неможливі повноцінний суверенітет держави, її міжнародний авторитет та ефективна політика національної безпеки.

Усвідомлення важливості і необхідності навчання протягом життя для людського розвитку привело на початку XXI століття до модернізації в цілому європейської політики у сфері освіти. Стало актуальним це питання і в освітній системі України. Неперервна освіта стає провідною для держави у сфері соціальної політики із забезпеченням сприятливих умов загального і професійного розвитку особистості, для суспільства — механізмом розширеного відтворення його професійного і культурного потенціалу, умовою прискорення соціально-економічного прогресу. Це обґрунтовується зростаючою інтелектуалізацією і динамізмом праці, посиленням значимості «людського фактору» як в економічному, так і в соціальному розвитку сучасного суспільства, поширенням ідей демократизації суспільного життя та освіти, демографічними змінами, пов'язаними з подовженням тривалості життя людей (у середньому до 75–78 років), появою і широким розповсюдженням нових інформаційних технологій, що дають принципово нові можливості для дистанційного та індивідуального навчання.

Забезпечення якісної освіти впродовж життя має винятково важливе значення для подальшого розвитку України. По-перше, швидкі зміни в усіх сферах знань змушують працюючих постійно

розширювати свій світогляд, підвищувати рівень майстерності і навичок. По-друге, ринок праці постійно звужується і люди, які не удосконалюють старі і не збагачуються новими знання залишаються на ринку праці неконкурентоздатними. Сьогодні освіта вже не є підготовкою до життя, як це було 40–50 років тому, сьогодні освіта є способом життя, формою захисту особистості проти невизначеності та непередбачуваності у сучасному світі. Тому саме на принципах неперервності ґрунтується формування освітнього вільного простору сьогодні в Україні.

Ця ідея несе в собі демократичну основу, розширюючи можливість вибору молодій людині або фахівцю як у здобутті професії, так і мобільній перекваліфікації, розширенню профілю спеціальності, змінюючи таким чином соціальні гарантії зайнятості. Неперервна освіта сприяє значним змінам функціонування традиційної системи освіти. Якщо традиційно система освіти України готувала людину, яка думає (розумну людину), то продуктом сучасної системи освіти має стати людина думаюча (тобто мудра). Розумна людина завжди знайде вихід із будь-якої складної ситуації, але ж мудра людина її передбачить і не допустить її виникнення. Досить актуальним є нині зауваження видатного фізика Макса Борна про те, що людина — це не «посудина», яку треба заповнювати знаннями, а факел, який необхідно запалювати [16, с. 9]. Саме тому новим системам освіти в Україні слід «запалювати» в самій людині потяг розвивати свої здібності до синтезу нових систем знань. Це і є одне з основних завдань сучасної системи неперервної освіти.

Проблема реалізації концепції неперервної освіти в Україні вирізняється гостротою, перш за все тому, що пов'язана з ситуацією, у якій професійна гнучкість і мобільність не зводяться тільки до професійної діяльності людини, а постають і як соціальна і особистісна проблема, що безпосередньо впливає на систему освіти в цілому. Неперервна освіта має об'єднати весь освітнянський простір держави з притаманними їй стратегічними ознаками та характеристиками: відповідальність за рівень національного інтелекту, відповідність європейським і світовим тенденціям економічного та соціального розвитку, випереджальний розвиток порівняно з динамікою розвитку суспільства, сис-

темність, неперервність, проблемність і сумісність на світовому, державному та регіональному рівнях.

Це нова концепція у політиці освітнянських послуг в Україні у новому тисячолітті. На її підставі сформульована Національна доктрина розвитку освіти: «глобалізація, зміна технологій, перехід до постіндустріального, інформаційного суспільства, утвердження пріоритетів сталого розвитку, інші властиві сучасній цивілізації риси зумовлюють розвиток людини, що є головною метою, ключовим показником і основним важелем сучасного прогресу. В Україні має забезпечуватися прискорений, випереджальний інноваційний розвиток освіти, а також повинні створюватися умови для розвитку, самоствердження та самореалізації особистості протягом життя [7]. Зокрема, у документі неперервну освіту визнано як навчання дорослих у різних формах перепідготовки, підвищення кваліфікації та професійного й загальнокультурного рівня. Крім цього визначено основні критерії організації неперервної освіти, це — охоплення освітою всього життя людини, наступність між окремими етапами й рівнями освіти, відкритість і гнучкість системи освіти впродовж життя, визнання освіти не за способами її здобуття, а за фактичним результатом, випереджальний характер освіти, різноманітність змісту, засобів, методики навчання, наявність суспільних механізмів стимулювання особистості до навчання впродовж життя.

Стратегія і тактика реалізації концепції неперервної освіти в Україні побіжно окреслена в Законі України «Про освіту», Законі України «Про вищу освіту», Державна національна програма «Освіта» (Україна XXI століття), Національна доктрина розвитку освіти, Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 рр., Концепції розвитку неперервної педагогічної освіти.

Державна національна програма «Освіта» (Україна XXI століття) зазначає, що держава має створити умови для задоволення освітніх і професійних потреб громадян, надати кожному можливість вдосконалювати свою освіту, підвищувати професійний рівень, здобувати нові спеціальності [3].

Окремі концептуальні положення знайшли відображення у Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до



2021 року, затвердженої Указом Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013 [8]. Серед стратегічних напрямів державної політики у сфері освіти визнано й забезпечення доступності та безперервності освіти протягом усього життя тощо. При цьому наголошено, що модернізація і розвиток освіти мають набути випереджального безперервного характеру, гнучко реагувати на всі процеси, що відбуваються в Україні та світі.

Національною стратегією вказано на необхідності якісних змін у системі освіти дорослих, діяльності закладів післядипломної освіти, структурних підрозділів вищих навчальних закладів, на базі яких здійснюються перепідготовка та підвищення кваліфікації.

Реалізація визначених концептуальних положень вимагає створення належних правових, соціально-економічних, матеріально-технічних та фінансових умов, а саме: формування необхідної нормативно-правової бази; розробка науково-обґрунтованих методик визначення загальнодержавних та регіональних потреб кадрового забезпечення; упорядкування та систематизація мережі закладів післядипломної освіти, освіти дорослих, поєднавши галузевий принцип її організації з широкою міжгалузевою і регіональною кооперацією з урахуванням соціально-економічного розвитку країни; формування механізму фінансування підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів; визначення конкретних цільових функцій підвищення кваліфікації і перепідготовки спеціалістів співвідносно до різних рівнів, ланок та структур системи неперервної освіти; запровадження гнучкої і динамічної системи перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців з нових напрямів розвитку науки і техніки, ринкових методів господарювання та управління; формування освітніх програм навчання у системі післядипломної освіти відповідно до стандартів підготовки фахівців; упорядкування переліку спеціальностей та спеціалізацій перепідготовки з урахуванням існуючого переліку підготовки фахівців, державного замовлення та потреб окремих галузей регіонів тощо.

Актуальним нині залишається питання щодо розроблення та прийняття Закону України «Про освіту дорослих», Закону України «Про післядипломну освіту». Ці питання вже стоять на

порядку денному Міністерства освіти і науки України. На цьому неодноразово наголошувала міністр освіти і науки України Лілія Гриневич [2]. Але варто зауважити, що освіта дорослих, післядипломна освіта — частини більш широкого феномену — освіти протягом життя, неперервної освіти. Тому, напевно, доцільно розробляти і приймати вже Закон «Про освіту протягом життя», в якому, окрім освіти дорослих, післядипломної освіти, буде врегульована державна політика щодо різноманітних форм і видів освіти, задіяних в системі неперервної освіти (неформальної, інформальної, домашньої, дистанційної, екстернату тощо).

Так, можна стверджувати, що сьогодні результати неформального навчання регламентуються законами України «Про зайнятість населення» [10] та «Про професійний розвиток працівників» [11]. Однак основний акцент в них зроблено на робітничі професії і це — суттєвий недолік цих документів, оскільки вони не враховують глобальні тенденції розвитку економіки, які демонструють зменшення частки робітничих професій та швидке зростання сегменту кваліфікованих фахівців невиробничої сфери, ІТ галузі, соціальних комунікацій тощо. Слід звернути увагу й на прагненні сучасної людини до індивідуальної самореалізації, до самостійного навчання. Дистанційна освіта на основі інформаційних технологій дозволяє врахувати ці тенденції. Можна однозначно стверджувати, що у майбутньому підвищиться роль неформальної онлайн-освіти для кар'єрного зростання. Це дозволить освоїти необхідний рівень з кожної дисципліни, залежно від вимог професії.

За оцінками експертів, фінансовий потенціал ринку освіти протягом життя в Україні становить близько 117 млрд. грн. на рік, тобто 7,8 % ВВП України, що характеризує освіту як одну з провідних галузей у структурі вітчизняної економіки. Прогнозоване зростання становить 3–7% щорічно протягом наступного десятиліття і до 2024 року збільшиться до 150 млрд. грн. [9].

#### 4.5. Інноваційні аспекти публічного управління в корпоративному секторі

На сучасному етапі розвитку економіка України схильна до значних змін, обумовлених такими загальносвітовими тен-

денціями розвитку, як глобалізація, поглиблення міжнародного поділу праці, підвищення відкритості національних економік, зростання ролі технологій, людського капіталу та інформації, прагнення до інноваційного розвитку і максимального використання економічного потенціалу, що в свою чергу стимулюють розвиток економічної інтеграції і регіональної диференціації. Дієва інноваційна інфраструктура, є одним з основних рушіїв розвитку підприємництва, як в середині так і за межами будь-якої країни. Вона включає в себе багато елементів фінансових структур, об'єктів інформаційної системи, технологічної системи тощо. Але саме інноваційні інфраструктури які є рушієм, каналом, вектором розвитку підприємництва, мають бути детально дослідженні та адаптовані до сучасних умов розвитку України.

Становлення корпоративних відносин в Україні відбувається відповідно до загальних закономірностей і тенденцій, характерних для цього процесу у світі. Створений на основі приватизації державного майна підприємств, корпоративний сектор займає найвагоміше місце в українській економіці. На його частку припадає майже 75 % ВВП. Сьогодні національний корпоративний сектор економіки України представлений такими його складовими:

— акціонерний — у вигляді первинних його елементів, зокрема, публічних і приватних акціонерних товариств, державних акціонерних компаній;

— похідний — інтеграційні формування (асоціації, корпорації, концерни, холдинги, дочірні підприємства та ін.);

— неакціонерний корпоративний сектор — включає інші господарські формування та підприємства, котрі підпадають під визначення корпоративних підприємств відповідно до вітчизняного законодавства. Еволюція систем корпоративного управління безпосередньо визначається інституційним середовищем в країні та розвитком ринкових відносин, які в Україні перебувають у стадії становлення. Розуміння характеру та особливостей трансформації системи корпоративних відносин в Україні в загальному контексті світових перетворень є необхідним для вироблення ефективної корпоративної політики та стратегії роз-

витку акціонерних товариств і корпоративних структур, які виступають головною складовою виробничого потенціалу України, та напрацювання напрямків державної стратегії щодо розвитку корпоративного сектора країни загалом.

В умовах формування публічного управління процесу в корпоративному секторі видозмінюються та отримують підтримку та розвиток. Важливого значення набуває ринковий і контрактний підхід до управління державними видатками, ставлення до громадян як до клієнтів, яким державний апарат надає суспільні послуги, наприклад створення нових органів виконавчої влади — публічних служб, що підкреслює новаторство нової моделі державного управління, публічне управління. Публічний менеджмент як діяльність державних (і муніципальних) органів влади в економічній системі з надання суспільних послуг громадянам за принципом ринкових відносин, в залежності від їх матеріального становища. Публічне управління створює умови розвитку корпоративного сектору, та інноваційних процесів підтримки бізнес-середовища.

В останні роки проблематиці розвитку інноваційної інфраструктури присвячено публікації багатьох дослідників-економістів, таких як: О. Кузьмін, Л. Васильєва, М. Сорока, Н. Багашова, В. Колдовський, В. Філіппов, Л. Шевчук, А. Колодійчук, Г. Рачинська, Л. Лісовська, М. Пивоваров, А. Тельнов, В. Гончарук та інші. У всіх роботах детально наголошується на особливій увазі до інновацій в країні, але недостатньо уваги приділено саме розвитку інноваційним інфраструктурам, які б допомагали цим інноваціям виходити на світовий ринок в процесі його глобалізації.

В сучасному глобалізаційному середовищі при прискорених темпах розвитку суспільства в сфері інноваційної інфраструктури, вже не існує єдиної моделі, яка б гарантувала успішний розвиток інноваційної діяльності підприємств будь-якої країни. Однак, можемо навести загальновизнані принципи формування ефективних інноваційних інфраструктур за допомогою яких, реалізація та вихід на міжнародні ринки будь-якого виду бізнесу стає більш можливим та досконалим. Вони полягають у створенні

«майданчика» для взаємодії учасників єдиного простору, який включає систему соціальних, юридичних, економічних, інформаційних та інших інститутів, що підтримують як інноваційну діяльність, так і самих новаторів. Кінцевою метою формування інноваційної інфраструктури є створення системи суб'єктів господарювання, здатної забезпечити ефективне управління інноваційними проектами. Функції у суб'єктів інноваційної інфраструктури різні, вони залежать від напрямку діяльності, властивостей конкретного інноваційного проекту, стадії інноваційного процесу, цілей державної інноваційної політики тощо. Сама інноваційна інфраструктура покликана вирішувати наступні актуальні завдання:

- прискорення соціально-економічного розвитку;
- активне застосування у виробництві вітчизняних та зарубіжних науково-технологічних розробок і винаходів з подальшим використанням в економіці власної країни та на зовнішніх ринках;
- розвиток експортної бази і збільшення валютних надходжень у результаті інтенсивнішої інтеграції економіки країни в систему міжнародної торгівлі;
- наповнення внутрішнього ринку конкурентоспроможними товарами та послугами виробничого і споживчого призначення;
- дослідження нових форм господарювання з пристосуванням до сучасних умов світового ринку тощо.

Під інноваційною інфраструктурою, розуміють увесь спектр структур як державної, так і приватної форм власності, що необхідні для забезпечення розвитку і підтримки всіх стадій інноваційного процесу. До інноваційної інфраструктури можемо віднести:

- об'єкти виробничо-технологічної структури (технопарки, інноваційно-технологічні центри, бізнес-інкубатори, інноваційно-технологічні, інжинірингові фірми та ін.);
- об'єкти інформаційної системи (аналітично-статистичні центри, інформаційні бази, мережі);
- організації з підготовки та перепідготовки кадрів, зокрема у сфері НДДКР;

— фінансові структури (бюджетні, позабюджетні, венчурні, банки, фінансово-промислові групи, орієнтовані на технологічну інноваційну діяльність та ін.);

— систему експертизи, сертифікації, стандартизації та акредитації; — систему патентування, ліцензування і консалтингу з питань захисту, оцінки вартості і використання інтелектуальної власності, оцінки комерціалізації наукових результатів.

Провідну роль серед суб'єктів інноваційної інфраструктури займають бізнес-інкубатори. Під бізнес-інкубатором, як правило, розуміють організації, які надають комплекс послуг (бухгалтерських, юридичних, консалтингових, інформаційних, орендних, адміністративно-технічних) новостворюваним підприємницьким суб'єктам на сприятливих умовах з метою адаптації їх до умов ринкової кон'юнктури. В сучасних умовах особливого поширення набувають інноваційні бізнес-інкубатори — організації, діяльність яких спрямована на удосконалення та швидку реалізацію трансферу інновацій, створення венчурних структур. На даний час, у світі налічується більше ніж 6000 офіційно зареєстрованих інноваційних центрів. Але найбільша їх кількість існує в США, (за різними оцінками від 1100 до 1500 одиниць). Близько 1000 інноваційних центрів оперують в Західній Європі. У Великобританії знаходяться в розвитку більше 300 проектів з розвитку інноваційних інфраструктур. Різні показники свідчать про те, що 73 % британських фірм, розвинених в такій інноваційній інфраструктурі як бізнес-інкубатор, успішно розвивають свій власний бізнес. Розподіл бізнес-інкубаторів по світових регіонах за даними Національної асоціації бізнес-інкубаторів (NBIA) вказує на перевагу американського сектору (див. рис. 4.1).

Великий відсоток інкубаторів зайнятий розвитком високих технологій і часто під такими інкубаторами розуміють наукові парки, які зазвичай існують при навчальних закладах: приміром, близько 70 % британських університетів мають свої інкубатори.

Первинною є американська модель. Передумови для створення й принципи функціонування бізнес-інкубаторів з'явилися у США ще на межі XIX-XX ст. Саме у США був створений у

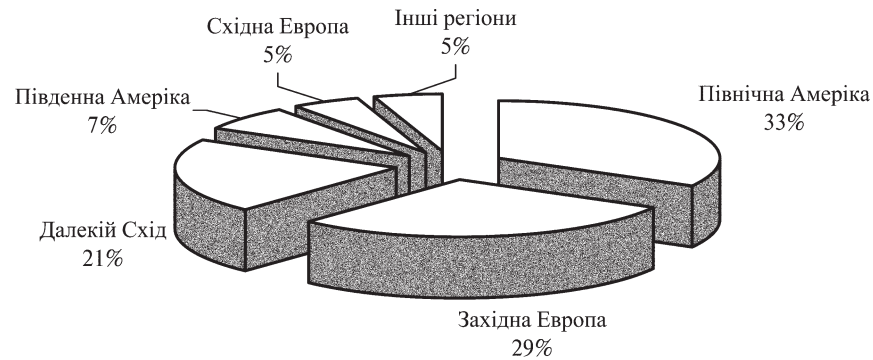


Рис. 4.1. Розподіл бізнес-інкубаторів по регіонах світу у 2016 році (побудовано автором за даними Міжнародної асоціації бізнес-інкубаторів [1])

1959 р. перший сучасний бізнес-інкубатор — «Batavia Industrial Center», з метою збільшення зайнятості населення в економічно-депресивному місті [2]. Передумовами створення бізнес-інкубатору стали:

- пропозиція з боку власників використовувати виробничі приміщення для потреб малих підприємств;
- державна фінансова підтримка інноваційних проектів;
- пропозиція фінансування з боку підприємців-інвесторів, які прагнули вкласти власні накопичення у перспективні бізнес-проекти.

Найуспішнішими бізнес-інкубаторами у США на сучасному етапі є:

1. «Advanced Technology Development Center» (ATDC), заснований в 1981 році в Атланті, штат Джорджія. «ATDC» — «підняв» 2 млрд. дол. США капітальних коштів і допоміг заснувати близько 170 компаній у сфері коучингу. Створенням мереж, наставництвом і вихованням — «ATDC» допомагає компаніям скористатися федеральними програмами фінансування, такими як: «Small Business Innovation Research» (SBIR) та «Small Business Technology Transfer» (STTR) [3].

2. «Houston Technology Center» (HTC), заснований в 1997 році в Х'юстоні. «HTC» — є найбільшим інкубатором в Техасі, з операціями розподіленими між кількома секторами: енерге-

тика, інформаційні технології, життєві науки, аерокосмічні і нанотехнології. Бізнес-інкубатор виховав понад 300 компаній і зібрав понад 2,5 мільярда доларів США на фінансування. Історії успіху «HTC» включають «Hydro Green Energy», яка генерує гідроелектроенергію з природно протікаючої води, і «Nano Ridge Materials», яка виробляє високоякісні вуглецеві трубки [4].

3. «Massachusetts Biomedical Initiatives» (MBI) — яка заснована в 1985 році, є приватною фірмою, яка запускає біомедичні компанії. Його три відділи поставляють біотехнологічне обладнання, лабораторії та підтримку в розвитку бізнесу. Завдяки зусиллям «MBI», більш ніж 50 компаній — «GenTeros» і «ZATA Pharms» — «підняли» в цілому 600 млн дол. США [5].

4. «MGE Innovation Center» — створено в 1989 році в місті Медісон, штат Вісконсін, це інноваційний центр який перетворив більше 70 стартапів в процвітаючі підприємства. З його 27 загальними відділеннями і 34 лабораторіями, фірма веде більше 130 компаній. До попередніх історій успіху відносяться «Madison Endodontic Associates», яка спеціалізується в ендодонтичному лікуванні і «Exact Sciences Corp.» (EXAS) провідна компанія в області виявлення і лікування раку [6].

5. «Research Park, University of Illinois» був заснований в 1999 році в Урбана-Чампейн, цей дослідний парк має в своєму арсеналі відомі назви, такі як, «Caterpillar» (CAT), «Yahoo!» (YHOO), «Sony», і «Abbott Laboratories» (ABT), що встановлюють їх моделювання центрів, науково-дослідних центрів, і дата-центрів в інкубаційному центрі наукового парку. Керівництво та наставництво від Дослідницького парку, поряд зі згаданою вище установою, дозволило цим компаніям, зібрати кошти для своїх нових науково-дослідних підприємств. Вони здійснюють свою дослідницьку діяльність під керівництвом інкубаційного центру науково-дослідного парку. Вони також виграли від прямого зв'язку з університетською кафедрою. На сьогоднішній день він налічує 40 компаній, що працюють в цьому університетському містечку, який працює близько 500 студентів в якості інтернів [7].

Крім того, для американської моделі характерна успішна схема створення технопарків з офісних центрів підприємств, що



вийшли з бізнес-інкубаторів, а в окремих випадках — з перспективою перетворення їх у технополіси.

Європейська модель бізнес-інкубування також досить непогано себе зарекомендувала. Її особливості диференціюються залежно від країни. Наприклад, у Швеції широко впроваджується концепція внутрішніх бізнес-інкубаторів, що створюються й розвиваються всередині великих промислових підприємств, транснаціональних корпорацій тощо. Шведський досвід показав, що бізнес-інкубатори можуть бути ефективним інструментом розвитку бізнес-середовища промислових підприємств, місцем генерування і впровадження інноваційних ідей на базі великих компаній. У країні нараховується близько 80 бізнес-інкубаторів, більшість з яких ІТ-спрямування, проте існують тенденції на їх переорієнтування зі сфери промислового виробництва, яке переноситься у країни третього світу, на сферу послуг (туризм, переробка відходів) у зв'язку із посиленням екологічних вимог. Шведське стартап-середовище насичене проектами і подіями у всіх великих містах країни, таких як Гетеборг, Мальме, Упсала та інші. До найбільш перспективних і привабливих для інвесторів галузей в сфері шведського бізнес-інкубування відносять:

ІТ-технології (розробка додатків, захист даних, дизайн, освіта, свіжі та оригінальні ідеї);

- оптова та роздрібна торгівля;
- транспортні перевезення;
- творчі проекти в сферах архітектури та дизайну;
- сфера туризму тощо [8].

У зв'язку з цим для шведських інноваційних структур на перше місце виходить не технічна підтримка, а коучинг (бізнес-навчання) [9].

З основних бізнес-інкубаторів Швеції можна виділити:

1. «Almi» бізнес-інкубатор, який належить шведському уряду і служить материнською компанією для 16 регіональних філій з 40 офісами по всій країні. «Almi» пропонує консультаційні послуги, позики і венчурний капітал для іноземних стартаперів на всіх стадіях створення бізнесу. Один з потужних плюсів — можливість отримати консультацію (обговорення та оцінка ідеї,

планування бюджету, реєстрація підприємства) на рідній мові заявника. «Almi» працює з декількома видами фінансування: мікрозайм, позика для підприємств, позика на розвиток інноваційних проектів [10].

2. «Swedish Incubators&Science Parks» — національна асоціація бізнес-інкубаторів та наукових парків в Швеції. Члени SISIP (43 інкубатора і 33 наукових парку) працюють з 70 сферами бізнесу і пропонують допомогу в розвитку стартапу, роботу з кластерами, фонди стартового капіталу, акселератори та інше. Асоціація співпрацює з представниками державної влади, університетами, промисловим сектором і формує загальні національні проекти [11].

3. «Northzone» є технологією інвестиційного партнерства. Діє на ринку з 1996 року і вже інвестував в 118 компаній, в числі яких такий інтернет-гігант, як «Avito. ru.». З офісами по Скандинавії, в Лондоні і Нью-Йорку «Northzone» з'єднує підопічні компанії з ключовими гравцями ринку, діловими партнерами і клієнтами [12].

4. «Creandum» — венчурний фонд, який працює як з стартапами, так і з досвідченими гравцями. Після інвестування бере участь в житті проекту в якості консультанта і підтримує його «усіма доступними способами» (наймання співробітників, пошук приміщень та інше) [13].

5. «Connect» — на цьому сайті можна знайти приватних інвесторів, так званих бізнес-ангелів. Крім національних офісів, у «Connect» багато міжнародних партнерів. Організація регулярно влаштовує інвестиційні тематичні конференції в різних містах країни. Найвідоміше заход для підприємців — «Sprangbrada», під час якого запрошені бізнесмени презентують свої ідеї інвесторам [14].

Наприклад, в Німеччині в моделі створення і функціонування бізнес-інкубатору є, по-перше, висока якість підготовки підприємців-новачків (лише 5 % підприємств, «вирощених» у бізнес-інкубаторах, банкрутують), і, по-друге, переорієнтація бізнес-інкубаторів з інноваційної сфери на сферу підтримки малого і середнього підприємництва [15, С.179].

При розгляді розвитку ринку бізнес-інкубування в світі, варто також сказати про Польщу, як країну, що активно розви-

вається та займає своє місце у світовій економіці. В якості підтримки бізнес-установ, інноваційні центри займають важливу роль в області передачі технології і комерціалізації знань, а також в будівництві інноваційного характеру польської економіки. Бізнес-інкубатори все частіше беруть участь в стимулюванні інноваційних процесів.

У 2015 році, було ідентифіковано 176 активних сучасних інноваційних інфраструктур, серед яких: 42 технологічні парки; 23 технологічні інкубатори; 24 академічні бізнес інкубатори; 46 інноваційних бізнес-інкубаторів; 41 центр технологічного трансферу.

Кількість інноваційних інфраструктур, у тій же Польщі, зростає з кожним роком. Інноваційні центри є важливим компонентом інфраструктури підтримки бізнесу в Польщі. Їх потенціал дозволяє надавати підприємцям різноманітні послуги, які полегшують технологічний і організаційний розвиток компаній.

На Сході також інтенсивно розвивається процес формування інноваційних інфраструктур. Азійська модель, яка в основному представлена в Китаї, відрізняється такими рисами: масштабність (бізнес-інкубатори тут є операторами великої кількості підприємницьких суб'єктів) та широке впровадження досягнень американської моделі бізнес-інкубування.

Уряд Китаю спільно з місцевими владами організував більш 400 бізнес-інкубаторів. Через те, що урядове агентство із управління бізнес-інкубаторами перебуває у структурі Міністерства науки й технологій, всі ці бізнес-інкубатори надають свої послуги компаніям, які займаються технологіями. У результаті всі бізнес-інкубатори Китаю досить великі. Тільки у Шанхаї є близько 30 інкубаторів, які обслуговують 300 компаній. Чимало з цих компаній було створено так званими «вченими, що повернулися». Це вчені, які отримали освіту у Західній Європі, Північній Америці та повернулися до Китаю, щоб створити нові компанії, які можуть активно розвиватися [18, С. 61].

Ще однією з тенденцій розвитку інноваційних інфраструктур, є збільшення кількості університетських бізнес-інкубаторів. Найбільше така тенденція прослідкується у США. Такі інкубатори розташовані в університетах, від яких і здобувають підтрим-

ку. Головна мета таких інкубаторів — технологічний трансфер та комерціалізація університетських розробок. За проведеним «UBI Global» дослідженням університетських бізнес-інкубаторів, в якому брали участь 1224 бізнес-інкубатори, було визначено основні сфери роботи даних установ, до яких належать інформаційні технології, соціальна сфера, життєві науки біотехнології та інші (див. рис 4.2) [19].

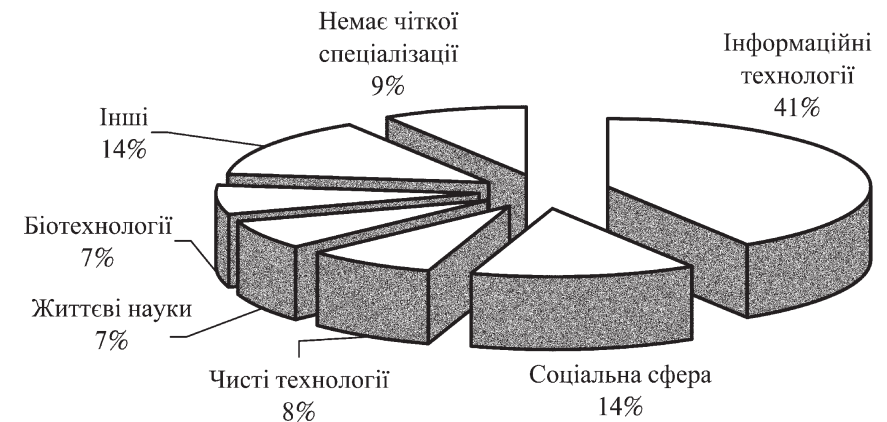


Рис. 4.2. Розподіл академічних бізнес-інкубаторів за основними сферами діяльності (побудовано автором за даними Глобальної асоціації академічних бізнес-інкубаторів [20])

За результатами дослідження було обрано три найкращих академічних бізнес-інкубатори:

1. «TEC Edmonton» — неприбутковий академічний бізнес інкубатор, що діє при університеті Альберта в Канаді. Був заснований 2006 року. Наразі його операційний бюджет перевищує 2 млн дол США, а середня тривалість програми інкубування становить 12 місяців. «TEC Edmonton» народився зі спільної програми Університету Альберти та Едмонтонської корпорації економічного розвитку (EEDC). За підтримки свого партнерства та його великої інноваційної мережі, що складається з найбільш професійних команд, «TEC Edmonton» допоміг своїм клієнтам зібрати 230 млн. дол. США фінансування за останні 4 роки, що дозволило їм відкрити 1750 нових робочих місць [21].

2. «Setsquared SET squared» забезпечує простір і підтримку підприємств на ранній стадії, з високим потенціалом зростання, щоб допомогти їм розвинути в життєздатні торгові підприємства. За останні 10 років інкубатор допоміг компаніям залучити більше 1,5 млрд. дол. США інвестицій і фінансів. «SET squared» працює в п'яти акселераторах, заснований в кожному з його університетів-партнерів в університетському містечку в Бат, Брістоль, Ексетер, Саутгемптон і Суррей. Крім того, його стратегічне розташування додає ще більшу цінність для бізнесу. Британський інкубатор екосистеми виділяється як один з найбагатших регіонів з точки зору ВВП, будучи для багатьох провідних науково-дослідних технологічних компаній, університетів і науково-дослідних установ державного сектора як «рідний дім». Також цей бізнес-інкубатор має свій венчурний фонд у розмірі 4 млн дол. США, тривалість програми підтримки бізнесу становить 30 місяців [22].

3. «Uppsala Innovation Centre» (UIC) є одним з провідних бізнес-інкубаторів для зростаючих компаній в Швеції. «UIC» пропонує підтримку по розвитку бізнесу, знання та інструменти для інноваційних проєктів і зростаючих компаній, які хочуть рухатися вперед, розширення масштабів і вихід на міжнародний ринок. Дев'ять з десяти випускників «UIC» компанії залишаються активними на ринку сьогодні. UIC не має чіткого галузевого спрямування, працює у всіх сферах розвитку бізнесу, та допомагає вийти бізнесу на світові ринки, що є дуже важливим в процесі глобалізованого суспільства.

Отже, розвиток ефективних інноваційних інфраструктур має свої особливості. Велика кількість інноваційних інфраструктур діє у технологічній сфері, а найбільш популярними галузями діяльності для них є комп'ютерні технології, послуги, виробництво, інтернет, біонауки, електроніка та телекомунікації. Більше третини у інноваційних інфраструктурах займає такий вид інноваційного розвитку як бізнес-інкубатор. Найбільша кількість бізнес-інкубаторів припадає на країни Північної Америки і Західної Європи, де вони набули значного поширення і функціонують у різноманітних формах і видах. Вже довгий час у сві-

ті, бізнес-інкубатор виступає могутнім інструментом підтримки підприємництва, що є основною опорою економічного розвитку країни. Саме адаптація механізму діяльності зарубіжних інноваційних інфраструктур до сучасних реалій, дозволить вийти Україні на передові шаблі розвитку бізнесу в процесі глобалізації світового ринку.

#### 4.6. Управління фінансовими ресурсами у системі публічного управління

Фінансові ресурси — це складова ринкових відносин і водночас головний інструмент реалізації державної фінансової політики.

Державна фінансова політика, яка є діяльністю державних органів управління, що спрямована на забезпечення розвитку фінансово-кредитної системи країни, відіграє особливу роль в розвитку економіки країни. Вона передбачає проведення заходів із залучення фінансових ресурсів у розпорядження держави, розподіл їх та використання з метою забезпечення реалізації державних програм. Зокрема, грошові кошти, що залучаються державою, використовуються для фінансування соціальних програм, забезпечення розвитку державного сектору економіки, регулювання економічного розвитку, міжнародної діяльності та ін.

Здійснення цілеспрямованої фінансової політики за допомогою фінансового механізму та ефективного функціонування фінансової системи держави залежить від організації публічного адміністрування фінансами в державі.

Фінансам притаманні певні особливості: фінанси тісно пов'язані з природою і функціями держави, визначаються її формами і завданнями державного розвитку на конкретному етапі; фінанси представляють специфічні, однорідні відносини між державою, юридичними і фізичними особами з приводу формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів; фінанси нерозривно пов'язані з існуванням товарно-грошових відносин; фінанси пов'язані з розподілом і перерозподілом частини сукупного суспільного продукту.

Формуванню максимально можливого обсягу фінансових ресурсів, оскільки вони є матеріальною базою будь-яких перебудов, має сприяти фінансова політика. Нині фінансова політика має характеризуватись якісно новими підходами до суб'єктів господарювання з урахуванням економічних реформ, реформування оплати праці, пенсій, податкової та кредитної систем, спрямованих на формування нового фінансового механізму.

Фінанси підприємств — органічна складова фінансової системи держави. Це система економічних відносин, що виникають у процесі формування, розподілу та використання фондів грошових ресурсів підприємства.

Незалежно від сфери функціонування суб'єкта господарювання вся його фінансово-господарська діяльність пов'язана із формуванням, перерозподілом та використанням фінансових ресурсів.

Основною метою управління фінансово-господарською діяльністю будь-якого підприємства, а особливо в системі публічного управління, є вирішення, де, коли і як використовувати сформовані фінансові ресурси для ефективного розвитку виробництва та максимізації прибутку. Щоб існувати в ринкових умовах і не допустити банкрутства підприємства, потрібно вміти управляти його фінансовими ресурсами. Управління фінансовими ресурсами знаходиться в тісному зв'язку з фінансово-бюджетної політикою держави, з чинним фінансовим механізмом.

Управління фінансовими ресурсами — це складова частина управління економікою. Його здійснює спеціальний фінансовий апарат за допомогою специфічних прийомів і методів.

Підприємство, розробляючи стратегію свого розвитку, формує концепцію управління фінансово-господарською діяльністю, спрямовану на отримання та поступове збільшення економічного ефекту від такої діяльності.

Публічне управління передбачає прозорість ведення бізнесу та можливість оцінювати його діяльність не тільки внутрішнім, а і зовнішнім користувачам.

Фінансові ресурси підприємств є одним із найважливіших для забезпечення їх діяльності видом ресурсів, але, в той же час,

і досить складним для дослідження. Здатність фінансових ресурсів трансформуватись у матеріальні, інтелектуальні, технічні, інноваційні та інші види ресурсів обумовлює їх вагомість у фінансово-господарській роботі підприємства. Проблеми управління фінансовими ресурсами мають місце на кожному підприємстві, оскільки забезпеченість фінансовими ресурсами є визначальним фактором здійснення процесу господарської діяльності суб'єктами господарювання.

Відомо, що забезпечення підприємницької діяльності фінансовими ресурсами тісно пов'язане з категоріями — «фінансовий механізм» та «фінансове забезпечення», що визначають сутність управління фінансовими ресурсами підприємств. Для цілей ефективного використання фінансових ресурсів підприємства та з метою реалізації процесу управління фінансами підприємств застосовується фінансовий механізм. Система управління фінансовими ресурсами підприємства є складовою фінансового механізму підприємства.

Перш за все слід з'ясувати те, що фінансовий механізм, з точки зору управління, є функціонуванням безпосередньо фінансів підприємств, а з другого боку, це сукупність методів, форм, інструментів, прийомів і важелів впливу на стан та розвиток підприємств.

В економічній літературі поняття «фінансовий (фінансово-кредитний) механізм» використовується досить широко. Але єдиної думки щодо його визначення та його складових не існує.

Основою фінансів підприємств є фінансові ресурси — кошти, що знаходяться в розпорядженні підприємств і призначені для виконання ними певних фінансових зобов'язань. До фінансових ресурсів належать грошові фонди підприємства, а також частини грошових коштів, які не входять до складу фондів.

Складовими фінансових ресурсів підприємства є: статутний капітал; додатково вкладений капітал; резервний капітал; нерозподілений прибуток; амортизаційні відрахування; забезпечення подальших витрат і платежів; довготермінові і короткотермінові кредити банків; відстрочені податкові зобов'язання; кредиторська заборгованість усіх видів (зі страхування, за авансами одер-



жаними, за векселями виданими, з оплати праці, по розрахунках з учасниками тощо).

Фінансові ресурси підприємств класифікують за основними ознаками: за джерелами формування; за етапами формування; за використанням; за формою реалізації.

Основними джерелами формування фінансових ресурсів підприємств є власні та залучені кошти. Власні фінансові ресурси формуються за рахунок власних джерел фінансування. Вони утворюються уже під час організації підприємства при формуванні його статутного капіталу. В процесі виробничо-господарської діяльності власні фінансові ресурси підприємства поповнюються завдяки отриманим доходам і прибуткам. Ці фінансові ресурси називають власними внутрішніми фінансовими ресурсами. Водночас, підприємство може отримувати фінансові ресурси у власне використання від емісії своїх акцій, отримання дотацій, субсидій, дивідендів, відсотків на ціні папери інших емітентів тощо. Такі фінансові ресурси називають власними зовнішніми фінансовими ресурсами.

Часто підприємству не вистачає власних фінансових ресурсів і тоді воно залучає їх на фінансовому ринку у формі банківських кредитів, коштів від емісії облігацій, інших видів цінних паперів, кредиторської заборгованості тощо. Такі фінансові ресурси називають залученими. Залучені фінансові ресурси формують з залучених джерел фінансування.

За етапами формування фінансові ресурси поділяють на: початкові, тобто ті, з якими підприємство розпочинає свою діяльність (статутний капітал); набуті (прирошені) — отримані підприємством в результаті його діяльності у формі чистого доходу (прибутку та амортизації), субсидій, дотацій тощо.

За використанням фінансові ресурси підприємств поділяють на: матеріалізовані фінансові ресурси (вкладені в основні засоби, запаси, виробництво, готову продукцію тощо); матеріальні ресурси. За формою реалізації фінансові ресурси підприємств поділяють на: грошові фінансові ресурси (грошові кошти та їх еквіваленти); нематеріальні (вкладені в нематеріальні активи); фінансові (вкладені у фінансові активи).

Отже, фінансові ресурси підприємств — це грошові доходи і нагромадження, які формуються у юридичних осіб в процесі їх господарської діяльності за рахунок власних, позикових і залучених джерел фінансування і використовуються для формування активів підприємства, грошових резервів, виконання фінансових зобов'язань, стимулювання працівників, а також для здійснення інших заходів з метою забезпечення ефективності розвитку підприємства.

Окремі господарюючі суб'єкти в рамках ведення своєї діяльності відтворюють особливу господарську поведінку, яка дозволяє поглинати ресурси кредиторів і перетворювати їх у власну дебіторську заборгованість, затягувати терміни розрахунків з наявними боргами та інше. Під впливом сукупності зовнішніх і внутрішніх чинників порушується фінансова стійкість підприємства. Майно набуває непродуктивної та неліквідної форми, фінансові ресурси підприємства використовуються нерационально. Крім того, недостатня забезпеченість підприємства фінансовими ресурсами супроводжується низьким рівнем ефективності їх використання.

Спроможність підприємства досягти успіху на ринку залежить від ефективності управління його фінансовими ресурсами. Добре організоване управління є необхідною складовою для їх успішної роботи в умовах жорсткої конкуренції.

Склад ресурсів, їх обсяг залежать від виду та розміру підприємства, роду його діяльності, обсягів виробництва. Чим більший обсяг виробництва і вища ефективність роботи підприємства, тим більший обсяг власних фінансових ресурсів і навпаки.

Обов'язковими сучасними аспектами ефективного функціонування фінансів підприємств є: різноманітність форм власності; свобода підприємництва та самостійність у прийнятті рішень; вільне ринкове ціноутворення та конкуренція; самофінансування підприємництва; правове забезпечення правил економічної поведінки всіх суб'єктів підприємницької діяльності; обмеження і регламентація державного втручання в діяльність підприємств.

Отже, можна зробити висновок, що наявність у достатньому розмірі фінансових ресурсів, їхнє ефективне використання визначають добрий фінансовий стан підприємства: платоспро-

можність, фінансову стійкість, ліквідність. У цьому зв'язку найважливішим завданням підприємства є пошук резервів збільшення власних фінансових ресурсів і найефективніше їх використання з метою підвищення ефективності роботи підприємства загалом та раціональне управління фінансовими ресурсами підприємства.

Опрацювання значної кількості публікацій дозволило зробити висновок, що управління фінансовими ресурсами підприємств трактується як один із ключових чинників організації виробничо-господарської діяльності підприємства, діяльності, що спрямована на оптимізацію фінансового механізму підприємства, координування фінансових операцій, забезпечення їх впорядкування та точного «балансування».

Найважливішим завданням управління фінансовими ресурсами є визначення обсягів, джерел та форм залучення фінансових ресурсів для здійснення господарської діяльності підприємства.

На рівні підприємства управління фінансовими ресурсами повинно розглядатися як адаптивний механізм, за допомогою якого воно постійно перебудовується в процесі пошуку найбільш ефективних зв'язків з навколишнім економічним середовищем.

Управлінню фінансовими ресурсами підприємств притаманні певні властивості:

- 1) безперервність;
- 2) циклічність;
- 3) залежність ефективності управління від послідовності його етапів;
- 4) динамічність;
- 5) стійкість.

В управлінні фінансовими ресурсами підприємства необхідно дотримуватись узгодженості термінів фінансових операцій; платоспроможності; рентабельності інвестування; збалансування ризиків; врахування потреб ринку; максимізації рентабельності.

В управлінні фінансовими ресурсами підприємств можна виділити три рівні: стратегічний, тактичний та оперативний.

Пріоритетом управління на стратегічному рівні є забезпечення необхідним обсягом фінансових ресурсів найбільш вагомих (у відповідності з встановленими довготерміновими цілями) проектів, заходів та операцій, результатом яких можуть бути значні зміни фінансового стану підприємства, різка зміна структури та величини усіх господарських засобів (активів) та джерел їх утворення (пасивів).

Функціональна направленість тактичного рівня управління фінансовими ресурсами підприємств та його значення для забезпечення взаємозв'язку стратегічних цілей підприємства і щоденної діяльності окремих підрозділів визначає в якості пріоритетів для керівників: пошук та розподіл необхідної кількості фінансових ресурсів для забезпечення окремих напрямків діяльності підприємства (закупівлі, виробництва, збуту) та його основних підрозділів; постановку середньо- та короткотермінових цілей, контроль їх виконання та визначення порядку залучення використання фінансових ресурсів у відповідності з довготерміновими цілями та вибраною стратегією підприємства.

Під оперативним управлінням розуміється комплексна система заходів з розподілу та контролю фінансових ресурсів для забезпечення поточної діяльності підприємства в межах виконання короткотермінових та середньострокових планів. Пріоритетом управління для оперативного рівня є ефективне використання наявних фінансових ресурсів.

В межах стратегічного управління фінансовими ресурсами підприємств керівники визначають стратегічні показники для усього підприємства, планів та прогнозів через систему стратегічних звітів, які містять ряд ключових фінансових показників (стандартів чи нормативів). Відносно цих показників вимірюється ефективність роботи підприємства з досягнення встановлених стратегічних цілей.

Однією з основних проблем управління фінансовими ресурсами підприємств на функціональному (тактичному) рівні є передача відповідальності за виконання специфічних фінансово-економічних показників тим керівникам окремих напрямків, наприклад, які відповідають за закупівлю сировини та матеріа-

лів; виробництво та збут (відвантаження) продукції та ряд інших специфічних операцій. У відповідності з покладеними на керівників тактичного рівня завдань управління фінансовими ресурсами здійснюється з допомогою системи планів та управлінських звітів по напрямкам та основним підрозділам під загальним керівництвом замісників директорів з економіки та фінансів та стратегічного планування.

В завдання, що вирішуються на тактичному рівні, входять також підготовка пропозицій про інвестиції в окремі сфери діяльності, про зміни в структурі оборотних засобів, потребах у залученні зовнішніх джерел фінансування та емісії акцій підприємства. Рішення за такими пропозиціями приймаються керівниками верхнього рівня управління на основі аналізу інформації про виконання стратегічних планів, виявлених в рамках тенденцій в зміні найбільш важливих показників діяльності підприємства на ринку та зовнішніх загальноекономічних факторів. Можна з впевненістю говорити про існування механізму управління фінансовими ресурсами підприємств як сукупності заходів, методів та навиків, що в комплексі забезпечують ефективну діяльність підприємства з управління фінансовими ресурсами.

Впровадження заходів дозволяє не тільки підвищити обсяги виробництва, зменшити собівартість продукції, а й оптимізувати інші витрати, що позитивно відображається на інших техніко-економічних показниках діяльності підприємства.

Процес безперервного управління фінансовими ресурсами підприємств повинен здійснюватися в рамках відповідної економічної системи, що обумовлює його перебіг та дає можливість досягнути бажані результати. Від ефективної організації та правильного управління фінансовими ресурсами підприємства залежить як його фінансово-економічний стан, так і становище на ринку в сучасних конкурентних умовах господарювання.

Шляхи реалізації завдань управління фінансовими ресурсами мають визначатися фінансовою політикою підприємства залежно від конкретних умов та особливостей діяльності кожного суб'єкта господарювання.

Раціональне управління фінансовими ресурсами підприємств повинно включати наступні етапи:

— виявлення та формулювання проблеми чи задачі управління фінансовими ресурсами підприємств, що повинна бути вирішена на базі використання минулого досвіду та наявних даних;

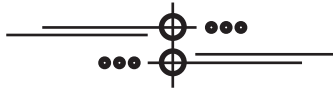
— прийняття управлінського рішення щодо використання фінансових ресурсів та його реалізація;

— аналіз результатів прийнятого рішення з погляду можливих способів його модифікації чи зміни, а також врахування його результатів в процесі нагромадження досвіду, який може бути використаний в майбутньому.

#### Висновки до розділу 4.1–4.4

Суспільні перетворення в державі висувають кардинально нові вимоги до системи освіти в Україні, неперервної освіти, зокрема. Від неї вимагається бути гнучкою, розгалуженою, варіативною, здатною задовольнити потреби особи саме у тих сферах кваліфікаційного зростання, що відповідають викликам часу. Неперервна освіта має слугувати не тільки задоволенню наявних суспільних потреб, скільки мати проєктивний, випереджаючий характер, враховуючи перспективні особистісні й суспільні запити, попереджуючи і долаючи можливі негативні тенденції розвитку суспільства. Її основними складовими нині мають виступати, по-перше, додаткова освіта, що сприятиме формуванню професійної основи кадрового потенціалу сучасної високотехнологічної економіки. Споживачами цих послуг мають стати соціально адаптована частина населення, яка отримує освіту послідовно на всіх її рівнях, відповідно до життєвих прагнень та потреб економіки. По-друге, освіта, спрямована на адаптацію й реабілітацію соціальних і професійних груп, не здатних пристосуватися до швидкозмінного соціального середовища, не мають доступу до формальної системи професійної освіти. В-третьє, задоволення різноманітних індивідуальних освітніх потреб, як то, мовна підготовка, отримання психологічних, культурологічних знань, комунікаційних навичок, спеціальних умінь тощо. Саме ці складові сприятимуть підвищен-

ню якості людського капіталу, розвитку економіки, зниженню рівня безробіття і соціальної напруги, задоволенню особистих потреб громадян, а відтак — відіграють значну роль у забезпеченні національної безпеки України.



### Список використаних джерел до розділу 4.1–4.3

1. Kahneman D. Prospect Theory: Decision Making Under Risk // *Econometrica*. 1979. № P. 264.
2. Ариели Д. Предсказуемая иррациональность. Скрытые силы, определяющие наши решения / Дэн Ариели. — «Манн, Иванов и Фербер», 2010. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.management.com.ua/books>
3. Автономов В. С. Поведенческие институты рыночной экономики: к постановке проблемы/ В. С. Автономов, А. В. Белянин // *Общественные науки и современность*. — 2011. — № 2. — С. 112—130.
4. Лебедев С. Поведенческая экономика. Как наше сознание обманывает нас (Интерв'ю) [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://hungryshark.ru/articles/1635-povedencheskaya-ekonomika>
5. Colin F. Camerer, George Loewenstein *Behavioral Economics: Past, Present, Future*: Princeton University Press.
6. Міжнародний індекс щастя. — [https://s3.amazonaws.com/happiness-report/2018/WHR\\_web.pdf](https://s3.amazonaws.com/happiness-report/2018/WHR_web.pdf).
7. Мамалига О. О. Трансформація економічної дипломатії в міжнародних економічних відносинах. — 2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://tppe.econom.univ.kiev.ua/data/2015\\_30/zb30\\_44.pdf](http://tppe.econom.univ.kiev.ua/data/2015_30/zb30_44.pdf).
8. Ціватий В. Г. Дипломатичні битви на європейській шахівниці доби раннього нового часу (XVI-XVIII ст.) і Віденський конгрес (1814–1815 рр.): інституціональний фінал // *Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету*, 2015, вип. 44, том 2
9. Нижник В. М. Економічна дипломатія та економічна безпека України: навч. посіб. / В. М. Нижник // *Хмельницький національний університет*. — Хмельницький: ХНУ, 2007. — 299 с.
10. Савойский А. Г. Роль экономической дипломатии и человеческого капитала в создании социально ориентирован-



- ной економіки / Савойский А. Г. // Россия: тенденции и перспективы развития. — 2015. — № 10. — С. 416–419. — Режим доступу до ресурсу: [https://www.academia.edu/22676812/Россия\\_тенденции\\_и\\_перспективы\\_развития](https://www.academia.edu/22676812/Россия_тенденции_и_перспективы_развития).
11. Фліссак, К. А. Економічна дипломатія: навч. посіб. / К. А. Фліссак. — Тернопіль: Новий колір, 2013. — 440 с.
  12. Шевченко Б. И. Экономическая дипломатия в современной системе международных отношений / Б. И. Шевченко. // Экономический журнал. — 2016. — № 5 (41). — С. 29–41 [Электронный ресурс]. — Режим доступу:[http://economicarggu.ru/2016\\_1/41.pdf](http://economicarggu.ru/2016_1/41.pdf).
  13. Вернон Р. Гипотеза продуктового цикла в новом международном окружении (VernonRaymondInternationalinvestmentandinternationaltradeintheproductcycle) [Электронный ресурс] / Р. Вернон. — Режим доступу: [www.seinstitute.ru/Files/Veh6-32\\_Vernon.pdf](http://www.seinstitute.ru/Files/Veh6-32_Vernon.pdf).
  14. Грушинська Н. М. Міжнародна конкурентоспроможність: Конспект лекцій. 2-ге видання, розширене і доповнене / Н. М. Грушинська. — К.: ДАУ, 2017 — 232 с.
  15. Губський Б. В. Конкурентоспроможність економіки України: посттрансформаційна перспектива: монографія / Б. В. Губський. — К.: ІВЦ «Діловий контакт», 2004. — 343 с.
  16. Лукас Р. Исследования по теории делового цикла (англ. Studies in Business-Cycle Theory) / Р. Лукас. — Л.: MIT Press, 1981. — 425 с.
  17. Маршал А. Принципы экономической науки: в 3 т. / А. Маршал. — М.: Прогресс, 1993. — 594 с.
  18. Фостер Р. Обновление производства: атакующие выигрывают: пер. с англ. / Р. Фостер; общ. ред. и вступ. статья В. И. Данилова-Данильяна. — М.: Прогресс, 1987. — 125 с.

#### Список використаних джерел до розділу 4.4

1. Антошкіна Л. Вища освіта в системі суспільних інтересів: монографія. Донецьк, 2008. 284 с.
2. Гриневич Л. Стратегічний напрям реформ зрозумілий. URL: <http://osvita.ua/school/reform/49558>.

3. Державна національна програма «Освіта» (Україна ХХІ століття): постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 1993 р. № 896. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

4. Драйден Г. Революция в обучении. Пер. с англ. Гордон Драйден, Джанет Вос. Москва: ООО «Парвинэ», 2003. 672 с.

5. Квелл А. Нордстрем, Йонас Риддерстрем. Бизнес в стиле фанк. Капитал пляшет под руку таланта. Пер. с англ. П. Павловського. Санкт-Петербург: Стокгольмська школа економістів, 2003. 279 с.

6. Ключові тенденції політики ЄС у сфері освіти та навчання, програма ЄС «Еразмус+»: довідка Представництва України при Європейському Союзі та Європейському Співтоваристві з атомної енергії. URL: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ukraine-eu/sectoral-dialogue/education>.

7. Національна доктрина розвитку освіти Національна доктрина розвитку освіти: Указ Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002. Офіційний вісник України. 2002. № 16. Ст. 860.

8. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013. Офіційний вісник України. 2013. № 50. Ст. 1783.

9. Потенціал вітчизняного ринку освіти протягом життя. Освітня політика. Портал громадських експертів. URL: <http://mvshky3boruw63rnovgs433sm4.cmle.ru/ua/tsifri-ifakti/367-potensial-vitchiznyanogo-rinku-osviti-protyagom-zhittya>.

10. Про зайнятість населення: Закон України від 5 липня 2012 р. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 24. Ст. 243. офіційне видання

11. Про професійний розвиток працівників: Закон України від 12 січня 2012 р. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 39. Ст. 462. офіційне видання

12. Ростов Е. Ф. Вся економіка планети в цифрах и фактах: справочник. Москва: ООО «Издательство АСТ», ООО «Издательство Астрель», 2004. 472 с.

13. Tibor Navracsics. Invest in education — it pays off (Opinion article). URL: <http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/>

[navraicsic/announcements/invest-education-it-pays-opinion-article\\_en](http://navraicsic/announcements/invest-education-it-pays-opinion-article_en).

14. Towards an institutional strategy for Lifelong Learning in Higher Professional Education. Published by the FLLLEX consortium May 2012. URL: [www.aqu.cat/doc/doc\\_16974883\\_1.pdf](http://www.aqu.cat/doc/doc_16974883_1.pdf).

15. Юшин В. П., Юшина А. Н. Система «Результат». Теорія і практика переорієнтації суспільного пізнання з боротьби за єдність. Луцьк: Видавництво обласної друкарні, 2003. 553 с.

### Список використаних джерел до розділу 4.5

1. Офіційний сайт Міжнародної асоціації бізнес інновацій. — [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://www.inbia.org>
2. Офіційний сайт бізнес-інкубатора «Batavia». — [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.batavianewyork.com>
3. Офіційний сайт бізнес-інкубатора «ATDC». — [Електронний ресурс] — Режим доступу до ресурсу: <http://atdc.org>
4. Офіційний сайт бізнес-інкубатора «Houston Tech». — [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.houstontech.org>
5. Офіційний сайт бізнес-інкубатора «Massbiomed». — [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.massbiomed.org>
6. Офіційний сайт бізнес-інкубатора «University research park». — [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://universityresearchpark.org>
7. Офіційний сайт бізнес-інкубатора «Research park Illinois». — [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://researchpark.illinois.edu>
8. Стартап-акселератор чи бізнес-інкубатор — що краще для стартапу? [Електронний ресурс] // StartUpLine. — 2015. — Режим доступу: <http://startupline.com.ua>
9. Incubators adapt to changing conditions, but remain a solid option for start-ups. — Accessed: <http://www.technologytransfertactics.com/content/reprints/210incubators>.

10. Офіційний сайт бізнес-інкубатора «Almi». — [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.almi.se>
11. Офіційний сайт бізнес-інкубатора «TEC Edmonton». — [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.tecedmonton.com>
12. Офіційний сайт бізнес-інкубатора «North Zone». — [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://northzone.com>
13. Офіційний сайт бізнес-інкубатора «Creandum». — [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.creandum.com>
14. Офіційний сайт бізнес-інкубатора «Connectsweden». — [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.connectsweden.se>
15. Шевчук Л. Т. Світовий і вітчизняний досвід створення і функціонування бізнес-інкубаторів / Л. Т. Шевчук, А. В. Колодійчук. // Регіональна економіка. — 2013. — № 1. — С. 178–184.
16. Innovation Centres and Business Incubators in Poland in 2015 [Електронний ресурс] // Polish Agency for Enterprise Development 2015. — 2016. — Режим доступу: [http://www.pi.gov.pl/PARPFiles/file/POLISH\\_INNOVATION\\_PORTAL/IOB\\_poangielsku/20141222\\_Raport\\_OSRODKI\\_INNOW\\_wersja\\_angielska.pdf](http://www.pi.gov.pl/PARPFiles/file/POLISH_INNOVATION_PORTAL/IOB_poangielsku/20141222_Raport_OSRODKI_INNOW_wersja_angielska.pdf)
17. Growth-oriented entrepreneurship and innovational ironmen in Poland [Електронний ресурс] // Polish Agency for Enterprise Development. — 2015. — Режим доступу: <http://www.slideshare.net/OECDLEED/10abrussa-growth-orientedentrepreneurship-and-innov-env-in-poland>.
18. Багашова Н. В. бізнес-інкубатори: світовий й вітчизняний досвід створення і функціонування / Н. В. Багашова. // Економічні науки. — 2015. — № 11. — С. 60–63.
19. Офіційний сайт UBI Global. — [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://ubi-global.com>
20. Top University Business Incubators executive summary [Електронний ресурс] // UBI Global. — 2016. — Режим доступу: <http://techtransfercentral.com/wp-content/uploads/2015/08/Top>

- University-Business-Incubators-Global-Benchmark-2015-16-  
preview1. pdf.
21. Офіційний сайт бізнес-інкубатора «TEC Edmonton». — [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.tecedmonton.com>.
22. Офіційний сайт бізнес-інкубатора «SetSquared». — [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.setsquared.co.uk>.

10. Шеремет А. Д., Сайфулин Р. С., Негашев Е. В. / Методика фінансового аналізу. // Год издания: 2000. Страниц: 208 с. Издательство: М.: ИНФРА-М
11. Нікбахт Є., Гроппеллі А. Фінанси. / Пер. з англ. — К «Вік», «Глобус», — 2007. — С. 38—58.
12. Опарін В. М./ Фінанси (Загальна теорія).// — К.: КНЕУ 2006. — 240 с.



### Список використаних джерел до розділу 4.6

1. Бердар М. М. Управління процесом формування і використання фінансових ресурсів підприємства / М. М. Бердар // Актуальні проблеми економіки. — 2008. — № 5. — С. 133—138.
2. Гуляєва Н. М. Фінансові ресурси підприємств / Н. М. Гуляєва, О. В. Сьомко // Фінанси України. — 2003. — № 12. — С. 58—62.
3. Зятковський І. В. Фінанси підприємств: Навч. посібник І. В. Зятковський. — 2-ге вид., перероб. і доп. — К: Кондор, 2003. — 364 с.
4. Котляр М. Л. Аналіз фінансового стану підприємства / М. Л. Котляр // Фінанси України. — 2008. — № 5. — с. 99—104.
5. Хотомлянський О. Л. Теоретичні основи управління фінансовими ресурсами підприємств / О. Л. Хотомлянський // Актуальні проблеми економіки. — 2007. — № 2. — С. 145—151.
6. Хрущ Н. /Аналіз та оцінка рівня прибутковості фінансових ресурсів підприємства.// Економіст. — 2007. — № 7. — с. 28—31.
7. Опачанський Д./ Методи визначення приросту фінансових ресурсів підприємства, напрямків та ефективності їх використання.// Економіст. — 2006. — № 12. — с. 44—47.
8. Волькович Д. В./ Удосконалення механізму реорганізації управління фінансовими ресурсами підприємства.//Фінанси України. — 2004. — № 9. — с. 112.
9. М. В. Грідчина, В. Б. Захожай, Л. Л. / Фінанси (теоретичні основи): Підручник / 2-ге вид., випр. і допов. — К.: МАУП, 2004. — 312 с.: іл. — Бібліогр.: с. 299—303.



Розділ 5 ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ  
У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

### 5.1. Система загроз економічним інтересам держави

Розгляд системи загроз економічним інтересам держави базується на таких ключових поняттях як «безпека», «загроза», «небезпека» та «інтереси». Крім того, у теорії та практиці використовують і такі поняття, як «ризик» та «виклик», які часто ототожнюють із поняттям «загроза». Загалом, існують різні погляди щодо тлумачення всіх вище зазначених понять, що зумовлює необхідність розгляду їх трактувань та визначення найбільш влучних з них.

Поняття «безпека» в Економічному енциклопедичному словнику трактується як стан захищеності від загроз та наявність комплексу відповідних заходів для усунення таких загроз. Слушною вважаємо позицію Бодрук О. С., відповідно до якої безпека — це неповна відсутність загроз, які існували, існують та існуюватимуть протягом усієї історії людства, яка характеризує певну стабільність, можливість людей, суспільства, держави, світового співтовариства внаслідок своїх дій виявляти, запобігати, послаблювати, ліквідувати виклики й загрози, які здатні негативно впливати або унеможлиблювати взагалі їх життя та розвиток.

Поняття «загроза» у Великому економічному словнику трактується у найбільш загальному розумінні як можлива небезпека. При цьому, Бодрук О. С. наголошує на тому, що загроза являє собою реальну ознаку небезпеки. Досить близькою до позиції Бодрука О. С. є точка зору на поняття «загроза» Манілова В. Л. [35: с. 25–26]. Мунтіян В. І. вважає, що під поняттям «загроза» слід розуміти практично реальну, але не фатальну «можливість заподіяння шкоди, майнових, фізичних або моральних (духовних) збитків особистості, суспільству чи державі», але критерію класифікації загроз на потенційні чи реальні не наводить. Качинський А. Б. переконаний, що «загроза» — це явище з прогнозованими, але неконтрольованими небажаними поді-

ями, що можуть у певний момент часу в межах даної території завдати шкоди здоров'ю людей, спричинити матеріальні збитки тощо. На його думку, поняття «загроза» відображає можливість виникнення певних умов технічного, природного, економічного або соціального характеру, за наявності яких можуть виникнути несприятливі події та процеси. Таким чином, визначальним при розкритті поняття «загроза» він вбачає в тому, що передбачається наявність певної можливості виникнення несприятливих умов, які можуть призвести до заподіяння якоїсь шкоди (збитку), а також те, що ці умови можуть бути прогнозованими, але неконтрольованими.

У Законі України «Про основи національної безпеки України» під загрозами національної безпеки розуміються як наявні, так і потенційно можливі явища та чинники, які створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України, тобто поняття «небезпека» є ключовим у визначенні поняття «загроза».

Поняття «небезпека» Дарнопих Г. Ю. трактує як певний негативний вплив, що в тій чи іншій мірі порушує життєздатність і життєдіяльність держави. Небезпека виступає в якості можливості завдання шкоди, загрози зруйнування, появи небажаних негативних наслідків для стану розвитку явища чи процесу. Вона несе в собі загрозу для здійснення життєдіяльності або цілісності будь-якого об'єкта і своїм рівнем сигналізує про необхідність розробки протидій, заходів захисту. В російських джерелах [25] під поняттям «небезпека» розуміється можливість загрози, біди, нещастя, катастрофи, тобто в них поняття «загроза» і «небезпека» семантично не розрізняються, а в енциклопедичних виданнях з геополітики, міжнародної і національної безпеки наводиться тлумачення поняття «небезпека» як цілком усвідомленої, однак не фатальної можливості завдання шкоди, майнового матеріального, фізичного або морального (духовного) збитку особистості, суспільству, державі, яка займає проміжне становище між викликом та загрозою. Різник Н. С. пояснює небезпеку як альтернативне поняття до безпеки: «якщо безпека є найбільш сприятливим станом об'єкта досліджень, то небезпека — най-



більш несприятливим, кризовим». Інші дослідники вважають, що одним із напрямів державної політики в галузі безпеки має бути виявлення небезпек та прогнозування надзвичайних ситуацій (вони розглядають насамперед природну і техногенну безпеку), а також зменшення ризику та підвищення ефективності захисту населення і територій. Тобто в їх розумінні має йтися про певну сукупність небезпек, а також про те, що небезпека є об'єктивною реальністю будь-якого виду людської діяльності, а її рівень (міра) характеризується ризиком.

У великому економічному словнику під поняттям «ризик» в найбільш загальному значенні розуміють «можливе настання подій з негативними наслідками в результаті певних рішень або дій» [10, С. 1208]. Влучним вважаємо трактування ризику Цікановською Н. А., під яким розуміється «ситуація невизначеності кінцевого результату вибору серед існуючих альтернатив, яка може призвести як до позитивних, так і до негативних наслідків, ймовірність настання яких може бути оцінена».

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови «виклик» в найбільш загальному розумінні трактується як «вимога, спонукання до будь-яких дій, відносин; заклик до змагання, до участі в чому-небудь; категорична, різка пропозиція вступити в боротьбу, поєдинок» [11, с. 136]. Логічною деталізацією є трактування цього поняття Сергунінін О. А, а саме як «сукупність обставин не обов'язково загрожуючого характеру, але, безумовно таких, що вимагають реагування на них» [12., с. 127]. Брега О. В. визначає поняття «виклик» як «зачатковий ступінь формування загрози», що слушно віддзеркалює взаємозв'язок двох понять «виклик-загроза» з часових позицій їх виникнення.

В загальному розумінні поняття «інтерес» характеризує щось важливе, значуще та потрібне для індивіда, сім'ї, суспільства та держави вцілому, що виступає спонукальним мотивом і стимулом до дій. Економічні інтереси держави є багатокомпонентною категорією, виражають потреби суспільства вцілому та можуть формуватися шляхом субординованого підпорядкування інтересів суб'єктів нижчого рівня вищим (притаманний командно-адміністративним економічним системам) або шляхом коор-

динованого узгодження різнобічних інтересів усіх економічних суб'єктів (притаманний ринковій системі).

Під національними інтересами в Законі України «Про основи національної безпеки України» розуміються — життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток.

Загрози прийнято класифікувати за різними критеріальними ознаками, зокрема за:

- місцем виникнення (зовнішні (екзогенні), внутрішні (ендогенні);
- природою виникнення (політичні, кримінальні, конкурентні, контрагентні тощо);
- сферою виникнення або спрямування (економічні, фізичні, психологічні, інформаційні, експортно-імпорتنі тощо);
- розвитком у часі (безпосередні, близькі (до 1 року), далекі (більше 1 року);
- розвитком у просторі (загальні, локальні);
- характером дії (явні, приховані);
- характером спрямування (прямі, непрямі);
- надслідком дії (катастрофічні, значні, незначні);
- масштабом дії (підприємство, регіон, галузь, держава, група країн, всі країни);
- можливістю прогнозування (прогнозовані (передбачувані), непрогнозовані);
- ступенем ймовірності (потенційні, реальні);
- об'єктом посягань (інформація, матеріальні або нематеріальні активи, репутація);
- можливістю контролю (контрольовані, неконтрольовані);
- тривалістю (тимчасові, постійні).

У відповідності до Закону України «Про основи національної безпеки України», національна безпека визначається в термінах реальних та потенційних загроз національним інтересам. Тому в процесі державного управління економічною безпекою

важливою є ідентифікація загроз національним і регіональним інтересам, потенційні вони чи реальні.

Існують різні підходи щодо визначення загроз економічній безпеці. На наш погляд, загрозами економічній безпеці України слід вважати наявні чи потенційні дії, що ускладнюють або унеможливають реалізацію національних економічних інтересів і створюють небезпеку для соціально економічної та політичної систем, національних цінностей, життєзабезпечення нації та окремої особи.

Економічні інтереси держави визначають головні цілі та напрями державної політики та стратегії забезпечення економічної безпеки.

Економічні інтереси прийнято класифікувати за:

- за місцем дії (внутрішні, зовнішні);
- рівнями (національно-державні, групові, блокові інтереси тощо);
- за ступенем важливості (стратегічні, тактичні та оперативні інтереси);
- за тривалістю дії (довгострокові, середньострокові, короткострокові);
- за сферами розповсюдження (виробничі, фінансові, експортно-імпортні, технологічні, соціально-економічні тощо);
- за ступенем реалізації (не реалізовані, частково реалізовані, реалізовані).

Досягнення балансу інтересів включає в себе ряд етапів, які необхідно враховувати при вирішенні питання про забезпечення економічної безпеки. При цьому слід розмежовувати блоки дій:

- з протидії загрозам;
- по створенню умов для реалізації інтересів;
- щодо безпосереднього здійснення економічних інтересів.

З наведеної вище законодавчо визначеної дефініції національних інтересів випливає, що визначення національних економічних інтересів має першочергове значення при створенні системи економічної безпеки, яка є складовою цілісної системи національної безпеки. Національні економічні інтереси невіддільні від історії і традицій народу-нації, системи господарюван-

ня, менталітету, культурних і духовних цінностей. У ролі виразника та гаранта захисту національних економічних інтересів має виступати держава. Однак у правовій та науковій царині досі не сформовано комплексного уявлення про цілісну систему визначення національних економічних інтересів.

Це дає змогу урядовцям різних рівнів виправдовувати будь-які свої дії, запевняючи, що вони повністю відповідають національним економічним інтересам. Така ситуація (скільки чиновників — стільки ж трактувань національних економічних інтересів) містить у собі значну загрозу економічній безпеці України. Розгляд системи загроз національним економічним інтересам України зумовлює виділення пріоритетних економічних інтересів та ключових загроз економічній безпеці України.

Для проведення аналітичної та прогностичної діяльності відповідні державні органи повинні визначити національні економічні інтереси, досліджувати їх взаємодію, співвідношення пріоритетності тощо.

Для створення цілісної системи національних економічних інтересів та її ефективного функціонування насамперед необхідно:

- створити відповідну нормативну базу;
- проводити моніторинг національних економічних інтересів та їх моделювання;
- створити банк даних щодо національних економічних інтересів;
- забезпечити баланс національних економічних інтересів та їх гармонійне поєднання.

Розгляд системи загроз національним економічним інтересам України зумовлює виділення економічних інтересів та загроз економічній безпеці України.

Для протидії загрозам національній економіці необхідно визначити систему національних інтересів, на основі якої будуть базуватися дії держави. Серед них виділимо такі:

- формування єдиного ринкового та інформаційного простору;
- інвестиційна привабливість;
- здійснення структурної перебудови економіки;

- створення достатніх запасів державних золотовалютних резервів;
  - подолання інфляції;
  - захист національного ринку від несприятливої дії світової та іноземної конкуренції;
  - прискорення відтворювального процесу;
  - покриття дефіциту бюджету;
  - збереження нагромаджень громадян;
  - стабілізація курсу національної валюти;
  - реалізація регіональних соціально-економічних програм;
  - пожвавлення підприємницької активності;
  - підвищення зайнятості населення;
  - доступ на міжнародні ринки капіталу;
  - зміцнення міжнародного авторитету фінансової системи держави та її окремих інститутів;
  - раціоналізація ринку;
  - прогнозованість соціально-економічного розвитку.
- Пріоритетними національними економічними інтересами є:
- створення самодостатньої, конкурентоспроможної, соціально спрямованої економіки;
  - розбудова розвинутої інституціональної ринкової інфраструктури, ефективного господарського механізму та правового їх забезпечення;
  - забезпечення альтернативних джерел надходження енергоресурсів, перш за все, нафти та газу;
  - створення ефективного військово промислового комплексу;
  - збереження й розвиток інтелектуального та науково-технічного потенціалів України;
  - вирішення державою соціальних проблем;
  - створення надійної системи економічної безпеки України;
  - побудова економічних відносин з іншими країнами на засадах рівноправності та взаємовигоди тощо.

На сучасному етапі основними реальними та потенційними законодавчо [13] визначені наступні загрозами національній безпеці України в економічній сфері:

- істотне скорочення внутрішнього валового продукту, зниження інвестиційної та інноваційної активності і науково-технічного та технологічного потенціалу, скорочення досліджень на стратегічно важливих напрямках інноваційного розвитку;
  - ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки;
  - нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, в тому числі фінансової (фіскальної) політики держави; відсутність ефективної програми запобігання фінансовим кризам; зростання кредитних ризиків;
  - критичний стан основних виробничих фондів у провідних галузях промисловості, агропромислового комплексу, системах життєзабезпечення;
  - недостатні темпи відтворювальних процесів та подолання структурної деформації в економіці;
  - критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку;
  - нераціональна структура експорту з переважно сировинним характером та низькою питомою вагою продукції з високою часткою доданої вартості;
  - велика боргова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього і внутрішнього боргів;
  - небезпечне для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу у стратегічних галузях економіки;
  - неефективність антимонопольної політики та механізмів державного регулювання природних монополій, що ускладнює створення конкурентного середовища в економіці;
  - критичний стан з продовольчим забезпеченням населення.
- Вчені до зазначеного списку основних загроз економічній безпеці України включають також наступне:
- тенденція до перетворення України на паливно-сировинну периферію розвинутих країн;
  - посилення залежності від імпорту;
  - вплив з країни валютних ресурсів;

- поглиблення майнового розшарування суспільства;
- відсутність гармонійного поєднання підтримки пріоритетних галузей економіки та відкритості економіки;
- криміналізація економічних відносин.

На думку ряду дослідників, загрози національної економічної безпеки України можна поділити на два блоки:

загрози, що очікувано будуть визначати стан соціально-економічного буття країни (їх можна умовно охарактеризувати як «перереформування» ресурсного забезпечення від сировинно-енергетичних до інтелектуальних);

загрози, що можливо будуть визначати стан фінансово-економічного буття країни (їх можна умовно охарактеризувати як «перереформування» системи фінансових ресурсів).

Природа сучасних загроз економічній безпеці держави така, що визначається процесами, котрі спостерігаються в глобальному світі (екзогенні загрози), та внутрішніми тенденціями (ендогенні загрози). Екзогенні і ендогенні загрози не є ізольованими, в багатьох випадках вони переплітаються, створюючи своєрідний синергетичний ефект.

Найбільш узагальнена характеристика екзогенних загроз включає:

- зростання в Україні і в усьому світі дефіциту стратегічних ресурсів (насамперед енергетичних та водних) із усе більшим зосередженням їх в руках країн, які стають лідерами монопольних та олігопольних угруповань, що відкриває останнім нові можливості для здійснення міжнародного політичного, економічного і ресурсного диктату, шантажу та «апартеїду» [15];

- прискорене погіршення екологічної ситуації та зростання ймовірності природних і техногенних катастроф та епідемій;

- збільшення кількості країн, які залишилися на узбіччі глобалізації та ресурсного забезпечення, що робить їх психологічно ворожими до навколишнього світу;

- посилення глобальної конкуренції за інтелектуальні ресурси та зростання деструктивного інформаційного впливу;

- збільшення силових акцій в міжнародній політиці стосовно перерозподілу стратегічних ресурсів, зростання міжнародної

злочинності та тероризму як «несиметричного» тиску на перерозподіл ресурсів;

- відсутність загальносвітових авторитетних наднаціональних структур із вирішення проблем глобалізації.

Найбільш узагальнена характеристика ендогенних загроз включає:

- поглибленням прірви між метою і результатами державотворчих зусиль;

- моральним, культурним, інтелектуальним, управлінським зубожінням і деградацією правлячого і підприємницького класів, демонстративним, цинічним зневаженням ними правових і моральних норм та вимог суспільства;

- деградацією системи державного управління через масштабну корупцію та некомпетентність, перетворенням корупції на базовий соціальний механізм вирішення суспільних справ, виконанням багатьма урядовцями (у т. ч. високопосадовими) і політиками функцій агентів зовнішнього впливу, наслідком чого є масова недовіра до існуючих державних інститутів;

- відсутністю кореспондування між зовнішньою і внутрішньою політикою держави, підміною прагматичних мотивів зовнішньополітичної діяльності ідеологічними, підпорядкуванням економічної складової зовнішньої діяльності геополітичним доктринам, невизначеністю геополітичного місця України, ерозією вітчизняної системи національної безпеки.

Особливості можливого майбутнього переформування системи фінансових ресурсів виокремлюють їх у специфічний другий блок — блок фінансових загроз, де національним інтересам України в області фінансових відносин становлять значну небезпеку як внутрішні, так і зовнішні загрози.

Щодо другого блоку загроз, то національним інтересам України в області фінансових відносин становлять значну небезпеку як внутрішні, так і зовнішні загрози.

Основними внутрішніми загрозами цього блоку є:

- набуття економічною (фінансовою) кризою затяжного характеру із збереженням тенденції гальмування виходу з неї, виникнення незворотних або важко зворотних наслідків для



прогресивного розвитку країни в загальній структурі економіки й цілому ряді її галузей та регіонів, наявність передумов для подальших сплесків у розвитку кризи;

— скорочення використовуваної ресурсної основи у фінансово-кредитній сфері для виходу з економічної кризи й успішного проведення подальших реформ;

— дезорганізація фінансово-кредитної системи з ослабленням її регулюючих функцій у сфері формування й виконання бюджету, цілеспрямованого інвестування пріоритетних галузей економіки, боротьби з інфляцією, запобігання витоку капіталів за кордон і створення передумов для розвитку українського підприємництва;

— низький рівень соціальної орієнтованості економіки, падіння платоспроможності населення, звуження внутрішнього фінансового ринку, скорочення ролі внутрішніх соціально-економічних стимуляторів економічного росту;

— криміналізація економічних відносин, зростання економічної злочинності та корупції;

— зростання фінансових втрат у результаті збільшення масштабів і поглиблення соціальної напруженості в сфері економічних відносин.

Зовнішніми загрозами другого блоку викликів є:

— втрата Україною частини своїх валового внутрішнього продукту та зовнішньоекономічних позицій у результаті анексії частини національної території та її витискування іноземними конкурентами із закордонних ринків;

— порушення національних пріоритетів України у фінансовій області через просування іноземними партнерами вигідних для них економічних проектів і фінансових програм;

— формування іноземними партнерами такої структури зовнішньоекономічних зв'язків з Україною, коли остання поступово перетворюється в їх сировинний придаток;

— протидія рівноправній участі України в міжнародних структурах кредитно-фінансового регулювання;

— зростання зовнішньої фінансової заборгованості України при паралельному посиленні її залежності від іноземних креди-

тів та перевищенні критичного рівня зовнішнього боргу, припустимого для суверенної держави;

— криміналізація деяких видів зовнішньоекономічних зв'язків з Україною (у тому числі — торгівлі зброєю), неконтрольований вивіз капіталів з України;

— активізація економічної розвідки в кредитно фінансовій сфері країни

Отже, оскільки абсолютна економічна безпека є абстракцією, важливим є визначення внутрішніх і зовнішніх загроз, формування комплексів засобів, форм і методів їх протидії та реалізації національних економічних інтересів. Становлення України як незалежної, демократичної, економічно розвинутої країни відбувається в умовах складної геополітичної ситуації, подолання наслідків глобальної фінансової кризи, які характеризуються нестабільністю процесів, що відбуваються у сфері безпеки на глобальному, національному та регіональному рівнях. Крім того, особливістю України є безпосереднє поєднання впливу на національні економічні інтереси внутрішніх та зовнішніх загроз. Тому, визначення національних економічних інтересів і виділення ключових загроз національної економічної безпеки України має першочергове значення.

Становлення загально визнаної теорії національної безпеки, теоретико-методологічних засад регулювання розвитку економічної безпеки України включає фундаментальне обґрунтування державної політики та аналіз ефективних напрямків та механізмів її державного регулювання, спрямованих на захист інтересів регіонів та країни. Є всі підстави стверджувати, що накопичений потенціал загроз внутрішнього й зовнішнього характеру досяг такого рівня, за якого без розробки та впровадження цілеспрямованої системної політики захисту національних економічних інтересів на порядку денному може постати питання про існування України не як цілісної, суверенної держави, а як «failed state».

Розгляд механізму державного регулювання та управління економічною безпекою обумовлює необхідність уточнення змісту поняття «механізм», розкриття його структури в контексті економічної безпеки.

Дослідженню й розвитку загальної теорії та практики формування й функціонування механізмів державного регулювання економічної безпеки відводилось значне місце в працях багатьох відомих українських та зарубіжних учених, зокрема: В. М. Геєця, В. А. Ільяшенко, В. І. Мунтіяна, О. Ф. Новікової, В. Л. Пілюшенко, О. С. Поважного, Г. П. Ситника, В. Т. Шлемко. Значним внеском у розвиток науки державного регулювання й забезпечення економічної безпеки є праці сучасних українських учених В. Ю. Богдановича, О. С. Власюка, В. О. Косевцова, В. А. Ліпкана, В. А. Предборського та ін.

Державне регулювання економіки в умовах ринкового господарства — це система комплексних та взаємопов'язаних заходів законодавчого, виконавчого та контрольного характеру, здійснюваних державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до змінних умов.

У науковій літературі терміни «механізм управління» та «механізм регулювання» є досить широко вживаними, однак їх зміст і структуру науковці і практики трактують по-різному. Базовим елементом термінів «механізм державного управління» та «механізм державного регулювання» є поняття самого механізму. Механізми бувають різні за конструкцією і призначенням, становлять основу більшості машин, приладів та пристроїв.

В економічній науці поняття «механізм» вживається у переносному значенні і означає «внутрішню будову, систему». Найімовірніше, цей термін запозичено із природничих і технічних наук. «Механізм» із грецької мови перекладається як «зброя, машина» і сьогодні має такі основні значення:

- пристрій для передачі й перетворення рухів, у якому рух одного або декількох елементів викликає певні рухи решти;
- внутрішній пристрій, внутрішня будова машини, устаткування;
- сукупність станів і процесів, із яких складається будь-яке фізичне, хімічне, фізіологічне, економічне, психологічне явище;
- система, пристрій, спосіб, що визначають порядок певного виду діяльності.

Уточнити зміст поняття «механізм» допомагає упорядкування механізмів регулювання та управління як взаємопов'язаних елементів, що забезпечують діяльність організаційної системи.

В системі управління механізм державного регулювання — це сукупність функцій, етапів і послідовних процедур регуляторного впливу на організаційну систему, що супроводжується досягненням певного результату цього впливу, який може бути зіставлений з індикаторами-показниками для визначення рівня досягнення управлінських (програмних) цілей функціонування системи. Механізм управління можна подати тепер як сукупність функціонально-процесних складових організаційної системи, що визначають комплекс управлінських (адміністративних) дій стосовно планування досягнення цілі або взагалі ряду стратегічних і програмних цілей («дерева цілей»), організації самої системи для прямого або непрямого регулювання, визначення за результативністю досягнення поставлених завдань.

Механізм державного управління — це система, що призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням.

Загалом, усі наявні механізми управління можна поділити на три типи: механізми-зброя (інструменти), механізми-системи (набір взаємопов'язаних елементів) та механізми-процеси (послідовність певних перетворень). Залежно від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і включати в себе декілька самостійних механізмів.

Комплексний механізм державного управління може складатися із таких видів механізмів:

- економічного (механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);
- мотиваційного (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, що спонукають державних

службовців до високоефективної роботи та організаційні структури, а також результати їх функціонування);

— політичного (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);

— правового (нормативно-правове забезпечення: закони і постанови Верховної Ради України, укази Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації та інструкції тощо).

Механізми державного регулювання економічної безпеки включає механізм формування та реалізації економічної безпеки.

Механізм формування економічної безпеки передбачає виявлення сукупності структурних елементів системи безпеки (інтересів, загроз безпеці та їх причин); визначення їхнього місця в системах національної безпеки державного та регіонального управління; створення теоретичних основ управління економічною безпекою; оцінку стану й можливостей державного та регіонального регулювання щодо забезпечення безпеки.

Механізм реалізації економічної безпеки окреслює процес формування комплексу організаційно-управлінських заходів щодо створення умов реалізації основних положень Стратегії національної безпеки; передбачає розробку напрямів удосконалення концептуальної, законодавчої, нормативно-правової бази щодо забезпечення економічної безпеки, запровадження науково обґрунтованої системи оцінки та виміру економічної безпеки, формування ефективної державної та регіональної політики щодо скасування загроз національній безпеці, створення механізмів саморегуляції досягнення економічної безпеки.

Можна відзначити те, що механізми, які сьогодні використовуються державою для вирішення проблем забезпечення економічної безпеки, є недостатньо ефективними, що призводить до поглиблення структурних деформацій і диспропорцій у соціально-економічного розвитку.

Розглядаючи структуру механізму державного регулювання економічної безпеки, можна виділити такі головні елементи: методи, важелі, інструменти, політика, правове, нормативне та інформаційне забезпечення.

Залежно від суб'єктів механізми державного регулювання економічної безпеки поділяються на такі, які здійснюються органами управління:

— вищого рівня (Верховною Радою України, Президентом, Кабінетом Міністрів України);

— обласного рівня (обласними радами, обласними державними адміністраціями).

Прагнення до реалізації ефективного регулювання економічних процесів в Україні та забезпечення економічної безпеки зумовлюють здійснення послідовної, чітко структурованої діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, визначають високу потребу вдосконалення та практичного впровадження механізму регулювання та управління економічної безпеки, який надав би логічне та цілісне уявлення про кожний елемент системи регулювання та управління, комплекс форм, методів і засобів впливу на економічні процеси з метою забезпечення безпеки.

## 5.2. Публічне регулювання аграрного сектору в контексті економічної безпеки

Аграрний сектор — це складне економічне формуванням взаємопов'язаних галузей. Його виробнича структура є динамічною та визначається розвитком продуктивних сил і рівнем потреби в кінцевому продукті. Сучасне управління аграрним сектором вітчизняної економіки, багато в чому, поступається країнам з розвинутою ринковою економікою. Все більш значущим стає формування механізму регулювання даним сектором, що здатне забезпечити його безперервну адаптацію до швидко змінюваних умов довкілля. Такий механізм має виходити з того, що перехід до ринкових відносин ні яким чином не означає повної нерегульованості економічних процесів. Темпи розвитку аграрного сектора впливають на економічну безпеку й соціально-економічний стан у країні в цілому. За умови дії значної кількості соціально-економічних і природних чинників, що на сучасному етапі не піддаються регулюванню з боку господарюючих суб'єктів, зберігається необхідність централізованого публічного регулювання цим стратегічно важливим сектором на всіх рівнях.

Оцінка результатів аграрного реформування показує, що розбалансовані ринкові механізми поки що не в змозі забезпечити належного розвитку аграрного сектора України. Тому в загальносвітовій практиці широко застосовуються механізми публічного регулювання. Однак, програмно-цільовий метод регулювання, як домінуючий у системі вітчизняного публічного регулювання розвитку аграрного сектора, поки демонструє незадовільні результати в більшості регіонів країни, і в цілому, не дозволяє перейти на розширений рівень відтворення в цьому секторі економіки.

Публічне регулювання аграрного сектору входить в систему публічного регулювання економіки країни в цілому. Необхідно відмітити, що не існує одностайності щодо трактування його сутності.

На думку М. Латиніна, механізм публічного регулювання розвитку аграрного сектора економіки — це спосіб дій суб'єкта регулювання, який ґрунтується на базових принципах і функціях, забезпечуючи за допомогою певних форм, методів і засобів ефективне функціонування системи публічного регулювання для досягнення поставленої мети та розв'язання протиріч [1].

Моїсєєв В. Є відмічає, що «публічне регулювання агропромислового виробництва — це вплив держави на виробництво, переробку і реалізацію продукції, а також на виробничо-технічне забезпечення сільськогосподарського виробництва. Публічне регулювання передбачає юридичну, організаційну, соціальну та іншу діяльність державних органів, направлену на створення умов для економічної безпеки країни, підвищення суспільного добробуту» [2].

На думку Діброва А. Д. «під публічним регулюванням сільськогосподарського виробництва необхідно розуміти опосередкований цілеспрямований управлінський вплив на процеси відтворення в галузі з метою забезпечення реалізації цілей державної аграрної політики» [3].

Механізм публічного регулювання аграрного сектору спільно з механізмом ринкового саморегулювання та корпоративною планованістю є складовою частиною економічної безпеки. Так,

колектив авторів «Економічного енциклопедичного словника» вважають, що це система управління народним господарством шляхом використання економічних законів, вирішення суперечностей суспільного способу виробництва, реалізації власності, а також розвитку людини та узгодження її інтересів з інтересами колективу, класу, суспільства [4]. У разі оптимального поєднання цих механізмів і властивих їх форм, методів і важелів виникає новий синергетичний ефект, унаслідок чого створюється можливість планомірного та пропорційного розвитку національної економіки [3].

Васільєва Л. М. під механізмом публічного регулювання аграрного сектору розуміє сукупність методів, форм, інструментів реалізації стратегії розвитку держави щодо виконання вимог Світової організації торгівлі на різних рівнях управління: об'єднання підприємств, суміжних галузей, регіональному та національному з пріоритетом забезпечення стійкого розвитку аграрного сектору [5].

Сутність публічного регулювання аграрного сектору як аспекту економічної безпеки розкривається через його принципи.

Науковцями дається класифікація принципів залежно від масштабів і орієнтації аграрного виробництва. Черевко Г. В. пропонує наступні принципи публічного регулювання аграрного сектору в аспекті економічної безпеки: принцип аграрного протекціонізму, що передбачає захист вітчизняного сільськогосподарського товаровиробника у взаєминах його з іншими галузями і регулювання імпорту продовольства в його інтересах; принцип поєднання економічних і соціальних цілей, коли заходи публічного регулювання враховують ціннісні орієнтації, поведінка різних груп населення; принцип поєднання індикативності та директивності, який впливає з наявності різномірних систем управління та організацій різних форм власності (унітарні, приватні, змішані) при домінуванні індикативності в міру руху до ринку; принцип програмного регулювання, що відображає форму здійснення впливу держави на аграрний сектор (розробка і реалізація різних програм — міжгалузевих, галузевих, функціональних, регіональних тощо) [6].



На наш погляд, публічне регулювання аграрного сектору як аспект економічної безпеки базується на наступних принципах:

- аграрному протекціонізмі;
- програмно-цільовому регулюванні для стимулювання товаровиробників до інтенсифікації виробництва та підвищенню його ефективності;
- самофінансуванні за рахунок власних накопичень та гарантована державна підтримка, як додаткове джерело фінансування;
- диференційованому підході та мотивації, а також ефективному використанні ресурсів.

Світовий досвід публічного регулювання в ринкових умовах показав, що стратегія регулювання в системі аграрного сектору повинна виходити з пріоритету принципу самофінансування. При цьому ступінь економічної безпеки та заходи державної підтримки слід тісно пов'язувати з цільовим використанням відповідних бюджетних коштів в рамках спеціальних програм, націлених на створення умов для більш ефективного господарювання. По суті своїй публічне регулювання є системою взаємозалежних інструментів, методів та форм впливу на соціально-економічні процеси, ринкові відносини.

Необхідно відзначити, що публічне регулювання має спиратися на всю сукупність об'єктивних економічних законів, властивих ринковій системі господарювання. Причому його головна умова полягає в тому, що втручання держави в ринкові відносини повинно обмежуватися лише тими діями, які необхідні для підтримки стійкості макроекономічної рівноваги, забезпечення роботи механізму конкуренції або контролю над тими ринками, де вільна конкуренція відсутня [7]. Заходи держави повинні сприяти ринковому саморегулюванню, які не переступати за ту границю, після якої зменшується або підривається гарантія реалізації того, що входить в питання ринкового саморегулювання.

Однак значення саморегулювання ринку не впливає з того, що держава може послаблювати підтримку тих чи інших галузей національної економіки, в особливості аграрного сектора. Навпаки, саме в перехідний період становлення ринкових відносин

роль держави в регулюванні ринку, в тому числі додатковими заходами цільового бюджетного виправлення «провалів ринку» особливо велика.

Зазвичай виділяють ряд неефективних ситуацій, які свідчать про «провали» ринку: монополії, що порушують ринковий механізм: недосконалість і недостатність інформації про попит, ціни, якість продукції тощо. В результаті чого господарюючі суб'єкти не можуть прийняти правильні економічні рішення, наявність «ніш», несприятливих для існування ринку (страхування, ризикові вкладення капіталу тощо), зовнішні ефекти економічної діяльності людей. У зв'язку з цим, важливо встановити державний вплив, щоб встановити законні «правила гри», проводити антимонopolьну політику, забезпечувати соціальне страхування, стимулювати виробництво і споживання економічних і духовних благ [8, 9, 10].

В контексті удосконалення категоріального апарату пропонується таке визначення механізму публічного регулювання аграрного сектору як аспекту економічної безпеки, який проявляється у взаємозв'язку та єдності процесів впливу органів публічного управління на аграрний сектор та включає «об'єктивний блок» (ресурсні потоки, фонди, економічні інтереси) та його взаємодію на основі прямих й зворотних виробничо-економічних зв'язків з механізмом агроуправління (інституціональним механізмом), наявність яких служить основою економічної безпеки, яка в значній мірі зумовлюють характер організаційно-управлінської побудови та вибір методів для регулювання міжгалузевої діяльності.

Узагальнимо, що головною метою публічного регулювання аграрного сектору, на думку ряду вчених, є створення умов для динамічного економічного і соціального розвитку його сфер, функціонування агропродовольчого ринку в інтересах економічної безпеки країни, підтримки доходів сільськогосподарських товаровиробників, досягнення гідного рівня життя сільського населення та гармонійного розвитку сільських територій.

Велике розмаїття інструментів регулювання, які в науковій літературі розглядаються як самостійні та вхідні в інститути

управління, прийнято з певною мірою умовності ділити на наступні групи [11]:

- адміністративно-правові інструменти;
- економічні інструменти, регулятори прямої дії;
- економічні регулятори непрямої дії.

До адміністративно-правових інструментів публічного регулювання відносять закони, укази, постанови органів державної влади, державні плани і програми директивного дії, інші державні нормативно-правові акти, що регулюють економічну, господарську діяльність. До економічних інструментів, регуляторів прямої дії відносять державну бюджетну і позабюджетну підтримку галузей економіки, програм соціально-економічного розвитку (державних і регіональних), інвестиційних проектів. Сюди також вчені відносять дотації, субсидії, субвенції, податкові пільги, субсидування процентної ставки по кредитах. До економічних інструментів, регуляторів непрямої дії відносять податкові ставки, ставку рефінансування НБУ, валютний курс і обмеження по обов'язковому продажу валюти, мита, тарифи на державні послуги та послуги комерційних організацій [12].

Різні напрями, форми і методи публічного регулювання на стан і розвиток економічних відносин зводяться до ряду загальних положень, які включають: індикативне планування агропромислового виробництва, різних сфер та видів діяльності; організація закупівлі виробленої продукції державними або комерційними структурами; встановлення обґрунтованих розмірів, норм і нормативів сплати податків, платежів і відрахувань до бюджету і в позабюджетних фондів; виділення коротко- і довгострокових кредитів для здійснення виробничо-господарської діяльності та розвитку сільських територій; виділення субсидій у формі дотацій, відшкодування витрат, прямих бюджетних асигнувань на розвиток агропромислового виробництва та соціальної сфери села; підготовка та підвищення кваліфікації кадрів для агропромислового комплексу [13].

Ряд авторів [14, 15, 16] сходяться в думках що, інституційні зміни, які відбуваються в економіці викликають галузеві диспропорції у розвитку агропромислового комплексу, що зу-

мовлює необхідність вироблення коригуючого механізму по налагодженню виробничих зв'язків і регулюванню доходів господарюючих суб'єктів. Різні форми, методи і механізми публічного регулювання агропромислового комплексу зводяться до єдиної системи з цільовими установками, представленими в ієрархічній послідовності:

— по-перше, це досягнення раціональних норм споживання на кожного члена населення країни;

— по-друге це досягнення високих стандартів з виробництва та реалізації сільськогосподарської продукції, як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринку, що дозволяють забезпечити високий ступінь конкурентоспроможності та підвищити економічну ефективність в агропромисловому комплексі;

— актуальна останнім часом, у зв'язку зі вступом України до Світової Організації цільова установка по підвищенню екологізації аграрного виробництва та підвищення ефективності використання земельних ресурсів у сільськогосподарському виробництві, так як в більшості своїй застосовувані державою інструменти державної підтримки (цінові, податкові, кредитні) безпосередньо впливають на виробничі показники і спотворюють ринок;

— не можна не зупинитися на такій цільовій установці, як сталий розвиток сільських територій регіону. Соціальна сфера сільських територій виступає основою підтримки необхідного рівня життя на селі і служить фактором, який заповнює трудові ресурси в сільськогосподарському виробництві, тому що скорочення в даний час зайнятих в сільському господарстві значно зумовлено низьким рівнем розвитку соціальної сфери сільських територій.

Лавренчук М. О. досить докладно розкриває зміст організаційних регуляторів державного впливу в контексті економічної безпеки, що виступають у вигляді форм, методів, механізмів та інструментів, відзначаючи важливість створення адекватного ринковим умовам господарського механізму в регіональному агропромисловому комплексі. Важливе значення в процесі застосування організаційних форм і методів публічного регулювання

аграрного сектору займає врахування регіональній особливостей, індикативність розвитку та захист конкуренції [14].

В контексті економічної безпеки методологія публічного регулювання регіонального аграрного сектору розглядається як комплекс організаційних форм, методів, механізмів та інструментів, спрямованих на реалізацію цілей і завдань сталого розвитку галузей аграрної економіки, підтримку доходів сільськогосподарських товаровиробників та підвищення конкурентоспроможності вітчизняного продовольства.

Враховуючи складність і багатогранність методології публічного регулювання аграрного сектору, відзначимо, що основою захисту його сфер є формування адекватного сучасним ринковим умовам організаційно-господарського механізму. Організаційно-господарський механізм публічного регулювання аграрного сектору виступає систематизуючою характеристикою застосовуваних форм, методів та інструментів для реалізації цілей і завдань економічної безпеки.

Лузан Ю. Я. та інші вчені відзначають, що основним завданням публічного регулювання аграрного сектору є побудова необхідного організаційного механізму, що дозволяє підтримувати на необхідному рівні розвиток основних виробничих і фінансових показників, визначати напрями державної підтримки сільськогосподарського виробництва та фактори конкурентоспроможності на агропродовольчому ринку [17, 18].

Таким чином, методологія публічного регулювання аграрного сектору в аспекті економічної безпеки на основі застосовуваних форм, методів, механізмів та інструментів, виражається в побудові організаційно-господарського механізму, спрямованого на досягнення цілей і завдань розвитку. При цьому вид застосовуваних форм, методів та інструментів публічного регулювання залежить від змістовної основи аграрних відносин: господарська, що складається в процесі виробничої діяльності, або правова, що формує умови і правила господарювання.

Таким чином, стабільне функціонування сучасної ринкової економіки вимагає оптимізації ролі держави з її системою регулювання в окремих сферах економіки. Публічне регулювання аграр-

ного сектору економіки передбачає активне втручання управлінських, економічних, фінансових та інших органів та інститутів держави в розвиток цієї сфери, забезпечення економічної безпеки.

Аграрний сектор як об'єкт управління характеризується особливою складністю, оскільки ми спостерігаємо сукупний вплив економічних, біологічних, соціальних і науково-технічних факторів, що є також системоутворюючими елементами. У цьому зв'язку для пошуку механізмів ефективного публічного регулювання такої складної системи виникає необхідність виявлення характерних рис і особливостей, як стану системи, так і тенденцій її розвитку.

Як зазначає Анікієнко В. М., з погляду економічної теорії, об'єктивна необхідність публічного регулювання аграрного сектору зумовлена унікальними особливостями, що властиві цій сфері економіки, а також її місцем і значенням у забезпеченні економічної безпеки країни та житті суспільства [19].

Зауважимо, що централізований вплив держави на аграрний сектор економіки викликаний величезною кількістю соціально-економічних й природних факторів, що не піддаються на сучасному етапі регулюванню зі сторони господарюючих суб'єктів. Слід підкреслити дві основоположні тези — аграрний сектор в економічному плані не є самодостатньою галуззю, а аграрний ринок саморегульованим.

Аграрному виробництву відводиться особлива роль в розвитку суспільства і відноситься до тієї сфери діяльності, яка прямо пов'язана з виробництвом благ і фонду споживання. Засновник і глава школи фізіократів у Франції Ф. Кене в своїй статті «Зерно» писав «... найголовніше з цих переваг, забезпечуваних землеробством, полягає в тому, що воно доставляє сировину для виробництва предметів першої необхідності, забезпечує доходи государю і землевласникам, десятину — духовенству і прибуток — хліборобам, саме постійно відтворювані багатства аграрного сектору є основою для всіх інших форм багатства, забезпечують заняття усім видам професій, сприяють розквіту торгівлі, благополуччю населення, надають руху промисловості та підтримують процвітання нації» [20]. З таким висновком Кене важко не погодитися.

В Україні в умовах трансформації, унікальність аграрної праці, її продукту з однієї сторони забезпечує достатню пропозицію, стабільний попит, але з іншої, зберігається постійна тенденція відставання цін і доходів аграрних товаровиробників від інших сфер національної економіки, що, відповідно, позбавляє цей вид діяльності мотивації. У зв'язку з цим, аграрний сектор з причин своїх специфічних особливостей для ефективного функціонування потребує захисту з боку держави, що дає йому можливість ефективно розвиватися і бути конкурентоспроможним в умовах ринкової економіки. Важлива регулятивна роль держави в забезпеченні економічної безпеки в ньому обумовлена потребою у вирівнюванні зовнішніх екстерналій, що впливають на дієздатність галузей аграрного виробництва, а також необхідністю врахування недостатності властивих ринковому механізму іманентних можливостей («невидима рука ринку») і нездатності тільки одного ринку вирішувати державні завдання розвитку агрономіки та взаємодії її складових.

Васільєва Л. М. виділяє наступні складові об'єктивної необхідності публічного регулювання аграрного сектору національної економіки: економічна безпека країни та гарантоване продовольче забезпечення населення; специфічні особливості існування аграрного сектору; продукція аграрного ринку характеризується нееластичним попитом за ціною; аграрна сфера, функціонує у порівняно конкурентоспроможному середовищі, а галузі, що її обслуговують та переробляють і реалізують агропродукцію — у монополізованому; ринкові сили не враховують зовнішніх ефектів (екстерналій); ринковий механізм не зачіпає проблем села, і він не може бути використаний для їх рішення [21].

Масштаби та можливості публічного регулювання повинні відповідати наявним ресурсам і політичній волі державної влади. Це особливо видно на прикладі країн, де інтегровані зусилля держави і ринкові відносини. Державна підтримка сільського господарства в країнах з розвинутою економікою займає значну питому вагу в загальній вартості сільськогосподарської продукції: найбільший цей показник зафіксовано у Швейцарії — 82 %, Норвегії — 75 %, Ісландії — 73 %; до країн з

найнижчим рівнем субсидування сільського господарства відносять Австралію (10 %) і Нову Зеландію (3 %) [22]. Як висновок, можемо сказати, що в країнах з розвинутою економікою аграрний сектор виступає однією з пріоритетних сфер економіки. До країн з мінімальним рівнем субсидування аграрного сектору можна віднести й Україну.

Державна підтримка, внаслідок існування непереборних особливостей аграрного сектору, що не дозволяють йому конкурувати з іншими сферами національної економіки і в цілому забезпечити економічну безпеку країни, є невід'ємним механізмом функціонування аграрного сектору на сучасному етапі розвитку, що підтверджується досвідом розвинутих країн світу, де активна політика аграрного протекціонізму розглядається як пріоритетна, стратегічна.

За радянських часів сільськогосподарські підприємства мали достатньо коштів для розширеного відтворення виробництва та забезпечували рівень рентабельності близько 40 %, проте в ході ринкових перетворень аграрний сектор залишився без державної опіки та адекватної новим умовам господарювання фінансової підтримки для забезпечення прибутковості виробництва та утримання наявної інфраструктури села [23].

Досвід країн з розвинутою економікою свідчить про те, що державна політика щодо аграрного сектору є важливим самостійним системним напрямом. При цьому дієвість державних заходів щодо розвитку й підтримки підприємництва в аграрному секторі безпосередньо пов'язана зі стабільністю економічної політики держави, розвитком ринкової інфраструктури, ідеологічним фоном стимулювання підприємницької ініціативи, ефективною системою заходів з правового, фінансового, матеріально-технічного та інформаційного забезпечення стійкого розвитку аграрного сектору.

Оцінюючи ефективність державної підтримки слід розглядати всі форми підтримки: пряму, непряму і опосередковану в комплексі (бюджетні субсидії, податкові пільги, кредити тощо). Для кожного виду державної підтримки є потреба в складанні нормативного та фактичного рівнів, оцінити ефективність до-



сягнення цілей державної підтримки, встановити кореляційний зв'язок між зростанням обсягів виробництва продукції рослинництва й тваринництва та різними напрямками і видами підтримки. Розташовуючи результатами проведеної оцінки державної підтримки, навіть загальними, держава може класифікувати форми і види підтримки за величиною ефективності та ступеню «швидкодії», розробляти ефективні довгострокові та середньострокові макроекономічні стратегії розвитку аграрного сектору.

Проведення оцінки надає можливість вибору найбільш ефективних в сформованих умовах функціонування аграрної економіки напрямів і видів державної підтримки сільського господарства, які можуть послужити основою для розробки прогнозних варіантів і стратегічних рішень. Тому, пропонується варіант державної підтримки ґрунтується на використанні сукупності принципів (рис. 5.1), що забезпечують її достовірність і результативність.

Отже, проведений аналіз існуючих теоретичних уявлень про публічне регулювання аграрного сектору, його форм і методів дозволив зробити висновок про те, що немає єдиного підходу до розуміння сутності та змісту державної підтримки, відсутнє системне уявлення про неї. виробництва з метою подальшого зростання рівня життя населення.

На наш погляд, механізм державної підтримки аграрного сектору — це взаємопов'язана система методів та інструментів, які використовуються державою для реалізації національного пріоритету, що полягає в забезпеченні економічної безпеки країни через створення економічних умов для розширеного відтворення основних продуктів харчування і раціоналізацію необхідного імпорту, а також у підвищенні ефективності аграрного виробництва.

Основними причинами необхідності та актуальності нової, відповідної сучасному рівню розвитку аграрного сектору економіки державної підтримки є:

1) висока значимість аграрного сектору економіки у вирішенні проблем економічної безпеки країни, забезпеченні всіх соціальних груп населення повноцінними і екологічно чистими продуктами харчування, створення умов для стимулюючого роз-



Рис. 5.1. Сукупність принципів державної підтримки аграрного сектору в аспекті економічної безпеки

витку інших галузей національної економіки на основі міжгалузевих зв'язків;

2) критичний стан ресурсного потенціалу аграрного сектору, що й доки зберігається, особливо в галузях тваринництва, де спостерігаються стійка негативна динаміка поголів'я худоби і зростання кредиторської заборгованості сільськогосподарських товаровиробників;

3) зниження рівня та якості життя населення в сільській місцевості, високий рівень безробіття, зникнення обжитих сільських територій;

4) істотне перевищення обсягів імпорту деяких видів продовольства над вітчизняним виробництвом аграрної продукції, що створює загрозу національній безпеці країни;

5) незначні позитивні підсумки впливу держави на вирішення низки соціально-економічних проблем розвитку аграрного сектору, низький економічний ефект від прийнятих урядом країни макроекономічних заходів з розвитку аграрного сектору;

б) очевидна необхідність конкретної зміни курсу реформування аграрного сектору економіки, зміна стратегії й тактики на більш ефективні, що сприяють оздоровленню аграрного сектора економіки та стимулюванню ділової активності сільських товаровиробників.

Вищевикладене зумовлює необхідність посилення регулюючого впливу з боку держави на розвиток аграрного сектору в цілях ліквідації прогресуючої деградації сільської спільноти, реалізації комплексу заходів з надання державної підтримки в підвищенні ефективності функціонування аграрних підприємств, створенні умов для ефективного розвитку сільських територій та підвищення добробуту аграрних товаровиробників, формуванні повноцінної виробничої інфраструктури.

В силу особливостей аграрного сектора економіки, його особливої ролі в економіці та політиці країни, а також неможливості ринкових регуляторів забезпечити ефективне функціонування аграрної сфери, об'єктивно необхідним видається посилення державного впливу і державної підтримки аграрного сектору в цілому і всіх його господарюючих суб'єктів.

Аграрний сектор України є достатньо значним серед європейських країн та виділяється достатньо високими виробничими показниками та експортною орієнтованістю. Разом з тим, здійснення реформ в аграрній сфері, часто проводяться за сценаріями, які значною мірою не відповідають національним інтересам, і як наслідок це призвело до серйозних наслідків, що проявилися в спаді виробництва та погіршенню його матеріально-технічної бази. Вступ України до Світової організації торгівлі та прагнення приєднатися до Європейського Союзу також вносить серйозні корективи в напрями розвитку аграрного сектору та формуван-

ні основ сучасної аграрної політики України. Це створює нову ситуацію на економічному просторі в цілому та аграрній сфері, диктуючи необхідність розробки нових підходів до забезпечення колективної економічної безпеки.

Український аграрний сектор може сприяти розвитку національної економіки та її ефективній інтеграції у світовий економічний простір, маючи виробничий потенціал, що в значній мірі перевищує потреби внутрішнього ринку, як наслідок це слугує зростанню доходів сільського населення, яке працює в аграрному секторі, кількість якого становить понад 30 % від загальної кількості населення країни, а також дає змогу забезпечити синергетичний ефект існування інших сфер діяльності економіки України [24].

Відмітимо, що одним із завдань публічного регулювання аграрного сектору є забезпечення економічної безпеки та підвищення його конкурентоспроможності.

Економічна безпека аграрного сектору — складна економіко-інституційна категорія, що визначає, з одного боку, систему заходів з ліквідації загроз національному продовольчому ринку, що характеризує незалежність держави від продовольчого імпорту, а з іншого — представляє собою систему економіко-правових відносин суб'єктів продовольчого ринку і держави в рамках інституційної політики, що відповідає концепції національної безпеки.

Відмітимо, що основними критеріями економічної безпеки аграрного сектору є:

— показник виробництва і споживання основних продуктів харчування;

— енергетична насиченість раціону харчування та співвідношення в ній білків, жирів та вуглеводів;

— показник доступності продовольства, як фізичний так і економічний;

— відсоток залежності продовольчого забезпечення від імпорту.

Один з найвідчутніших і найбільочіших для населення України проявів економічної кризи та інфляції пов'язаний з істотним скороченням виробництва аграрної продукції, значне

підвищення цін на продукти харчування. Неминучим наслідком цього є зниження споживання продуктів харчування, погіршення його структури, якості, асортименту, підвищення частки витрат на харчування в загальних витратах населення. Нині ж усе більш значні групи населення України не мають можливості забезпечити мінімально необхідний рівень харчування.

Однак, є позитивні зрушення. Так, у 2017 р. порівняно з 2016 р. середньодушове споживання продуктів харчування покращилося по 5 із 10 основних продовольчих груп, а саме споживання м'яса зросло на 0,3 кг, риби — на 1,2 кг, фруктів — на 3,1 кг, картоплі — 3,6 кг, яєць — на 6 штук (табл. 1) [25].

Таблиця 1

**Розрахунок індикатора достатності споживання продуктів харчування  
(на особу на рік, кілограмів)**

Продукти харчування	Раціональна норма (розрахунок МОЗ України)	Фактичне споживання у 2017 році (дані Держстату)	Індикатор достатності споживання	Довідково: фактичне споживання у 2016 році (дані Держстату)
Хліб і хлібопродукти (у перерахунку на борошно)	101,0	100,8	1,00	101,0
М'ясо і м'ясопродукти	80,0	51,7	0,65	51,4
Молоко і молокопродукти	380,0	200	0,53	209,5
Риба і рибопродукти	20,0	10,8	0,54	9,6
Яйця (од.)	290	273	0,94	267
Овочі та баштанні	161,0	159,7	0,99	163,7
Плоди, ягоди та виноград	90,0	52,8	0,59	49,7
Картопля	124,0	143,4	1,16	139,8
Цукор	38,0	30,4	0,80	33,3
Олія рослинна всіх видів	13,0	11,7	0,90	11,7

Експертами відмічений помітний «провал» у середньодушовому споживанні у 2017 р., який відбувся по молочній групі. Споживання молока і молокопродуктів скоротилося на 9,5 кг і склало 200 кг на особу на рік, що є одним із найнижчих показників за останні 20 років та забезпечує лише 53 % від раціональної норми. Низькі показники покриття раціональної норми спостерігаються і по інших, найбільш вартісних для споживача групах продовольства: рибі та рибопродуктах — 54 %, фруктах — 59 %, м'ясу та м'ясопродуктах — 65 % [25].

Необхідно відмітити, що будь-яка галузь економіки дуже чутлива до регуляторних дій органів державної влади, особливо це стосується аграрного сектора. Державна політика визначає умови, в яких здійснює діяльність вся соціально-економічна система, в тому числі і сільське господарство. Визначаючи пріоритетні галузі економіки держава з допомогою управлінських механізмів досягає їх бажаного росту та розвитку, які в свою чергу є критеріями ефективності такої політики. Тому далеко не останню роль у розвитку сільського господарства відіграє політика уряду, публічне регулювання розвитку та функціонування аграрного сектора.

За своєю сутністю цільові програми в аграрному секторі завжди стратегічні і завжди переплітаються між собою, що пов'язано зі специфічними особливостями аграрного виробництва. Але головне, що об'єднує сучасну класифікацію цільових комплексних програм — забезпечення економічної безпеки регіонів. В умовах розвитку ринкової економіки побудова такого рівня та конкурентоспроможності регіональної продукції, потім ув'язка зі стратегією регіону, щоб вона відповідала виробничо-ресурсному потенціалу на момент формування базової конкурентоспроможності та дозволяла дати мотиваційний її розвиток у відповідності зі збалансованим розвитком усіх цільових програм в середній і далекій перспективі, спрямованих на досягнення збалансованості, економічної та соціальної доцільної економічної безпеки регіону.

У вітчизняній практиці виникають складнощі при кількісній оцінці коштів, що виділяються на підтримку аграрного сек-

тора економіки в цілому. Отримання об'єктивних аналітичних даних про витрати бюджетів на підтримку аграрного сектора в даний час ускладнено відсутністю оперативної та уніфікованої системи спеціалізованого обліку. Істотні обсяги бюджетної підтримки аграрного сектора виділяються з місцевих бюджетів, а оперативна прозорість місцевих бюджетів сьогодні залишає простір для вдосконалення.

Державна підтримка аграрного сектора є важливим елементом економічної безпеки переважної кількості як розвинених, так і країн, що розвиваються. Залежно від рівня економічного розвитку країни та розвитку аграрного сектора змінюються форми державної підтримки: від дотування окремих галузей і видів діяльності до непов'язаних заходів, що забезпечують необхідний рівень життя виробникам аграрної продукції. Перехід до цього етапу стає можливим, якщо високий технологічний рівень та вирішені проблеми його підтримки і розвитку. Аграрний сектор економіки України знаходиться в такому стані, коли на перший план виходять проблеми хоча б простого відтворення, тому ефективне використання дуже обмеженого бюджету державної програми є актуальним елементом аграрної політики.

Розвиток економіки України супроводжується поглибленням її інтеграції у глобальний економічний простір, у т. ч. в світову продовольчу систему. Членство України в СОТ, яка є однією з провідних організацій у сфері міжнародної торгівлі та інвестиційного розвитку, можна розглядати як необхідну передумову лібералізації режиму торгівлі між Україною і ЄС, створення зони вільної торгівлі та забезпечення поступової інтеграції України до Євросоюзу.

Аграрний сектор виступав важливим елементом при переговорах в рамках вступу України до Світової організації торгівлі. Згідно Угоди СОТ про сільське господарство, країни, що стають членами Світової організації торгівлі, покладають на себе деякі зобов'язання, а саме: державна підтримка аграрного сектора; аграрна продукція і продовольчі товари, які будуть доступні на ринок; ефективний механізм оподаткування виробництва; експортна конкуренція в сільськогосподарській і продовольчій торгівлі; здійснення санітарних і фітосанітарних заходів тощо.

Відмітимо, що за правилами СОТ заходи, пов'язані з державною підтримкою аграрного сектора умовно поділені на три групи, так звані скриньки: «зелена», «блакитна» та «жовта».

До інструментів «жовтої» скриньки відносяться заходи цінового регулювання та прямі виробничі субсидії, які спотворюють виробництво і торгівлю. Застосування заходів «жовтої» скриньки обмежене сукупним виміром підтримки (СВП), який для України, згідно з угодою СОТ, встановлено на рівні 3 млрд. грн. «Зелена» скринька охоплює заходи, що не спотворюють торгівлю або впливають на торгівлю незначним чином (наприклад, державне фінансування досліджень та навчання в аграрній сфері, охорона довкілля, програми регіонального розвитку, а також державні програми сільгоспвиробників, що не впливають на рівень виробництва та ціни. Використання заходів «зеленої» скриньки дозволяється без жодних обмежень, тому, що вони підтримують політику вільної торгівлі і сприяють «здоровому» розвитку сектору у довгостроковій перспективі. Заходи «блакитної» скриньки також не мають обмежень фінансування з бюджету, якщо такі виплати прив'язані до конкретних площ чи врожаїв, здійснюються на 85 % або менше від базового рівня виробництва або якщо виплати на худобу здійснюються на чітко визначену кількість голів.

Найбільше бюджетних коштів країнами СОТ спрямовується на програми, звільнені від зобов'язань по скороченню, а саме на заходи «зеленої» скриньки. Так, в Австралії вони становлять 91 % від загальної суми державної підтримки, у США — 77 %, в Канаді — 53 %, в країнах ЄС заходи «зеленої» скриньки складають 28 %, «блакитної» — 31 %, «жовтої» — 41 %, в Україні майже 75 % від загальної підтримки — це «жовті» програми підтримки, і лише 25 % — «зелені», при цьому тільки 5 % від фінансування «зелених» програм спрямовується на прямі платежі безпосередньо сільськогосподарським виробникам, а решта — на надання загальних послуг через державні відомства та служби [26]. Отже, в Україні співвідношення заходів «зеленої» та «жовтої» скриньок в порівнянні з розвиненими країнами СОТ зворотне.



В Угоді про сільське господарство, зазначається, що залежно від можливостей бюджету країни, що є членом СОТ, вона має право фінансувати заходи «зеленої» скриньки на свій розсуд без обмежень. Теж стосується і заходів «блакитної» скриньки, тобто фінансування з бюджету заходів цієї скриньки здійснюється без обмежень, адже вони направлені на обмеження перевиробництва (скорочення поголів'я худоби, посівних площ тощо).

При вступі до Світової організації торгівлі, Україна взяла на себе зобов'язання щодо розмірів заходів підтримки «жовтої» скриньки, зазначимо, що сума бюджетного фінансування заходів підтримки за даною скринькою є менша, ніж у більшості країн, що є членами СОТ.

Але Україна має резерви із збільшення державної підтримки сільського господарства, по-перше, за рахунок заходів «зеленої» скриньки, по-друге, за рахунок модифікації надання податкових пільг, по-третє, за рахунок перенесення окремих бюджетних програм при їх доопрацюванні відповідно до вимог СОТ із «жовтої» скриньки у «зелену», також при визначенні СВП України має враховуватися від'ємна різниця між цінами виробників і довідковими цінами.

На переорієнтацію програм «жовтої» скриньки на «зелену» скриньку наголошує і Ю. Я. Лузан. На його думку ці програми стануть пріоритетними оскільки за правилами СОТ вони класифікуються як такі, що не підлягають обмеженню [17].

Для побудови ефективної системи державної підтримки аграрного сектору України необхідно певне розмежування завдань і окремих напрямів між рівнями управління галуззю. До державного рівню повинні відноситися, насамперед, функції регулювання, а також масштабні напрями підтримки, такі як: формування правового поля для функціонування механізму державного регулювання і підтримки; митно-тарифне регулювання; пільгове оподаткування; визначення порядку реструктуризації заборгованості; підтримка сільськогосподарського страхування; закупівельні та товарні інтервенції тощо.

Друга групу напрямів підтримки може реалізовуватися як на державному, так і на регіональному рівнях, в т. ч. підтримка дохо-

дів сільгоспвиробників на підставі цільових програм; формування продовольчих фондів; пільгове кредитування; лізинг; підтримка малого агробізнесу; підтримка аграрної науки і освіти тощо.

Формування ефективної бюджетної політики аграрного сектору економіки на пряму пов'язане з втіленням заходів щодо вдосконалення форм підтримки, механізму розподілу та використання коштів державної підтримки, раціональної стратегії стійкого розвитку аграрного сектору. Основними напрямками досягнення є: оптимізація регулюючої функції держави та законодавче гарантування принципів бюджетної підтримки, а саме: стійкість; адресність; гарантованість; рівнодоступність; відповідність зобов'язанням СОТ (формуєчи бюджет національного аграрного сектору, необхідно пам'ятати про те, що аграрна політика країни тепер є складовою аграрної політики ЄС); поділ завдань, що вирішуються на державному та регіональному рівнях, а також врахування регіональної специфіки; стимулюючий характер державної підтримки, яку слід надавати при виконанні певних умов, заданих органами управління галуззю (наприклад, диверсифікація виробництва, проведення заходів щодо захисту навколишнього середовища тощо).

Рутицька В. зазначає, що «істотним чином ефективність державної підтримки могла б бути підвищена шляхом створення інституційної організації державного субсидування як сукупності розроблених правил поведінки, що регулюють взаємовідносини між державою та отримувачами коштів, вона повинна включати, по-перше, чітке нормативно-правове забезпечення виконання зобов'язань щодо гарантованого надання державної підтримки в чітко визначені строки; по-друге, реалізацію трьох виконавчих функцій: надання дозволу на отримання державних платежів, виконання платежів і звіт про їх використання; по-третє, здійснення двох контрольних функцій: внутрішній аудит і технічний контроль» [27].

В умовах обмеженості коштів бюджету ефективна державна фінансова підтримка можлива на основі її концентрації і поетапного розв'язання проблем з виробництва сільськогосподарської продукції з урахуванням найбільш оптимальних для цього при-

родно-кліматичних умов та наявності відповідних ресурсів, економічних й інших можливостей для гарантованого забезпечення мети щодо підвищення конкурентоспроможності аграрного виробництва та формування дохідності сільськогосподарських підприємств.

Кваша М. М. наголошує на тому, що в Україні проблема надання державної підтримки галузям економіки перебуває в зародковому стані. Відсутнє належне наукове забезпечення такої підтримки. З цього приводу виникає питання: які ж радикальні новачки рекомендуються з цього приводу? Вони є такими, аби: не створювати стимулів для виробництва (негативних чи позитивних); не залежати від споживання сільським господарством ресурсів; не залежати від обсягів виробництва сільськогосподарської продукції [28]. З приводу цього він пропонує альтернативний варіант механізму державної підтримки сільськогосподарського виробництва на засадах «викликів ринку» (іншими словами з заявкою ринків) передбачено процедурно здійснювати одноразово попередньо унормовані стимулюючі компенсаційні виплати з розрахунку на один відсотко-пункт фактичного приросту реалізованої продукції, стартовий рівень якого визначається від попереднього періоду (попередній рік, перший рік реалізації програми тощо). На думку автора, таке припущення закономірне, оскільки компенсаційні виплати в комплексі спроможні виконувати виробничу, розподільчу, стимулюючу та інші не менш важливі функції [28].

Організаційно-економічний механізм державної підтримки аграрного сектору в єдиній системі економічної безпеки має бути сформований на основі наступних принципів:

- раціональні та обґрунтовані розміри державної підтримки, що сприяють веденню розширеного відтворення в аграрному секторі;
- достатність обсягів виділених з бюджету коштів, обов'язковість виконання всіх запланованих параметрів бюджетного фінансування;
- своєчасність здійснення заходів державної підтримки при вирішенні невідкладних завдань розвитку аграрної економіки;

- упереджувальний характер надання державної підтримки, який сприятиме стабілізації функціонування аграрно-продовольчого ринку;
- цільовий характер і адресність державної підтримки;
- доступність держпідтримки для всіх категорій аграрних товаровиробників (сільськогосподарські підприємства, фермерські господарства, особисті господарства населення тощо);
- наявність гласності та відкритості при плануванні розмірів держпідтримки, обґрунтованість критеріїв при розподілі виділених бюджетних коштів, а також при їх використанні, обліку та контролі;
- гнучкість підтримки, проведення постійного моніторингу, своєчасність і швидкість реагування, прийняття відповідних заходів при зміні ситуації на агропродовольчому ринку;
- необхідність врахування регіональних особливостей ведення аграрного виробництва та функціонування аграрних ринків при співфінансуванні цільових програм;
- здійснення систематичного контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, своєчасного надання держпідтримки та її ефективністю.

Організаційно-економічний механізм державної підтримки аграрного сектору в аспекті економічної безпеки включає 8 взаємопов'язаних блоків (організаційно-управлінський, економічний, фінансовий, техніко-технологічний, соціальний, мотиваційний, екологічний, правовий), кожному з яких притаманні свої елементи, а останнім — компоненти (рис. 2).

Зазначена сукупність блоків, елементів і компонентів утворює специфічний модуль, який слугує для приведення в гармонійну відповідність цілого (організаційно-економічного механізму) і його частин (складових даного механізму).

Виходячи з теорії систем, зазначений механізм держпідтримки аграрного сектора економіки представляє собою відкрити систему (в такій системі порушення в роботі одного з елементів зменшують ефективність діяльності всієї системи), внаслідок чого необхідно враховувати вплив на нього зовнішніх чинників (політичних, ринкових, міжнародних, соціальних тощо).

Між організаційно-економічним механізмом державної підтримки аграрного сектору економіки та економічним механізмом в господарюючих суб'єктах, для яких передбачені заходи держпідтримки, існує тісний взаємозв'язок і взаємозалежність. Їх взаємодія може викликати синергетичний (примножений) ефект у випадку гармонійного та раціонально сформованого внутрішньогосподарського механізму, здатного раціонально задіяти можливості зовнішнього середовища, включаючи ефективне використання бюджетних субсидій, що виділяються господарюючим суб'єктам на підтримку сільськогосподарського виробництва.

При розробці стратегії слід особливо підкреслити потребу в державній підтримці суб'єктів малого підприємництва в аграрному секторі, представлених в основному особистими господарствами населення та фермерськими господарствами. Для малого підприємництва необхідне створення таких же умов господарювання, як і для середнього та великого агробізнесу.

Механізм єдиної державної системи підтримки аграрного сектору передбачає: необхідність поєднання різних форм її забезпечення; пряму (субсидування), непрямую (пільгове оподаткування тощо) та опосередковану (безпосередньо не пов'язану з сільськогосподарським виробництвом). Гармонійне поєднання всіх форм і методів державної підтримки надає організаційно-економічному механізму додаткову стійкість та ефективність (рис. 5.2).

Ключовими моментами регулювання аграрного сектора економіки в контексті економічної безпеки, повинні бути умови доступу імпортного продовольства на внутрішній ринок країни, заходи державної підтримки вітчизняного виробництва, підтримка та стимулювання експорту, інформаційне та технічне забезпечення торгівлі, гармонізація внутрішнього законодавства з нормативами СОТ, згідно з якими всі види державної підтримки розподіляються в рамках трьох скриньок.

Рівень державної підтримки в першу чергу характеризується рівнем витрат. У СОТ існує спеціальний показник кількісного визначення рівня підтримки сільського госпо-

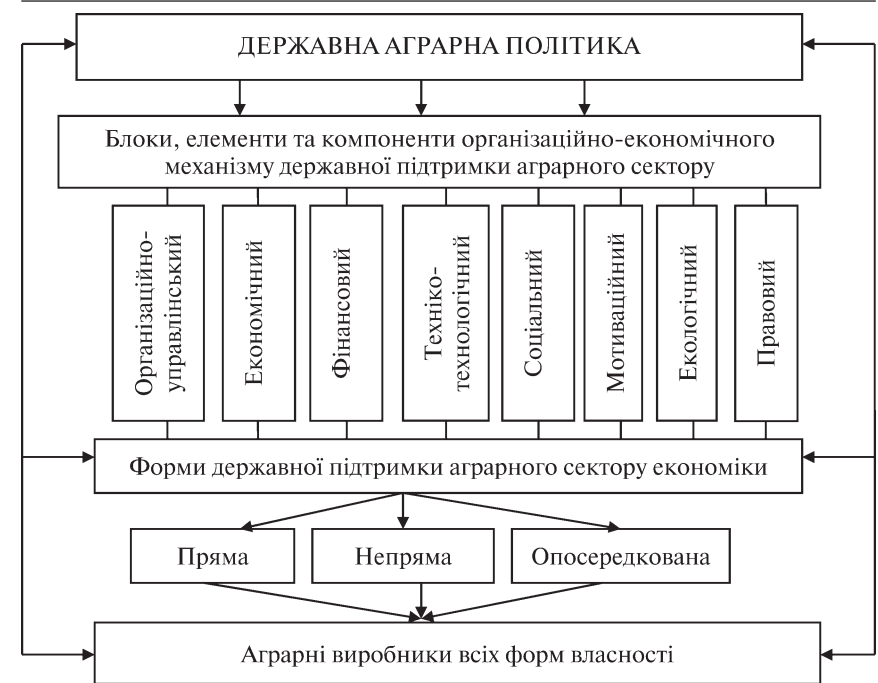


Рис. 5.2. Модель організаційно-економічного механізму державної підтримки аграрного сектору в контексті економічної безпеки

дарства, — агрегована міра підтримки (AMS), — яка враховує бюджетні витрати на субсидування АПК і різницю внутрішніх та світових цін.

У вітчизняній практиці виникають складнощі при кількісній оцінці коштів, що виділяються на підтримку аграрного сектора економіки в цілому. Отримання об'єктивних аналітичних даних про витрати бюджетів на підтримку аграрного сектора в даний час ускладнено відсутністю оперативної та уніфікованої системи спеціалізованого обліку. Істотні обсяги бюджетної підтримки аграрного сектора виділяються з місцевих бюджетів, а оперативна прозорість місцевих бюджетів сьогодні залишає простір для вдосконалення.

На наш погляд, принципами оптимізації співвідношення заходів державної підтримки «зеленої», «жовтої», «блакитної»

скриньок з метою забезпечення стійкого розвитку аграрного сектора економіки України, можуть бути визнані:

- 1) попередній аналіз процесу;
- 2) концентрація на істотних і пріоритетних напрямках забезпечення стійкого розвитку аграрного сектору та забезпечення продовольчої безпеки;
- 3) збереження цілісності комплексів заходів;
- 4) збереження збалансованості заходів;
- 5) розумність та помірність у виборі цілей, пріоритетів та масштабів;
- 6) використання чітких правил прийняття рішень;
- 7) використання технології оптимізації.

Оскільки обсяги «зеленої» та «блакитної» скриньок не обмежені угодами СОТ, основна увага при оптимізації співвідношення заходів державної підтримки необхідно зосередити на заходах «жовтої» скриньки. Потім у відповідності зі структурою і ступенем наповнення заходів «жовтої» скриньки на основі принципів 2, 3, 4 визначається структура і наповнення заходів «зеленої» та «блакитної» скриньок.

Процес оптимізації співвідношення заходів державної підтримки «зеленої», «жовтої», «блакитної» скриньок починається з попередньої оцінки необхідності її здійснення (перший етап). На цьому етапі шляхом порівняння необхідно з'ясувати, чи перевищує загальний обсяг державної підтримки сільського господарства обмеження, встановлені угодами СОТ. Якщо ні, то оптимізація співвідношення коштів не потрібна. В іншому випадку необхідно перейти до другого етапу, який передбачає попередній аналіз заходів підтримки, що відносяться до «жовтої» скриньки з обмеженням за цими заходами відповідно до вимог СОТ.

Необхідно зазначити, що при постійному коливанні курсу національної валюти відносно американського долара, розмір заходів «жовтої» скриньки завжди буде мінятися. Наприклад, якщо курс національної валюти збільшується (що прослідковується постійно), то цей факт призводить до зменшення коштів, що виділяються на державну підтримку заходами «жовтої» скриньки, і навпаки, зниження курсу української гривні — при-

зведе до збільшення коштів бюджетного фінансування в національній валюті України.

Четвертий етап передбачає скорочення обсягу заходів «жовтої» скриньки відповідно до принципів концентрації на істотних і пріоритетних напрямках, збереження цілісності комплексів заходів та збереження збалансованості заходів. З метою дотримання принципів оптимізації четвертий етап здійснюється на основі детального аналізу заходів державної підтримки, який може бути розділений на кілька кроків.

1. Ранжування заходів, що відносяться до «жовтої» скриньки по пріоритетності та значенням з точки зору впливу на підвищення конкурентоспроможності національного аграрного сектору економіки і забезпечення продовольчої безпеки країни. В результаті формується перелік «жовтих» заходів державної підтримки сільського господарства, сортований за пріоритетами.

2. Виділення комплексу заходів (за принципом безпосереднього взаємозв'язку окремих заходів в рамках вирішення конкретного завдання), ранжування комплексів за найбільш вагомою складовою. Визначення розмірів підтримки за комплексами та окремими заходами. Результат — єдиний «жовтий» перелік, що містить комплекси заходів та окремі заходи, що не увійшли в комплекси, відсортовані за пріоритетами із зазначенням обсягів підтримки за кожною позицією.

3. Складання наростаючим підсумком обсягів підтримки за позиціями єдиного «жовтого» переліку у порядку зменшення пріоритету. Визначення моменту наповнення «жовтої» скриньки. Відсікання сум, що перевищують обсяг «жовтої» скриньки. У випадку, коли скорочення стосується частина комплексу заходів, необхідне пропорційне зменшення обсягів елементів комплексу. Результат — захищений перелік «жовтих» заходів і обсяг підтримки аграрного сектору, що задовольняє вимогам угод СОТ.

4. Визначення балансу захищеного переліку «жовтих» заходів із заходами «зеленої» та «блакитної» скриньок. У результаті обсяги підтримки «зеленої» та «блакитної» скриньок, комплексно пов'язані зі скорочувальними «жовтими» заходами зменшу-



ються. Вивільнені кошти спрямовуються на компенсацію обсягу державної підтримки в порядку убування пріоритетів за рахунок заходів «зеленої» або «блакитної» скриньок.

Для оптимізації співвідношення скриньок необхідні фінансові та трудові ресурси, які, на нашу думку, необхідно врахувати на кожному етапі і відкоригувати на четвертому. Дані кошти будуть частиною коштів «зеленої» скриньки і повинні бути спрямовані на створення автоматизованої системи контролю даних ресурсів, формування єдиної прозорої інформаційної бази, що дозволить відкоригувати раніше прийняті співвідношення заходів скриньок та відслідковувати виконання ефективності та доцільності видатків всередині них.

Подальший хід аграрних перетворень в Україні багато в чому залежить від обраних на перспективу орієнтирів, що відповідають розвитку ефективного агропромислового виробництва, формуванню розвинених ринків, продовольчого забезпечення країни, підвищенню рівня доходів на селі, збереження та відтворення природних ресурсів. Цьому відповідає неоднозначність дії державного регулювання аграрного сектору на різних рівнях управління.

З цієї точки зору на державному рівні його розвиток має проводитися за такими напрямками:

- інституціональне забезпечення стійкого розвитку аграрного сектору;
- формування гідних та рівноправних умов для конкуренції в аграрному секторі;
- розвиток фінансової інфраструктури аграрних ринків;
- здійснювати заходи щодо розширення ринків збуту аграрної продукції.

Важливим інструментом вирішення подібного роду завдань при проведенні активної структурної політики аграрного сектору виступає програмно-цільове фінансування. Регіональний рівень публічного регулювання аграрного сектору вирішує завдання розвитку за такими основними напрямками:

- нарощування ресурсного потенціалу в сільському господарстві та переробних галузях;

— проведення структурної перебудови аграрного сектору за рахунок збільшення інвестицій у високотехнологічні та конкурентоспроможні виробництва;

- розвиток соціальної інфраструктури в сільській місцевості;
- формування ефективного механізму державної підтримки товаровиробників у сільському господарстві на основі селективного підходу.

У сукупності вони дозволяють досягти стабільного забезпечення населення регіону продовольством, створення високо-ефективного аграрного виробництва та підвищення рівня добробуту сільського населення.

Районний рівень публічного регулювання здійснюється за такими напрямками, як:

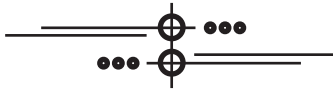
- правове забезпечення антикризового управління та діяльності антикризових керуючих;
- організаційно-правовий та фінансово-економічний аналіз стану підприємства;
- розробка заходів щодо виходу підприємства з кризи на основі розрахунків оцінки нерухомості, інвестиційних проектів і бізнес-планів.

Така спрямованість дії публічного регулювання дозволяє аграрним підприємствам отримувати необхідну інформацію та використовувати фінансові інструменти для підвищення ефективності використання наявних ресурсів.

Державна підтримка здійснюється за рахунок коштів бюджетів усіх рівнів (державного, регіонального та місцевого). При цьому її механізми на різних рівнях повинні доповнювати один одного і сприяти становленню та нормальному функціонуванню аграрного сектору.

Отже, для забезпечення економічної безпеки та підтримки аграрного сектора, органам виконавчої влади, необхідно оперативне, достовірне і, за можливості, повне інформаційно-аналітичне забезпечення державної підтримки. Оскільки, з одного боку, державна підтримка вітчизняних виробників свідчить про потенціал держави, з іншого боку, аналіз належного використання коштів бюджету, виділених на цілі фінансування аграрного

сектору, є важливим у визначенні адресності галузевої державної підтримки та ступеня впливу цільового бюджетного фінансування на процеси, що стосуються товаровиробників; ефективності та збалансованості державної підтримки державного та регіонального рівнів.



### Список використаних джерел до розділу 5.1

1. Приходько В. П. Роль економічної безпеки у запобіганні кризовим явищам в економічній системі України / В. П. Приходько // Інвестиції: практика та досвід. — 2013. — № 13. — С. 10–13.
2. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
3. Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року: Постанова Правління НБУ від 18.06.2015 р. № 391 [Електронний ресурс]. Режим доступу — <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=43352266>.
4. Економічна безпека України в умовах гібридної агресії: аналіт. доп. / Я. Б. Базиліук, С. В. Давиденко, Д. Ю. Венцковський та ін. — К.: НІСД, 2017. — 84 с. (Сер. «Економіка», вип. 25).
5. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-V [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/2404-17](http://zakon.rada.gov.ua/go/2404-17)
6. Неклесса А. И. Логика глобальной трансформации [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://mcgpi.narod.ru/MCGPI10.htm>.
7. Світова гібридна війна: український фронт: монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна. — Харків: Фоліо, 2017. — 496 с.
8. [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf).
9. Урядовий комітет з питань економічної політики 05.04.2001 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/meetings/agenda?mid=128912>.
10. Урядовий комітет з питань економічної політики 23.07.2001 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/meetings/agenda?mid=128758>.
11. Концепція економічної безпеки України / Ін-т екон. прогнозування; кер. проекту В. М. Геєць. — К.: Логос, 1999. — 56 с.

12. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
13. Про схвалення Стратегії розвитку туризму і курортів на період до 2026 р.: Розпорядження КМУ від 16.03.2017 р. № 168-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/168-2017-p>.
14. Про затвердження Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 р.: Розпорядження КМУ від 27.05.2016 р. № 418 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/418-2016-p>.
15. Про схвалення Стратегії розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року: Розпорядження КМУ від 17.10.2013 р. № 806-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/806-2013-p>.
16. План заходів на 2015–2017 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова КМУ від 7.10.2015 р. № 821 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/821-2015-p>.
17. План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році: Розпорядження КМУ від 4.03.2013 р. № 213-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/document/248017544/R0213.doc>
18. Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2016 рік та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2017–2019 роки: Постанова КМУ від 5.08.2015 р. № 558 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/558-2015-p>.
19. National Security Council: офіц. веб-сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc>.

20. Council of Economic advisers: офіц. веб-сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.whitehouse.gov/administration/eop/cea>.
21. The Global Competitiveness Index 2017–2018, Appendix A: Methodology and Computation of the GCI 2017–2018 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/appendix-a-methodology-and-computation-of-the-global-competitiveness-index-2017-2018/>.
22. Doing Business 2018. Reforming to Create Jobs /The World Bank. 2017. — 305 р.
23. Про Стратегію збалансованого регіонального розвитку Вінницької області на період до 2020 року: Рішення Вінницької обласної ради від 24.06.2015 р. № 893 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://vinrada.gov.ua/>.
24. Про стратегію розвитку Луганської області на період до 2020 року: розпорядження Луганської обласної військово-цивільної адміністрації від 26.06.2015 р. № 272 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [loga.gov.ua/](http://loga.gov.ua/).
25. Про Стратегію розвитку Харківської області на період до 2020 року: Рішення Харківської обласної ради від 05.03.2015 р. № 1151-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [oblrada.kharkov.ua/](http://oblrada.kharkov.ua/).
26. Про Стратегію регіонального розвитку Черкаської області на період до 2020 року: Рішення Черкаської обласної ради від 5.03.2015 р. № № 38-1/VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.oblradack.gov.ua/](http://www.oblradack.gov.ua/).
27. Про Стратегію розвитку Чернівецької області на період до 2020 року: Рішення Чернівецької обласної ради від 18.06.2015 р. № 63-31/15 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [oblrada.cv.ua/](http://oblrada.cv.ua/).
28. Про стратегію економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року: Рішення Одеської обласної ради від 21.12.2015 р. № 32-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [oblrada.odessa.gov.ua](http://oblrada.odessa.gov.ua).

29. Про Стратегію регіонального розвитку Запорізької області на період до 2020 року: Рішення Запорізької обласної ради від 25.02.2016 № 1 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.rada.zp.ua/](http://www.rada.zp.ua/).
30. Про затвердження Стратегії розвитку Львівської області на період до 2020 року: Рішення Львівської обласної ради від 29.03.2016 р. № 146 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.oblrada.lviv.ua/](http://www.oblrada.lviv.ua/).
31. Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон: Закон України від 13.10.1992 р. [№ 2673-ХІІ Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2673-12>.
32. Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків: Закон України від 16.07.1999 р. № 991-ХІV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/991-14>.
33. Про наукові парки: Закон України № 1563-VI від 25.06.2009 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1563-17>.
34. Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області: Закон України від 24.12.98 р. № 356-ХІV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/356-14>.
35. Про спеціальний режим інвестиційної діяльності у Закарпатській області: Закон України від 24.12.1998 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/357-14>.
36. Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Житомирській області: Закон України від 3.12.1999 р. № 1276-ХІV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1276-14>.
37. Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на території міста Харкова: Закон України 11.05.2000 р. № 1714-ІІІ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1714-14>.

38. Щодо заходів стимулювання створення та функціонування індустріальних парків в Україні. Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1340/>.
39. Про внесення змін до Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» та інших законів України: Закон України від 12.01.2006 р. № 3333-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3333-15>.
40. Угода щодо регіонального розвитку Донецької області між Кабінетом Міністрів України та Донецькою обласною радою [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [zakon.gov.ua/go/n0001120-07](http://zakon.gov.ua/go/n0001120-07).
41. Global Entrepreneurship Monitoring [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.gemconsortium.org>.
42. Українські підприємці запустили власний Індекс свобод і можливостей [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dkrp.gov.ua/info/5131>.
43. Донбас і Крим: ціна повернення: монографія / за заг. ред. В. П. Горбуліна, О. С. Власюка, Е. М. Лібанової, О. М. Ляшенко. — К.: НІСД, 2015. — 474 с.

### Список використаних джерел до розділу 5.2

1. Латинін М. А. Державне регулювання розвитку аграрного сектора економіки України / М. А. Латинін: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з державного управління: спец. 25.00.02 — механізми державного управління. — К., 2007. — 39 с.
2. Моисеев В. Е. Теория государственного регулирования сельского хозяйства / В. Е. Моисеев // Государственное регулирование сельского хозяйства: концепции, механизмы, эффективность. — М.: Энциклопедия российских деревень, 2005. — С. 28.
3. Діброва А. Д. Державне регулювання сільськогосподарського виробництва: теорія, методологія, практика / А. Д. Діброва. — К.: Формат, 2008. — 488 с.



4. Мочерний С. В. Економічний енциклопедичний словник: У 2 т. / С. В. Мочерний, Я. С. Ларіна, О. А. Устенко, С. І. Юрій. — Т.1. — Л.: Світ, 2005. — 616 с.
5. Васільєва Л. М. Системна модернізація механізмів державного регулювання аграрного сектору України / Л. М. Васільєва: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з державного управління: спец. 25.00.02 — механізми державного управління. — М., 2012. — 40 с.
6. Черевко Г. В. Державне регулювання економіки АПК: [навч. посіб.] / Черевко Г. В. — К.: Знання, 2006. — 339 с.
7. Мочерний С. В. Основи економічних знань : [підручник] / С. В. Мочерний. — К.: Видавничий центр «Академія», 2000. — 304 с.
8. Андрійчук В. Г. Економіка аграрних підприємств / В. Г. Андрійчук — [2-ге вид.]. — К.: КНЕУ, 2002. — 624 с.
9. Утенкова К. О. Економічна безпека аграрного сектору: сутність та функціональні складові / К. О. Утенкова // Агросвіт. — 2018. — № 17. — С. 42–47.
10. Стоянова-Коваль С. С. Економічна безпека аграрного сектору як стратегічний напрямок інституційного регулювання інвестиційної діяльності / С. С. Стоянова-Коваль, М. О. Варгатюк // Ефективна економіка. — 2018. — № 10. — [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=6580>.
11. Собченко А. М. Завдання та функції державного регулювання аграрного сектора економіки на регіональному рівні / А. М. Собченко // Вісник наукових праць. — Бердянськ, 2007. — № 2. — С. 124–131.
12. Скидан О. В. Удосконалення бюджетної класифікації витрат на аграрний сектор / О. В. Скидан // Фінанси України. — 2006. — № 6. — С. 22–23.
13. Кужель О. В. Економічні засади державної регуляторної політики у сфері господарювання: світовий досвід та вітчизняна практика / О. В. Кужель // Вісник економічної науки України. — 2005. — № 1. — С. 50–57.
14. Лавренчук М. О. Загрози та шляхи забезпечення економічної безпеки в аграрному секторі / М. О. Лавренчук // Науко-

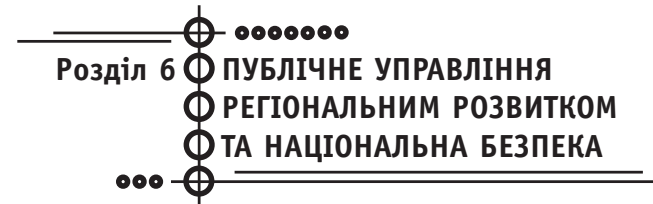
- вий вісник національної академії внутрішніх справ. — 2013. — № 2. — С. 180–184.
15. Економічна безпека України: проблеми та пріоритети зміцнення : [моногр.] / [З. С. Варналій, Д. Д. Буркальцева, О. С. Саєнко]; за заг. ред. проф. З. С. Варналія. — К.: Знання України, 2011. — 299 с.
16. Жмуденко В. О. Оцінка проблем економічної безпеки в аграрній сфері / Жмуденко В. О. [Електронний ресурс] — Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Chem\\_Biol/Vkhnauekon/2009\\_14/pdf/14\\_27.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Chem_Biol/Vkhnauekon/2009_14/pdf/14_27.pdf).
17. Лузан Ю. Я. Організаційно-економічний механізм забезпечення розвитку агропромислового виробництва України [Текст]: автореф. дис.... д-ра екон. наук: спец. 08.00.03 / Ю. Я. Лузан; ННЦ Ін-т аграр. економіки УААН. — К., 2010. — 37 с.
18. Державна аграрна політика України: проблеми правового забезпечення: монографія / за ред. В. Ю. Уркевича та М. В. Шульги; Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. — Київ: Вид-во О. М. Ешке, 2014. — 268 с.
19. Анікієнко В. М. Інституційні засади державного регулювання аграрного ринку на регіональному рівні / В. М. Анікієнко // Теорія та практика держ. упр.: зб. наук. пр. / Харків. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Харків: Магістр, 2010. — Вип. 2 (29). — С. 343–352.
20. Кенэ Ф. Избранные экономические произведения / Ф. Кенэ. — М.: Соцэргиз, 1960. — 481 с.
21. Васільєва Л. М. Об'єктивна необхідність державного регулювання аграрного сектору економіки / Л. М. Васільєва // Інвестиції: практика та досвід. — 2011. — № 15. — С. 96–99.
22. Багаторічний фінансовий план ЄС на 2014–2020 рр. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [// www.imeto.ru/index.php?page-id=502printmade](http://www.imeto.ru/index.php?page-id=502printmade).
23. Організаційно-економічні інструменти державної аграрної політики в Україні: аналіт. доп. / уклад.: В. М. Русан, О. В. Собкевич, А. Д. Юрченко. — Київ: НІСД, 2012. — 88 с.
24. Котух К. Удосконалення принципів державного регулювання аграрної сфери / К. Котух // Підприємництво, господарство і право. — 2015. — № 9. — С. 32–35.

25. Продовольча безпека в Україні у 2017 році. Огляд основних індикаторів / Економічний дискусійний клуб. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <http://edclub.com.ua/analytika/prodovolcha-bezpeka-v-ukrayini-u-2017-roci-oglyad-osnovnyh-indykatoriv>.

26. Радченко О. Державна підтримка сільського господарства України в період системних реформ / О. Радченко // Економічний дискурс. — 2016. — Вип. 2. — С. 47–53.

27. Рутицька В. Системні реформи: ілюзія чи реальність? [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://hronika.info/mnenia/116286-sistemn-reformi-lyuzu-chi-realnst.html>.

28. Кваша М. М. Державна підтримка галузі тваринництва у 2016 році [Електронний ресурс]: — Режим доступу: <http://www.slideshare.net/DairyNews/2016-60005250>.



Розділ 6 ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ  
РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ  
ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

### 6.1. Методологічне забезпечення публічного управління регіональним розвитком в Україні

Процеси демократизації суспільства, децентралізації державної влади, переходу від галузевого до комплексного управління територіальними соціально-економічними системами вимагають істотних структурно-функціональних перетворень на всіх рівнях управлінської ієрархії.

Для вирішення цих складних завдань треба забезпечити проведення глибоких реформ в управлінні державою, яке складається з системи публічного управління, що охоплює центральний, регіональний та субрегіональний рівні управління, та легітимізованої державою системи місцевого самоврядування. Тут треба, особливо, зважити на взаємозв'язок двох систем управління, що діють у державі та неможливість демократизувати одну з них без запровадження відповідних змін в іншій.

Удосконалення методології забезпечення комплексного публічного механізму управління регіональним розвитком країни на сучасному етапі розвитку України є необхідною й надзвичайно актуальною проблемою. Однак, не менш важливим є створення організаційних механізмів, які б забезпечували постійну підтримку високого рівня ефективності функціонування регіональних органів влади. Таким чином, завдання підвищення ефективності управління вимагає існування на регіональному рівні адекватного механізму регулювання соціально-економічного розвитку.

Особливості регіону, рівень його соціально-економічного потенціалу вноситимуть диференціацію в цілі та пріоритети регіонального розвитку, які визначатимуться регіональними радами та їх виконавчими органами. Внаслідок цього неминучою є потреба в диференціації показників ефективності та їх планового значення для різних регіонів у країні. Отже, необхідним завдан-

ням є не лише забезпечення оцінки і підвищення ефективності роботи органів регіонального управління, але й створення децентралізованих механізмів регулювання соціально-економічного розвитку регіону.

Функціонування соціально-економічного розвитку регіону має розглядатися як один з основних керованих процесів, управління яким має здійснюватися на регіональному рівні. У такому випадку можливим стає забезпечення цілеспрямованого управління ефективністю розвитку регіону з боку регіональних органів влади, виходячи із соціально-економічного потенціалу регіонів, їх характерних особливостей та встановлених регіональними радами пріоритетів регіонального розвитку.

Система регулювання повинна забезпечити виконання наступних завдань:

- проведення цілеспрямованого визначення (планування) рівня соціально-економічного розвитку регіону;
- проведення систематичної, оперативної оцінки ефективності управління соціально-економічними процесами в регіоні;
- створення та ведення банків даних про рівень соціально-економічного розвитку регіонів і забезпечення інформаційного обміну між всіма суб'єктами місцевого, регіонального та загальнодержавного управління, а також зацікавленими сторонами (засобами масової інформації, громадськістю тощо);
- виявлення факторів та резервів підвищення рівня соціального розвитку регіону, прогнозування змін та інформаційно-аналітична підтримка прийняття рішень з питань підвищення ефективності використання державних інвестицій;
- забезпечення достовірності інформації про рівень ефективності використання державних інвестицій та рівень соціального розвитку, яка надається органам державної влади вищого рівня, органам місцевого самоврядування, громадським і міжнародним організаціям.

Взаємодія між елементами системи, а також форми, методи і засоби їх взаємодії можуть у сукупності розглядатися як організаційний механізм регулювання соціально-економічного розвитку регіону, який логічно складається з цих положень.

Визначивши напрямки концентрації капіталу потрібно визначити достатній обсяг інвестицій по кожному з напрямків для досягнення мети розвитку регіону — здійснити розподіл наявних інвестиційних коштів з максимальною ефективністю. Провідною метою сталого розвитку регіону є підвищення добробуту населення регіону, що відбивається комплексним (інтегральним) показником «рівень соціального розвитку» (РСР).

Оскільки вкладання коштів в будь-який елемент соціально-економічної системи регіону повинно позитивно впливати на загальний РСР регіону, з їх допомогою можливо підвищити добробут населення, тобто наблизитися до мети сталого розвитку регіону. Таким чином, процес розподілу інвестицій можна використовувати в якості механізму для регулювання соціально-економічного розвитку регіону.

Як зазначає Л. Зайцева, за загальним правилом організація управління соціально-економічним розвитком регіону покладається на єдину вертикальну структуру виконавчої влади, яка спирається на регіони [7, с. 67]. На регіональному рівні організаційною структурою управління соціально-економічним розвитком є обласна державна адміністрація. Заступники Голови обласної державної адміністрації координують основні напрями розвитку галузей господарського комплексу та керують відповідними службами (галузевими управліннями). Перший заступник голови обласної державної адміністрації є головою комітету (управління) економіки, який керує усією економічною роботою на території регіону. Саме на це управління покладаються функції розробки стратегії соціально-економічного розвитку території області, програм структурної перебудови, забезпечення комплексного та збалансованого розвитку регіону [7, с. 67].

Чіткий розподіл сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади в напрямку управління регіональним розвитком країни, а також органами місцевого самоврядування різного територіального рівня слід здійснювати на основі:

- законодавчого розмежування понять «повноваження виконавчої влади (органу виконавчої влади)», «повноваження міс-

цевого самоврядування». При цьому до повноважень виконавчої влади мають бути віднесені повноваження, наслідки виконання яких (в першу чергу — правові, організаційні та соціально-економічні) пов'язані з інтересами населення України в цілому, в той час, як наслідки виконання повноважень місцевого самоврядування спрямовані на безпосереднє забезпечення життєдіяльності територіальної громади та пов'язані з наданням громадських послуг її членам;

— дотримання принципів децентралізації державного управління і субсидіарності, що передбачає формування компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування знизу догори, тобто починаючи з низового рівня (територіальна громада) — до відання місцевого самоврядування слід віднести всі публічні справи, які спроможна вирішувати територіальна громада та її органи місцевого самоврядування. Відповідно, до компетенції органів місцевого самоврядування більш високого територіального рівня мають бути віднесені лише ті питання, які зачіпають інтереси населення району, області в цілому або не можуть бути вирішені на низовому рівні, а до компетенції органів виконавчої влади включаються питання, які вимагають централізованого керівництва, виходять за межі можливостей органів місцевого самоврядування або не відповідають їх завданням та функціям.

Зокрема, до відання місцевих державних адміністрацій доцільно віднести функції щодо контролю та нагляду за додержанням Конституції і законів України, прав і свобод громадян, управління об'єктами державної власності, координації виконання повноважень виконавчої влади, що не можуть бути децентралізовані — передані до компетенції місцевого самоврядування. При цьому суттєво зміниться співвідношення «самоврядних» і «делегованих» повноважень місцевого самоврядування на користь перших, що сприятиме зміцненню правової та організаційної самостійності місцевого самоврядування;

Особливу увагу необхідно звернути на проблему децентралізації виконавчої влади. Якщо деконцентрація виконавчої влади полягає в передачі повноважень місцевим державним адміні-

страціям, які призначаються з центру, і дробленні влади одного рівня, то централізація полягає в передачі центром окремих владних повноважень органам місцевого самоврядування. Україна здійснила заходи, спрямовані на децентралізацію влади.

Структура місцевого самоврядування в західних країнах проста: вона включає мера (главу виконавчої влади), який обирається населенням або муніципальною радою, муніципальну раду або збори комунальних уповноважених, що складаються із комісій, і комунальної адміністрації. У Норвегії місцеве самоврядування здійснюють професійні менеджери-управлінці, які призначаються міською радою.

Якщо місцева влада — це органи місцевого самоврядування, то повинні бути розширені функції та контрольні права її представницького органу — ради. Якщо ж вона представляє централізовану державну владу в адміністративно-територіальних одиницях, то пріоритетна роль у структурі місцевої влади повинна належати професійним виконавчим органам — виконкомам.

При децентралізації виконавчої влади повинна бути чітко окреслена сфера повноважень, які делегуються центром місцевим органам управління. Важливим здається і співвідношення власних і делегованих повноважень місцевого самоврядування. У компетенції місцевих органів основне місце займають фінансово-економічні повноваження, головними з яких є прийняття місцевого бюджету та управління місцевим господарством. Тому у відношеннях центральних органів влади і органів місцевого самоврядування важливу роль відіграє фінансовий контроль. Практика показує, що кошти, необхідні для виконання завдань, які стоять перед органами місцевого самоврядування, значно перевищують їхні фінансові можливості, що в основному забезпечуються місцевими податками.

У результаті спостерігається своєрідний «вертикальний дисбаланс», тобто складається ситуація, коли успіх діяльності органів місцевого самоврядування часто залежить не стільки від них самих, скільки від розміру фінансових дотацій, які отримуються з центра. Ця обставина бачиться ключовою у розумінні ролі та місця органів місцевого управління в державному механізмі.



Нестача фінансових ресурсів змушує органи місцевого самоврядування звертатися до центральної влади за допомогою, яка, звичайно, надається у вигляді дотацій та позик. Такий характер фінансових відносин центра і органів місцевого самоврядування дає уряду можливість перерозподіляти ресурси з метою вирівнювання економічного розвитку окремих регіонів. Однак в міру децентралізації та здобуття регіонами більшої фінансової самостійності уряд буде поступово втрачати цей важіль централізованої влади.

Існують й інші перепони на шляху децентралізації виконавчої влади. Місцеве самоврядування функціонує в Україні разом з місцевою державною адміністрацією. Негативним моментом є те, що місцеве самоврядування перебуває під впливом корпоративних інтересів, тобто місцеву владу здійснюють групи, які панують у місцевій економіці.

Державний механізм управління регіональним розвитком країни слід спрямувати на:

1) законодавче встановлення правових норм господарської діяльності з урахуванням особливостей регіону, контроль і повна гарантія їх дотримання всіма господарюючими суб'єктами;

2) забезпечення надійного функціонування найважливіших виробничих і соціальних структур, а також окремих об'єктів життєзабезпечення регіону;

3) забезпечення збереження, відтворення й ефективного використання власності в регіоні;

4) визначення оптимального розміру та структури державного сектора економіки, забезпечення його ефективного функціонування;

5) соціальний розвиток і забезпечення населення, концентрація необхідних для цього ресурсів за рахунок перерозподілу необхідної частки суспільного продукту.

Виходячи з виділених цілей, можна визначити функції державного управління регіональним розвитком:

— затвердження законності та правопорядку в економічних відносинах суб'єктів господарювання;

— реалізація структурної політики;

— формування та реалізація інвестиційної політики, включаючи безпосередню участь держави в інвестиційній діяльності;

— стимулювання та регулювання підприємницької діяльності в регіоні;

— забезпечення конкурентного середовища на регіональному ринку і проведення антимонопольної політики;

— здійснення ефективної фінансово-кредитної, бюджетної і податкової політики;

— регулювання міжрегіональних і зовнішньоекономічних зв'язків;

— управління державним сектором економіки і державною власністю;

— соціальне забезпечення населення, регулювання зайнятості та відносин між працівниками й працедавцями.

Система регулювання економіки регіону має бути заснована на:

— взаємозалежності економічного стану регіону й ефективності функціонування господарського комплексу;

— фінансовому й матеріально-технічному забезпеченні програми економічного та соціального розвитку регіону;

— управлінні вертикальними та горизонтальними зв'язками на основі довготривалих цілей і нормативів;

— рівноцінності зв'язків між усіма ланками регіональної системи.

Просторова організація національного господарства як об'єкт управління є сукупністю природного, економічного й соціального середовища. У цій якості вона й передбачає загальні напрями організації регіонального регулювання. У зв'язку з цим, регіональна економіка має специфічні риси: недостатня комплексність, виражена монокультурність; проміжне становище регіонального господарства між центром і рівнем місцевого самоврядування, між мікро- і макрорівнем. Але регіональне господарство є одним з різновидів макрорівня, хоч і не володіє всіма його функціями (грошова емісія, оборона тощо).

Економіка сучасного українського регіону є досить складним і багатоаспектним об'єктом регулювання. Складно-струк-

турна система регіональної економіки не може регулюватися за допомогою якогось однотипного набору інструментів. Механізм реалізації регіональної системи регулювання передбачає цілеспрямоване поєднання централізації і децентралізації у сфері прийняття управлінських рішень у регіональному відтворювальному процесі.

Роль держави щодо забезпечення розвитку регіонів у сучасному світі не обмежується лише регуляторними функціями стимулювання економічного зростання, раціонального використання трудового потенціалу, забезпечення прогресивних зрушень у галузевій і територіальній системах, підтримки експорту продукції та послуг. Головною метою публічного управління регіональним розвитком стає забезпечення економічної й соціальної стабільності, захист вітчизняних виробників на світових ринках, правовий перерозподіл доходів громадян, гармонізація майнових відносин, зміцнення існуючого ладу, демократизація управління, інтеграція держави в європейські та євроатлантичні структури тощо.

За умов ринкових перетворень у національній економіці роль територіального управління тривалий час недооцінювалася. Концептуальні засади та механізми регулювання територіального розвитку вкрай недостатньо прописані в законодавчих актах і неефективно використовувалися органами державної влади та місцевим самоврядуванням. Складне становище економіки України унеможливує реалізацію урядами виваженої та дієвої регіональної стратегії та спонукає органи управління до надзвичайних тактичних і оперативних дій. Вихід із такої ситуації можливий тільки за умови впровадження дієвих механізмів регулювання територіального розвитку на основі сильної політичної волі. Результатом цього впорядкування має стати система механізмів державного регулювання територіального розвитку, що здатна реально впливати на процеси сталого розвитку економіки регіонів.

Регіональний розвиток як об'єкт публічного управління є складною системою взаємопов'язаних елементів зі своєю специфічною структурою, культурою та рівнем розвитку, яка суттєво

впливає на соціально-економічну ситуацію в державі і безпосередньо залежить від неї щодо впровадження дієвих механізмів власної динаміки зростання, вирішує ряд внутрішніх проблем стосовно ефективного використання всіх наявних ресурсів на засадах самозабезпечення та самодостатності.

Сучасне державне управління і його складова — державне регулювання регіонального розвитку національної економіки є найважливішими проблемами економічної та управлінської теорії. Проте проведені фахівцями дослідження сучасної наукової літератури та чинної нормативно-правової бази свідчать, що в національній економіці механізми державного регулювання територіального розвитку ще недостатньо сформовані та відпрацьовані. Протягом майже двох десятиліть було використано понад півсотні методів та інструментів державного регулювання на регіональному рівні, арсенал яких постійно змінювався та поповнювався новими. А відсутність законодавства про засади регіональної політики дає змогу стверджувати, що вітчизняна система регулювання територіального розвитку ще не є дієздатною.

Наші дослідження дали змогу виявити основні тенденції формування та раціоналізації системи управління територіальним розвитком у сучасних умовах глибоких ринкових перетворень. Насамперед, необхідність розвитку систем управління зумовлена динамічною зміною складності об'єкта управління та його сутнісних характеристик. Проте, структура органів управління, рівень деталізації функцій і добір оптимальних методів управління багато в чому залежать від конкретних соціально-економічних умов — концентрації виробництва, його спеціалізації, кількості суб'єктів економічної діяльності (основних, допоміжних, обслуговуючих), розгалуженості зв'язків, кількості високотехнологічних виробництв, наявності навчальних закладів тощо. Ці характеристики значною мірою варіюють навіть у схожих за основними економічними показниками регіонах.

Крім того, кожному регіону властиві різні спрямованість і динаміка розвитку. Модернізація продукції, що випускається, залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій, впровадження прогресивних наукоємних технологій, технічне переозброєння та

модернізація устаткування, виробництво конкурентоспроможної продукції, підвищення рівня зайнятості населення, якості його життя вимагають адекватного перетворення форм і методів управління регіональною економікою.

Слід зазначити, що специфіку модифікації механізму регіонального управління на сучасному етапі визначає показова тенденція до використання дедалі більшої кількості різновидів організаційних нововведень на рівні основної ланки управління регіоном (сьогодні це місцеві державні адміністрації), запровадження нових структурних підрозділів, допоміжних структур, широкої розмаїтості сфер і способів їх впливу. Суб'єкт управління намагається якомога більше відповідати об'єкту. Це підтверджує висновок, що в кожному регіоні вдосконалення систем управління має бути досить специфічним, враховувати конкретні умови функціонування та розвитку. Таким чином, у сфері управління регіоном і поділі повинна знайти відображення відповідна переорієнтація від типізації використовуваних форм і методів управління до їх необхідного різноманіття та дієвості.

На теоретичному рівні щодо формування регіональної політики висловлюються різні погляди та підходи. Ці питання потребують ретельних досліджень. За роки незалежності в Україні переважно сформовано механізм публічного управління регіональним розвитком, організаційно-правові та інші основи реалізації державної регіональної політики. Проте через численні об'єктивні та суб'єктивні чинники наявні можливості забезпечення збалансованого розвитку України та її регіонів, поліпшення якості життя людей реалізуються недостатньо.

Перед країною постають нові виклики та загрози, що впливають на розвиток держави, реалізацію національних інтересів і стан національної безпеки. Тому своєчасне та адекватне реагування на них є необхідною умовою створення нових можливостей для розвитку України та забезпечення підвищення якості життя людей.

Найсуттєвішими викликами, на які держава має реагувати виробленням та реалізацією нового механізму управління територіями, є:

— глобальні світові цивілізаційні процеси, ускладнення умов розвитку Української держави та погіршення використання нею переваг свого геополітичного положення;

— зростаюче відставання України від країн-лідерів за показниками якості життя людей, рівнем інвестиційної привабливості, конкурентоспроможності та розвинутості інноваційного середовища;

— збільшення асиметрії розвитку регіонів, деградація села, криза міської поселенської мережі, скорочення кількості та погіршення якості трудового потенціалу та посилення міграції працездатного населення, особливо молоді, у багатьох регіонах України;

— намагання використати проблеми регіонального розвитку, економічні, соціальні, культурні, ментальні та інші відмінності між регіонами, їх сучасну політичну структуру для загострення політичного протистояння, що стримує досягнення національної єдності, створює загрози національній безпеці держави;

— несформованість загальнонаціональних цінностей, нестійкість та негомогенність загальнодержавного політичного, економічного, мовного, культурного, інформаційного простору;

— неспроможність більшості територіальних громад самостійно вирішувати питання, що входять до їх повноважень;

— неадекватність існуючої територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою держави новим завданням її розвитку;

— формування сусідніми державами на територіях, прилеглих до державного кордону України, потужних центрів економічного зростання, що призводить до впливу трудових, інтелектуальних та інших ресурсів з прикордонних регіонів України, додаткового соціального напруження в цих регіонах;

— недосконалість системи правового, інституційного, кадрового забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики.

Незважаючи на те, що в реальній практиці ще неповною мірою (через причини переважно суб'єктивного характеру) вико-

ристовується самостійність суб'єктів регіонального управління, встановлена законодавчими актами, узагальнення досвіду діяльності місцевих органів влади підтверджує тенденцію до збільшення функцій, що ними виконуються, за рахунок делегування на нижчі рівні значної кількості повноважень і управлінських функцій.

Таким чином, у сучасних умовах глибоких ринкових перетворень управління територіальним розвитком стає ключовою ланкою механізму державного управління, що формується під впливом багатьох чинників, певна сукупність яких закладає його теоретичні підвалини й посилює регіональні та місцеві впливи. Проте існують проблеми управління розвитком територій, зумовлені складним взаємопроникненням природних, просторових, економічних, політичних і соціальних суперечностей, що пов'язано зі значною неоднорідністю територій країни та поліструктурністю територіальної організації влади.

Процеси кардинальних політичних, економічних і соціальних перетворень, що відбуваються в Україні, активізували проблеми управління територіальним розвитком. Водночас на прийняття управлінських рішень на регіональному рівні впливають глобалізація, мегатенденції сучасного світового господарства, які знаменують його перехід до інформаційного суспільства, встановлення довгострокових цілей, використання новітніх технологій (у тому числі в публічному управлінні), поширення децентралізації, здійснення демократії співучасті в процесах управлінської демократії.

Для визначення похідних понять, що розкривають зміст такого складного явища як державний механізм управління регіональним розвитком, другого порядку у якості базових були використані вихідні поняття та похідні поняття першого порядку, що дозволило їх взаємоузгодити та представити їх як складову цілісного поняттєвого апарату. До похідних понять державного механізму управління регіональним розвитком другого порядку належать: «регіональний розвиток держави», «регіональна політика держави», «державна регіональна політика», «регіональна політика адміністративного регіону», «державне регіональне

управління», «публічне управління регіонами», «регіональне управління в державі», «управління регіонами держави» тощо.

Поряд з цим, у процесі комплектації понятійного апарату, що істотно доповнює методологічні засади державного механізму управління регіональним розвитком України приділено увагу низці понять, що представляють різні види субнаціональних регіонів, механізми, які використовуються для управління державою (зокрема, «механізми управління державою», «державні механізми управління», «цільовий державний механізм управління», «механізми публічного управління», «механізми процесу державного управління», «механізми системи публічного управління», «недержавні механізми управління державою», «механізми взаємодії суб'єктів управління державою»), визначено суб'єкти та об'єкти державної регіональної політики та політики регіону, а також представлено кілька споріднених термінів державного управління регіональним розвитком.

Засноване на вихідних концептуальних положеннях докладне дослідження сутності та змісту процесів та явищ, пов'язаних із здійсненням державного управління регіональним розвитком України, яке забезпечило формування відповідного узгодженого поняттєвого апарату, дозволило створити цілісну концепцію, яка, зокрема, має такі відмінні риси:

- представлення державного управління просторовим розвитком країни та її регіонів у якості складової регіонального управління, що здійснюється у державі;
- актуалізація державного управління регіональним розвитком країни;
- діалектичне поєднання теоретико-методологічних засад державного управління та регіоналістики;
- розгляд державного управління регіональним розвитком країни у системі управління державою;
- наявність достатньо розгалуженого та разом з тим взаємоузгодженого поняттєвого апарату державного управління просторовим розвитком країни, що може застосовуватися у регіоналістичних дослідженнях та у дослідженнях щодо забезпечення розвитку регіонів та їх територіальних соціально-економічних підсистем;



— виділення системних, процесних та цільових державних механізмів, які в комплексі мають забезпечувати здійснення державного управління регіональним розвитком країни;

— відокремлення державної регіональної політики від процесу її реалізації;

— закладення у державну регіональну політику конкретних та орієнтованих у часі цілей;

— використання таких принципів державної регіональної політики, що є чіткими критеріями у прийманні відповідних державно-управлінських рішень;

— здійснення своєчасного корегування державних механізмів управління регіональним розвитком країни з метою підвищення їх ефективності та пристосування до змінюваної ситуації.

При формуванні державної політики регіонального розвитку мають бути визначені стратегічно орієнтовані цілі регіонального розвитку України, напрацьована система принципів, що регламентують шлях просування до зазначених цілей, а також розроблені основні завдання, реалізація яких сприятиме досягненню цілей регіонального розвитку соціально-економічної територіальної системи країни.

Місія держави та її органів влади щодо регіонального розвитку країни полягає у забезпеченні стрімкого орієнтованого на стратегічну перспективу соціально-економічного просторового розвитку країни при збереженні її природного середовища шляхом запровадження інновацій у всі сфери життєдіяльності суспільства, максимального використання потенціалу кожного з регіонів та поступового зниження диференціації між рівнями їх розвитку через допомогу у вирішенні проблем, що виникають.

Що стосується головних цілей та основних завдань регіонального розвитку країни, то їх переліки можуть базуватися на пріоритетах, відзначених у наявних законодавчих актах, але потребують на всебічне дослідження сучасного стану просторового розвитку Української держави, визначення конкретних показників та їх нормативних величин, що мають бути досягненні за конкретний термін. Для цілей і завдань, розрахованих на період у кілька десятиліть, мають бути зазначені проміжні результати,

які дозволять контролювати ступінь наближення до їх реалізації. Під час формування державної політики регіонального розвитку країни їх перелік має бути уточнений з наданням однозначної трактовки, яка дозволить регламентувати вибір певних рішень щодо шляхів просування до бажаних результатів регіонального розвитку країни.

У межах процесу реалізації державної політики регіонального розвитку країни у запропонованому комплексному механізмі виділено три етапи. Під час здійснення першого етапу послідовно мають відбуватися такі процеси:

— удосконалення механізмів державного управління регіональним розвитком країни, причому вдосконалюватися має як система державного управління у сфері регіонального управління, так і процеси здійснення державного управління регіональним розвитком усіма гілками державної влади (відповідно до виділення складових системи державних механізмів управління це — механізми державного управління);

— удосконалення механізмів взаємодії органів державної влади із недержавними інститутами щодо забезпечення регіонального розвитку країни (відповідно до вищезгаданої класифікації — механізми взаємодії суб'єктів управління державою), перш за все це стосується механізмів взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, що здійснюють управління регіонами, виходячи із спільних інтересів громад;

— підбір цільових механізмів стимулювання регіонального розвитку країни (відповідно до класифікації вони є цільовими державними механізмами управління) у визначеному напрямку, певними шляхами та високими темпами (не зважаючи на те, що у сучасному демократичному суспільстві цільові механізми мають передбачати стимулювання замість використання такого інструменту управління як ієрархія із його можливостями тиску, до складу цих механізмів можуть входити також адміністративні, правові, економічні та інші методи управління).

Наступним етапом реалізації державної політики регіонального розвитку країни є застосування удосконалених та

підібраних відповідно до змінюваної ситуації державних механізмів управління регіональним розвитком країни (системних, процесних, цільових та механізмів взаємодії). Це найбільш складний етап, бо реальність постійно вносить корективи як у діяльність системи державного управління, так і в процеси управління регіональним розвитком з боку Президента України та органів, що представляють різні гілки державної влади. Крім того, застосування цільових механізмів управління регіональним розвитком на практиці стикається із тим, що передбачуване стимулювання певних дій у конкретному напрямку може не спрацювати, або навіть діяти у зворотному напрямку. Не можна обминути також проблему винайдення у деяких конкретних державних механізмах управління легальних шпаринок, що дозволяють діяти проти інтересів держави та її народу виходячи з приватних інтересів певних осіб або організацій. Ще більш прикрою реальністю є корупція, яка наче іржа або спрут охоплює різні сфери діяльності та має бути об'єктом ретельного вивчення не як окремі факти, а у якості глобального явища, що має бути викорененою через вкрай негативний вплив на розвиток країни та життя кожної людини.

На останньому етапі реалізації державної політики регіонального розвитку країни має бути здійснена всебічна оцінка результатів цього розвитку, яка має включати:

- основні показники регіонального розвитку країни;
- співставлення комплексних оцінок розвитку регіонів;
- динаміку міжрегіональних диспропорцій;
- виконання державних програм, що стосуються розвитку країни, у різних регіонах;
- ступінь просування до бажаних стратегічних орієнтирів регіонального розвитку.

За результатами оцінки результатів регіонального розвитку країни через зворотній зв'язок у разі доцільності має відбутися корегування стратегічно орієнтованих цілей, принципів та завдань регіонального розвитку держави, пристосування до нової дійсності усіх державних механізмів управління регіональним розвитком країни та впровадження певних заходів для підви-

щення ефективності їх застосування. Підкреслимо, що процес державного управління регіональним розвитком України є безперервним, особливо, це стосується практично одночасного здійснення усіх етапів реалізації державної політики регіонального розвитку країни.

Для ефективного функціонування комплексного публічного механізму управління регіональним розвитком України на всіх етапах здійснення відповідного управління треба додержуватися низки загальних вимог щодо організації та здійснення державного управління регіональним розвитком країни. На основі проведеного дослідження з метою розроблення цілісної концепції державного управління регіональним розвитком України та теоретико-методологічних засад його реалізації пропонується до застосування такий перелік вимог до реалізації державного управління регіональним розвитком країни:

- забезпечення при здійсненні державного управління регіональним розвитком країни виключного пріоритету загальнодержавних інтересів при обов'язковому врахуванні інтересів усіх підсистем нижчого рівня;
- здійснення державного управління має поширюватися лише на ті сфери суспільного розвитку, які не можуть ефективно забезпечуватися системою місцевого самоврядування;
- вирішення на кожному рівні державного управління лише тих питань, що не можуть бути ефективно вирішені на нижчому управлінському рівні;
- розподіл бюджетних коштів відповідно до кількості, складності та затратності тих питань, що вирішуються на кожному рівні управління регіональним розвитком країни;
- створення законодавчої бази, яка регламентує усі питання регіонального розвитку країни, в тому числі пов'язані із інституційним забезпеченням та здійсненням державного управління цією сферою;
- організація ефективного інформаційного зв'язку з суспільством для врахування усіх вагомих зауважень та пропозицій при прийманні державно-управлінських (в тому числі законодавчих) рішень та своєчасного корегування їх реалізації;

— існування єдиного центрального органу, що здійснює державне управління та координує вирішення усіх питань регіонального розвитку країни, відокремлення його від міністерств, що опікуються іншими проблемами;

— застосування стратегічного та ситуаційного управління із впровадженням проактивних змін у сфері забезпечення регіонального розвитку країни, в тому числі для запобігання кризам через критичне послаблення окремих ланок суспільної життєдіяльності.

## 6.2. Демократизація механізмів управління регіональним розвитком країни

Проблеми удосконалення системи управління країною завжди були під увагою керівництва держави та неодноразово ставали предметом обговорення із широким колом науковців та практиків, що, зокрема, О. Ігнатенко зазначає, що «повноцінне самоврядування» забезпечується тільки на рівні територіальних громад сіл, селищ та міст [8, с. 76], з чим не можна повністю погодитись. На заваді цього постає дві занадто значні проблеми, що майже унеможливають здійснення місцевого самоврядування і на базовому рівні: відсутність бажання громадян брати активну участь в управлінні територією, де вони мешкають, та вкрай недостатнє фінансове забезпечення реалізації самоврядних повноважень.

В. Куйбіда щодо останньої з цих проблем зазначає таке: «... в Україні, незважаючи на конституційні гарантії місцевого самоврядування і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», сьогодні не сформовані дійові механізми, які б забезпечили реальну самодостатність територіальної громади. І перш за все, її бюджетно-фінансову самостійність» [10, с. 114]. Поряд з цим треба враховувати існування проблеми, пов'язану з підпорядкованістю виконавчих органів місцевого самоврядування базового рівня державним адміністраціям через контроль делегованих повноважень, що складають переважну частку в їх загальній компетенції.

Слід відзначити, що органи місцевого самоврядування і надалі мають реалізовувати політику держави та виконувати пере-

дані нею повноваження замість розширення кола власних повноважень. Європейською хартією місцевого самоврядування відповідне поняття визначається як «право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи у межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення» [11, с. 78]. На жаль, такий ключовий момент як «здатність органів місцевого самоврядування...управляти» відсутній у визначенні, що надається у Конституції України: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [9].

Натомість у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що право вирішувати питання місцевого значення належить не органам місцевого самоврядування, а територіальній громаді, яка являє собою жителів, об'єднаних спільним проживанням на певній території [5]. При цьому про управління, що має складати основу самоврядування, навіть не згадується. Мабуть саме тому участь органів самоврядування із фаховим підходом до здійснення управління розвитком соціально-економічних територіальних систем регіонального, субрегіонального та базового рівня при вирішенні питань місцевого значення наче і не потрібна.

Поряд з цим, світовий досвід доводить, що місцеве самоврядування може мати досить широкі (у порівнянні з ситуацією в Україні) можливості щодо управління територіальними соціально-економічними системами, навіть коли у законодавстві не застосовується цей термін. Так, у Франції Регіональна рада має «розв'язувати проблеми і вирішувати справи свого регіону, при цьому голова цієї ради повністю опікується бюджетом (упорядковує видатки і забезпечує надходження прибутків)», а держава здійснює контроль тільки за окремими бюджетними операціями [3, с. 318].

У спеціальній літературі та на державному рівні у якості однієї з головних проблем українського самоврядування розгля-

дається розподіл повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, про що свідчать праці Г. Карімова, С. Ковалю, Р. Кулинич та багатьох інших науковців. Натомість, порівняння «своїх» повноважень обласних та районних державних адміністрацій із делегованими їм від відповідних органів місцевого самоврядування [5] показує, що вони близькі за кожною функціональною зоною, а іноді навіть ідентичні, через що віднесення їх до компетенції однієї управлінської структури виглядає досить логічним.

Узагалі не можна не зупинитися на правомірності того, що законодавці, прописуючи повноваження для місцевих державних адміністрацій, поділили їх на «свої» [5] та делеговані від обласних та районних рад. Втім, коли певні задачі чи функції передані відповідно до законодавства якомусь із органів, вони переходять до його компетенції і стають його власними, бо він за них відповідає. Тим більше, що, як відомо з теорії управління, при делегуванні відповідальність не делегується, тобто той, кому делегують повноваження, бере на себе відповідальність, а той, хто делегував, з себе відповідальності не знімає, бо делегує їх структурі або людині, яка йому безпосередньо підпорядкована. Тому є всі підстави стверджувати, що повноваження обласних та районних рад не делегувалися державним адміністраціям, а перерозподілялися на їх користь із зняттям відповідальності з органу, що їх «делегував».

У результаті реальне управління регіональним розвитком опинилося під юрисдикцією місцевих державних адміністрацій, бо обласні та районні органи місцевого самоврядування лише затверджують розроблені місцевою виконавчою владою проекти, програми, бюджети та заслуховують звіти про їх виконання. При цьому вся робота виконується вкрай перевантаженими працівниками державних адміністрацій, які одночасно захищають, з одного боку — інтереси держави, з іншого — інтереси областей та районів.

Таке поєднання місцевої влади в межах однієї системи організацій, було б ідеальним, якби інтереси держави, її регіонів, районів, а також міст, сіл та селищ повністю співпадали. Нама-

гання обласних та районних державних адміністрацій одночасно реалізовувати державну політику та захищати місцеві інтереси призводить до того, що вибір, який робить кожний державний службовець у процесі здійснення наданих повноважень, залежить від його особистісних оцінок важливості тих чи інших інтересів.

Наявна ситуація щодо делегування повноважень місцевим державним адміністраціям зумовлена тим, що був відсутній принцип, за яким вони досить чітко могли бути розділені між державними та самоврядними органами влади на місцях без поділу на «свої», «власні» та «делеговані». Як зазначалося вище, розподіл повноважень між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування треба здійснити через віднесення до їх компетенції відстоювання виключно державних або місцевих інтересів у процесі здійснення відповідно державної регіональної політики чи політики конкретного регіону.

Наразі структурна побудова місцевих державних адміністрацій значно більшою мірою відповідає галузевому управлінню, а не вирішенню проблем формування в регіоні цілісного збалансованого територіального комплексу. З цього приводу найбільш слушною є позиція, що висловлювалася на вищому державному рівні, але не була закріплена змінами у законодавстві, згідно з якою державні адміністрації треба перетворити «в органи, які матимуть функції виконавчої влади, що не можуть бути передані до системи місцевого самоврядування» [2, с. 168]. В якості таких функцій називалися громадська безпека, ліквідація наслідків стихійних явищ, боротьба зі злочинністю, управління державною власністю на місцях.

Держава на місцях, у регіонах, має зберегти за собою тільки ті функції, які, по суті, є державними: національна оборона, національна безпека, збір податків, кримінальна міліція тощо, все інше — це питання місцевого самоврядування. Тут представлений підхід виділення функцій державних органів виконавчої влади, що діють на місцевому рівні, виходячи не з того, що може забезпечити система самоврядування, а з того, що держава має контролювати на всій території країни. Тим не менше наведені



переліки функцій місцевих органів державної влади і представництв центральних органів виконавчої влади в цілому доповнюють одне одного. Звідси виникає необхідність ще раз підкреслити, що за обласною державною адміністрацією та відповідними регіональними органами державної влади має бути також закріплена реалізація державної регіональної політики, яка включатиме здійснення державних регіональних та міжрегіональних програм у сфері економіки, вирішення певних соціальних питань та проблем охорони навколишнього середовища тощо.

Під всі функціональні і відповідні їм структурні перетворення має бути підведена чітка законодавча база та забезпечений судовий захист можливості реалізації інтересів громад як безпосередньо, так і через систему органів місцевого самоврядування. Тут доречним є зауваження С. Часовського, який зазначає, що «розробка нового законодавства повинна передувати практичним крокам, адміністративна реформа — територіальному поділу, а будь-які дії мають здійснюватися лише тоді, коли вони будуть зрозумілими і прийнятними для більшості населення, якого вони торкаються» [12, с. 18], тож особливу увагу треба звернути на завчасні зміни у законодавстві країни та доведенню до населення повної інформації щодо доцільності та наслідків проведення перетворень у системі управління державою.

Зважаючи на те, що об'єктивно існують суперечності між інтересами держави у сфері територіального управління та інтересами кожного конкретного регіону, доцільно розробити та увести в дію спеціальний законодавчий акт, у підготовці якого повинні взяти активну участь як науковці, громадськість, так і широкі кола представників державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Цей документ має містити механізм погодження державних та регіональних інтересів у процесі управління регіональним розвитком, а також передбачати можливість вирішення більшості проблем через взаємні поступки під час пошуку взаємовигідного компромісу.

Коли переважна більшість питань щодо управління розвитком регіонів у результаті обмеження функцій місцевих органів державної виконавчої влади перейде до місцевого самоврядуван-

ня, то при обласних та районних радах мають бути відновлені виконавчі органи, а також створена координаційна мережа щодо їх діяльності включаючи рівень сіл, селищ та міст. Це дозволить скасувати систему районних державних адміністрацій, розділивши їх повноваження між відповідними органами місцевого самоврядування та державними адміністраціями, що діятимуть на регіональному рівні.

У тому разі, коли якісь функції районних державних адміністрацій не можуть бути передані до системи органів місцевого самоврядування, але обов'язково мають здійснюватися на районному рівні, окремі управління та відділи обласних державних адміністрацій (наприклад, відділ з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення) можуть відкрити свої районні, або на кілька суміжних районів, представництва без створення самостійної підструктури державної виконавчої влади. У наукових дослідженнях з приводу структурно-функціональних перетворень на місцевому рівні можна зустріти альтернативну до цього пропозицію, згідно з якою виконавчі органи місцевого самоврядування треба відновити тільки на рівні району, але таким чином на регіональному рівні самоврядування лишається без реальної можливості управляти відповідною територією, що не відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Певної уваги потребує проблема, яка стосується дуалізму виконавчої влади на місцевому рівні через відособлене від місцевих державних адміністрацій функціонування на обласному та районному рівнях розгалуженої системи територіальних підрозділів центральних органів державної виконавчої влади. Оскільки майже всі територіальні підрозділи центральних органів державної виконавчої влади (за виключенням підрозділів Міністерства оборони, Служби безпеки та Державної митної служби України) мають реалізовувати державну регіональну політику стосовно певної сфери діяльності, то вони мають бути у складі обласних державних адміністрацій, які, у свою чергу, будуть звільнені від багатьох функцій щодо здійснення власної політики регіону, які були їм нав'язані. Це створить сприятливі умови для формування

системи територіального управління з досить сильними державними адміністраціями на регіональному рівні та дійовим місцевим самоврядуванням, для якої буде характерний чіткий розподіл повноважень та законодавче врегулювання питань спірної компетенції.

Суттєво знизити ступінь централізації всієї системи управління державою дозволять відповідні структурно-функціональні перетворення. Головна проблема при здійсненні реформ місцевого управління полягає не в тому, щоб зробити вибір між централізацією та децентралізацією, а в тому, щоб установити належний баланс між ними, адекватний реальним умовам тієї або іншої країни, а також тим задачам, які ставляться перед місцевим управлінням. Теоретичне обґрунтування та досягнення у практичній діяльності належного балансу між централізацією та децентралізацією для України є досить складними проблемами, і на підходи до їх вирішення існують навіть протилежні погляди. З одного боку, можна зустріти думку, коли перспективи розвитку суспільних відносин бачать у поступовому перекладанні відповідальності з держави на органи місцевого самоврядування і далі на територіальні громади.

Подібної думки дотримується і група авторів, серед яких В. Федоренко, С. Часовський, що «децентралізація влади має здійснюватись дуже обережно з тим, щоб зберегти цілісність Української держави, керованість розвитку регіонів з огляду загальнодержавних інтересів, забезпечити можливість прийняття і впровадження ефективних управлінських рішень, які виходять із загальнодержавних інтересів, але максимально враховують потреби (інтереси) регіонів». Очевидно, що переваги є як у децентралізованого, так і у централізованого управління розвитком регіонів, то при здійсненні перетворень на користь розширення повноважень місцевих органів влади треба не перейти ту межу, за якою держава стане некерованою.

При цьому слід зважати також на те, що існує проблема відповідності діяльності органів місцевого самоврядування інтересам людей, що складають місцеві громади. Не поодинокими по всій території України є випадки, коли ради різних рівнів при-

ймають рішення, які суперечать інтересам мешканців сіл, селищ і міст, що підриває віру людей у демократичність місцевої влади та системи управління державою в цілому.

Але, розглядаючи реальну ситуацію треба відзначити, що ступінь централізації системи управління державою у реальності ще більший, ніж видається на перший погляд, бо районні та обласні ради більше опікуються інтересами держави, ніж тих людей, чиї інтереси вони мають представляти. Таким чином, переважна більшість питань місцевого значення вирішується не громадами або їх незалежними представниками, а державними службовцями, через що відбувається узурпація державою права територіальної громади на самоврядування.

Досить актуальним завданням слід визнати представлення у місцевих радах різних рівнів інтересів всіх жителів, що складають громаду. Формування складу владних структур на підставі голосування не за конкретну людину, а за списками осіб, що представляють якусь з політичних партій або їх блок, призводить до виникнення кількох проблем, які впливають на демократичність системи управління державою: по-перше, обрані депутати захищатимуть не стільки інтереси громади, скільки партійні інтереси або інтереси керівництва партії (блоку); по-друге, окремі громади, що входять до складу громади, не матимуть своїх представників у радах, які повинні представляти їх спільні інтереси.

Ще одна проблема пов'язана з тим, що обрані від конкретної партії депутати мають голосувати так, як наказує лідер фракції, інакше можуть позбутися своїх мандатів. Крім того, дуже сильний вплив на дії депутатів здійснює позиція керівників партії та взаємовідносини, які складаються у Верховній Раді України. Через це створюється ситуація непримиренності депутатів різних фракцій, що ускладнює роботу кожної місцевої ради. Тому, з точки зору кращого відображення інтересів всієї громади на кожному рівні, при формуванні місцевих рад більш доцільною є мажоритарна система виборів, яка може передбачати, зважаючи на наявність у суспільстві певної структурованості щодо підтримки конкретних політичних сил, обов'язкове зазначення у виборчих бюлетенях партійної приналежності кожного кандидата.

Вельми важливою і складною є проблема поділу всієї території України на такі адміністративно-територіальні одиниці, що стануть базовим рівнем формування органів місцевого самоврядування, є досить важливою, бо, по-перше, не повинно бути «нічиїх» територій, а, по-друге, громада, що створює базові (сільські, селищні, міські) органи місцевого самоврядування має чітко уявляти територіальні межі їх повноважень. При цьому не обов'язково вигадувати спеціальний термін для означення базових самоврядних територіальних одиниць (первинні самоврядні територіальні одиниці можуть створюватися у будинках із включенням прибудинкової території, під'їздах, охоплювати територію окремих вулиць, кварталів тощо).

Оскільки Верховна Рада України є єдиним законодавчим органом державної влади і має через новостворені закони та зміни до існуючих законодавчих актів регулювати функціонування всієї держави, то збільшення терміну повноважень народних депутатів України повинно сприяти стабільності у політичному житті країни та прийманню зважених стратегічно орієнтованих рішень (за умов припинення перманентного створення ситуації щодо очікування або проведення дострокових виборів).

Органи місцевого самоврядування не є складовою державного управління, тому немає необхідності пов'язувати їх із формуванням державної влади. Не можна обминути увагою певну невідповідність системи місцевого самоврядування рівності прав всіх громадян щодо участі у вирішенні місцевих проблем. Це підтверджується аналізом системи територіального управління, що існує в Україні. Так, якщо людина мешкає у сільській місцевості, то згідно із законодавством її право на місцеве самоврядування реалізується безпосередньо або через сільську раду, що представляє інтереси територіальної громади.

Особливий статус притаманний органам самоорганізації населення. Відповідно до Конституції України, «сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна» [9], але ці органи не входять до системи місцевого само-

врядування як обов'язкові, тож не охоплюють всю територію країни, а їх створення не регламентується за чисельністю населення та територією, є досить проблематичним і базується лише на громадських засадах.

Таким чином, кожна базова самоврядна територіальна одиниця, незалежно від того сільська вона чи міська буде більш-менш відповідати одна одній за кількістю вирішуваних проблем незалежно від щільності розміщення населення. Використання показника соціально-територіального потенціалу, розрахованого на підставі характеристик території міста та чисельності населення, визначає кількість таких мікрорайонів. При чому значення цього показника має бути наближеним до відповідного середнього рівня за територіями, на які поширюється дія однієї сільської ради.

### **6.3. Розвиток функцій і повноважень державних структур у формуванні економічної політики прогнозування розвитку регіонів**

На сучасному етапі державна регіональна політика базується на використанні сукупності механізмів регулювання формування економічної політики прогнозування розвитку регіонів, до основних з яких належить віднести:

- програмування регіонального розвитку;
- регулювання міжбюджетних відносин;
- централізовані капіталовкладення та інвестиційні субвенції;
- регулювання транскордонного та прикордонного співробітництва.

Одним з найпоширеніших та найстаріших механізмів державного регулювання розвитку регіонів є розроблення відповідних середньо- та довгострокових програм.

Реалізація державних програм, спрямованих на вирішення проблем регіонального розвитку, потребує належної взаємодії органів влади центрального та місцевого рівнів.

З початку 90-х рр. згідно з домінуванням на той час у наукових колах поглядами на подальший регіональний розвиток України

вважалося за доцільне поділити територію держави на укрупнені економічні райони та сформувавши на їх базі територіально-господарські комплекси. За ініціативою Кабінету Міністрів України були розроблені комплексні програми соціально-економічного розвитку п'яти економічних районів — Карпатського регіону, Полісся, Поділля, Українського Причорномор'я та Придністров'я.

З метою реалізації програм пропонувалося створити на державному рівні спеціальні органи управління. Проте органами влади областей, які за проектом мали увійти до економічних районів, жодна з програм затверджена не була. Незважаючи на схвалення Кабінетом Міністрів України, вони не фінансувалися. У подальшому було прийнято рішення про доцільність їх реалізації силами регіональних органів за рахунок місцевих бюджетів [1, с. 13].

Такий підхід до організації регіональної політики базувався на необхідності здійснення територіальної реформи, якою передбачалося укрупнення областей з відповідною зміною існуючої схеми державного управління на регіональному рівні. Із середини 90-х рр. місцеві органи влади почали пропонувати урядові для підтримки власні довго- та середньострокові програми соціально-економічного розвитку. Зокрема, це програми по Великій Ялті, м. Євпаторії, м. Києву, м. Львову, Донецькій, Луганській, Херсонській областях, гірській Рахівщині, Жовтих Водах та ін.

Надані регіонами проекти програм свідчать, що основними проблемами, які стримують їх соціально-економічний розвиток є: незадовільний стан розвитку соціально-виробничої інфраструктури; низька інвестиційна привабливість регіонів та інноваційна активність в них; зростання регіональних диспропорцій; низький рівень життя населення; високий рівень забруднення навколишнього середовища; критичний стан основних фондів житлово-комунального господарства. Аналіз виконання цих програм засвідчив, що жодна з них у повному обсязі не реалізується, фінансування запланованих заходів як з державного бюджету, так і з місцевих джерел, недостатнє.

Прогноз економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період розробляється на п'ять років. У про-

гнозі економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період повинні бути відображені:

- аналіз соціально-економічного розвитку країни за минулий та поточний роки та характеристика головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;
- очікувані зміни зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації та їх вплив на економіку країни;
- оцінка впливу можливих заходів державної політики у прогностичному періоді на розвиток економіки і соціальної сфери;
- основні макроекономічні та інші необхідні показники і баланси економічного і соціального розвитку, в тому числі у розрізі галузей економіки, Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя;
- висновки щодо розвитку економіки країни у наступному році [4].

Показники прогнозу економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період використовуються для розроблення Державної програми економічного і соціального розвитку України та для оцінки надходжень і формування показників Державного бюджету України.

Державна програма економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період розробляється щороку взаємоузгоджено з проектом Державного бюджету України на відповідний рік.

У Державній програмі економічного і соціального розвитку України на наступний рік конкретизуються заходи, передбачені в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, та завдання, визначені у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України.

У Державній програмі економічного і соціального розвитку України на наступний рік повинні бути відображені:

- аналіз соціально-економічного розвитку країни за минулий та поточний роки та характеристика головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери;
- вплив очікуваних змін зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної ситуації на економіку країни;



— цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку у наступному році;

— система заходів щодо реалізації державної політики з визначенням термінів виконання та виконавців;

— основні макроекономічні показники, обсяги капітальних вкладень, показники державного замовлення та інші необхідні показники і баланси економічного і соціального розвитку, в тому числі у розрізі галузей економіки, Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя;

— перелік державних цільових програм, що фінансуватимуться в наступному році за рахунок коштів Державного бюджету України;

— показники розвитку державного сектора економіки, зокрема отримання та використання доходів від розпорядження державним майном, ефективності використання об'єктів права державної власності, розвитку казенних підприємств [4].

У державних цільових програмах наводяться:

— основні етапи та терміни їх реалізації;

— необхідні обсяги фінансування кожної з програм в цілому і диференційовано по роках з визначенням джерел фінансування;

— результати виконання кожної програми;

— обсяги фінансування кожної з програм за рахунок усіх джерел фінансування в наступному році, в тому числі за рахунок коштів державного бюджету;

— державні замовники програм [4].

Державна програма економічного і соціального розвитку України на наступний рік подається до Верховної Ради України одночасно з проектом Державного бюджету України на відповідний рік.

Після затвердження Верховною Радою України Державна програма економічного і соціального розвитку України публікується в офіційних виданнях Верховної Ради України та газеті «Урядовий кур'єр».

Основними принципами, на яких базується державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України, є:

— принцип цілісності, який забезпечується розробленням взаємоузгоджених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць на коротко- та середньостроковий періоди;

— принцип об'єктивності, який полягає в тому, що прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку України розробляються на основі даних органів державної статистики, уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також звітних даних із офіційних видань Національного банку України;

— принцип науковості, який забезпечується розробленням прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку на науковій основі, постійним удосконаленням методології та використанням світового досвіду в галузі прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку;

— принцип гласності, який полягає в тому, що прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку є доступними для громадськості. Інформування про цілі, пріоритети та показники цих документів забезпечує суб'єктів підприємницької діяльності необхідними орієнтирами для планування власної виробничої діяльності;

— принцип самостійності, який полягає в тому, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень відповідають за розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць [4].

Прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

— принцип рівності, який полягає в дотриманні прав та врахуванні інтересів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання всіх форм власності;

— принцип дотримання загальнодержавних інтересів, який полягає в тому, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні здійснювати розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку виходячи з необхідності забезпечення реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики та економічної безпеки держави.

На галузевому рівні розробляються прогнози розвитку галузей економіки на середньостроковий період і програми розвитку галузей економіки.

Перелік галузей економіки, щодо яких розробляються прогнози та програми розвитку, порядок та терміни їх розроблення визначаються Кабінетом Міністрів України.

Прогнози розвитку галузей економіки на середньостроковий період розробляються на п'ять років.

У прогнозі розвитку галузі економіки на середньостроковий період повинні бути відображені:

- аналіз розвитку відповідної галузі економіки за попередній період;
- характеристика використання виробничого потенціалу галузі;
- оцінка задоволення потреб у основних видах товарів і послуг, що виробляються підприємствами галузі, на внутрішньому ринку;
- характеристика головних проблем розвитку галузі;
- прогноз кон'юнктури на внутрішніх і зовнішніх ринках основних видів товарів та послуг галузі;
- можливі шляхи розв'язання головних проблем розвитку галузі;
- цілі та пріоритети розвитку галузі у середньостроковий період та пропозиції щодо напрямів державної політики у цій галузі;
- пропозиції щодо структурної перебудови галузі, технологічного оновлення виробництва, впровадження досягнень науково-технічного прогресу, енергозбереження та підвищення ефективності виробництва;

— основні показники розвитку галузі (обсяги та ефективність виробництва, розвиток конкуренції, конкурентоспроможність продукції, забезпеченість сировиною та матеріалами, фінансове становище підприємств галузі, розвиток міжгалузевих зв'язків, ефективність системи збуту продукції, обсяги інвестицій);

— висновки щодо тенденцій та напрямів розвитку відповідної галузі протягом середньострокового періоду [4].

Прогнози розвитку галузей економіки на середньостроковий період затверджуються в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

Ключовим механізмом впливу на вирішення економічних і соціальних проблем регіонів є міжбюджетні трансферти та місцеві бюджети. За останній період як порядок формування місцевих бюджетів, так і порядок визначення трансфертів, що передаються на регіональний та місцевий рівень, неодноразово змінювався.

Одним з механізмів реалізації політики регіонального розвитку, який набуває поширення останнім часом, є активізація транскордонного та прикордонного співробітництва.

Міжрегіональні економічні зв'язки та транскордонне співробітництво є важливою складовою сучасної регіональної політики, яка здійснюється Кабінетом Міністрів України. В Україні створено та функціонують шість єврорегіонів: «Буг», «Карпатський», «Нижній Дунай», «Верхній Прут», «Дніпро» та «Слобожанщина». Проводиться робота щодо створення нових єврорегіонів.

Створення єврорегіонів сприяє розширенню взаємовигідної торговельно-економічної співпраці, дає змогу областям самостійно виходити на європейські структури для отримання технічної допомоги на регіональні проекти. Участь у європейських проектах сприяє інтеграції України до ЄС, а також пом'якшенню негативних наслідків від вступу країн-сусідів України до ЄС.

Співпраця регіонів України ведеться і в рамках діяльності міжнародних організацій — Асамблеї європейських регіонів (Одеська область), Асоціації європейських прикордонних регі-

онів (Волинська та Одеська області) тощо. Сьогодні всі області України мають укладені угоди про співпрацю з сусідніми територіями суміжних країн, більшість областей має також угоди про співпрацю з регіональними органами влади багатьох держав світу.

Незважаючи на труднощі щодо становлення єврорегіонів та досить короткий, за європейським виміром, час їх існування, Україна має перші позитивні набути у політичній, економічній, екологічній, освітньо-культурній і гуманітарних сферах. Так, вже реалізовано ряд вагомих проєктів та програм, спрямованих на розширення промислової кооперації, розбудову кордону та створення прикордонної інфраструктури, охорону навколишнього середовища, розвиток місцевого самоврядування.

Забезпечення рівних умов функціонування соціально-економічних комплексів регіонів України вимагає цілеспрямованих дій з боку держави шляхом регулювання розвитку регіонів та сприяння окремим регіонам, використання особливостей їхнього природного, виробничого і ресурсного потенціалу, специфіки ринку праці тощо.

Однак наведені діючі механізми розв'язання проблем регіонів не є достатньо ефективними, що обумовлено цілою низкою причин. Дієвість механізмів реалізації державної регіональної політики суттєво знижується через фактичне ігнорування принципів комплексності та збалансованості.

У більшості випадків розвиток тієї чи іншої галузі розглядають на макрорівні, для цього здійснюють роботу із отримання позитивного результату в загальному по країні, що вказує на неправильність вибору способу досягнення очікуваного результату у даному напрямку діяльності. Для ефективного розвитку регіонів та країни, зокрема, необхідно враховувати регіональні особливості та галузеву специфіку усіх територій країни. Для прикладу: не можна здійснювати однакову політику із розвитку сільськогосподарської сфери у Одеській та Луганській областях. Зважаючи на придатність південноукраїнських земель для виробництва сільськогосподарської продукції не варто кожного року значні площі ріллі використовувати для виробництва масляних

культур (соняшнику та рапсу), які сильно виснажують землю, хоча є високорентабельними культурами.

Зарубіжний досвід вказує, що в контексті використання принципів сталості розвитку реалізація сучасної світової політики базується на пошуку відновлювальних ресурсів, де енергетична складова займає значне місце, що дає підстави вважати за необхідність пошуку дешевих альтернативних джерел енергії.

У даних умовах Україна не може стояти осторонь світової тенденції зміни пріоритетів реалізації політик. Саме тому державна політика України має бути спрямована на формування економічної політики прогнозування розвитку регіонів, нарощування обсягів виробництва, споживаючи при цьому енергію, вироблену з альтернативних джерел, з метою економного споживання традиційних паливно-енергетичних ресурсів та зменшення залежності країни від їх імпорту, що становить її національну безпеку.

Певний вплив на розвиток формування економічної політики прогнозування розвитку регіонів мають галузеві програми. Проте механізм координації дій центральних та місцевих органів влади щодо їхнього формування та реалізації є недосконалим, що призводить до неузгодженості заходів та їх низької ефективності при розв'язанні загальнодержавних та регіональних проблем. Рівень фінансового забезпечення як державних, так і регіональних програм, залишається низьким.

Ефективність запроваджених механізмів формування економічної політики прогнозування розвитку регіонів суттєво знижується внаслідок відсутності системного контролю за фінансовими потоками в регіони державних коштів. Так, нині надання державної підтримки регіонам здійснюється шляхом: спрямування міжбюджетних трансфертів; фінансування центральними органами виконавчої влади здійснення в областях заходів щодо реалізації відповідної галузевої політики; розподілу інвестиційних субвенцій, які визначаються в державному бюджеті; надання податкових пільг окремим територіям, галузям та підприємствам тощо. Головним недоліком діючого порядку надання регіонам фінансової підтримки з Державного бюджету є його низька результативність.

Державна підтримка регіонів має здійснюватися із застосуванням прозорого механізму на умовах тісного співробітництва органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, недержавних організацій, суб'єктів господарювання у розробленні та реалізації заходів щодо вирішення проблем розвитку регіонів.

Одним із стимулюючих заходів формування економічної політики прогнозування розвитку регіонів було запроваджено спеціальний режим інвестування. Однак запровадження спеціального режиму інвестування, як механізму регулювання регіонального розвитку, не є продуктивним на проблемних територіях, що продовжують залишатися непривабливими для інвесторів. Інвестиції надходять передусім на території з більш розвинутою інфраструктурою. Головна причина — недовіра інструменту податкових пільг для цих територій, відсутність відповідної інфраструктури.

Не існує також єдиної нормативно встановленої процедури економічної політики прогнозування розвитку регіонів для прийняття відповідних рішень на державному рівні.

Відсутні дієві механізми координації: з одного боку, середньо- та довготермінової політики центральних органів виконавчої влади між собою щодо конкретної території; з іншого — між ними та місцевими органами виконавчої влади і органами самоврядування щодо узгодженні цілей та пріоритетів розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Повноваження органів місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є надзвичайно розмитими; система публічного управління перевантажена дублюванням повноважень; існує надзвичайно потужний формальний апарат контролю за діяльністю регіональних та місцевих органів влади, хоча реально ніхто не несе відповідальності за якість рекомендацій щодо розробки напрямів політики та надання послуг.

Місцеві органи влади ще не мають повноцінного законодавчого підґрунтя для виконання нових повноважень, делегованих від центральних органів виконавчої влади, а також додаткових, що будуть визначені під час реалізації завдань децентралізації

і децентрації. Це призводить до повільного реформування системи місцевого самоврядування в процесі здійснення адміністративної реформи на регіональному та місцевому рівнях, є однією з причин недостатніх темпів здійснення формування економічної політики прогнозування розвитку регіонів.

Для здійснення економічної політики прогнозування розвитку регіонів регіональні та місцеві органи влади повинні мати відповідні економічні та фінансові можливості. Відсутність таких можливостей і в подальшому призводитиме до територіального розпорошення державних та регіональних ресурсів, неефективного їх використання, дезінтеграції зусиль у вирішенні державних, регіональних та місцевих проблем, що зумовлює подальше поглиблення територіальних диспропорцій в економічному та соціальному розвитку.

Зважаючи на вищенаведене, для проведення ефективної економічної політики прогнозування розвитку регіонів головним і першочерговим завданням є інтенсифікація активної регіональної інвестиційної політики, одночасно із налагодженням механізму здійснення на постійній основі контролю місцевих органів виконавчої влади у забезпеченні соціально-економічного розвитку регіонів. Базовим інструментом для здійснення даного завдання економічної політики прогнозування розвитку регіонів має стати оцінка результатів діяльності регіональних органів виконавчої влади.

Однак у вигляді, в якому вона здійснюється, не варто чекати від її здійснення результативності та об'єктивності. Окрім невідповідності критеріїв оцінки, даний моніторинг є незавершеним механізмом. Він не дає відповіді коли, кому і що потрібно вжити для поліпшення соціально-економічного становища серед інших регіонів країни.

Першочерговим завданням реалізації ефективної економічної політики прогнозування розвитку регіонів має стати пошук інструментів та вироблення механізмів стимулювання місцевих органів виконавчої влади до здійснення активної, ефективної діяльності у забезпеченні соціально-економічного розвитку відповідних територій.



Реальна влада на теперішній час побудована таким чином, що управління адміністративними регіонами України практично знаходиться у державних адміністраціях регіонального та районного рівня, а також у організаціях, які представляють центральні органи державної влади. Що стосується місцевого самоврядування, то обласні та районні ради позбавлені дійовості через відсутність виконавчих органів й примусове делегування власних повноважень на користь місцевих державних адміністрацій, а сільські та селищні ради практично опинилися (знов-таки через систему делегованих повноважень) у прямому підпорядкуванні районних державних адміністрацій. Вважаємо за потрібне, особливо підкреслити, що це не свавілля окремих посадових осіб, а ситуація закріплена визначальними для українського суспільства законодавчими актами довготривалої дії — Конституцією України [9, Ст. 118], Законом України «Про місцеві державні адміністрації» та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5; 6].

Удосконалення методології забезпечення комплексного державного механізму управління регіональним розвитком країни на сучасному етапі розвитку України є необхідною й надзвичайно актуальною проблемою. Однак, не менш важливим є створення організаційних механізмів, які б забезпечували постійну підтримку високого рівня ефективності функціонування регіональних органів влади. Таким чином, завдання підвищення ефективності управління вимагає існування на регіональному рівні адекватного механізму регулювання соціально-економічного розвитку.

Функціонування соціально-економічного розвитку регіону має розглядатися як один з основних керованих процесів, управління яким має здійснюватися на регіональному рівні. У такому випадку можливим стає забезпечення цілеспрямованого управління ефективністю розвитку регіону, виходячи з соціально-економічного потенціалу, їх характерних особливостей та встановлених органами влади пріоритетів регіонального розвитку.

Особливу увагу необхідно звернути на проблему децентралізації виконавчої влади. Якщо деконцентрація виконавчої влади

полягає у передачі повноважень місцевим державним адміністраціям, які призначаються з центру, і дробленні влади одного рівня, то централізація полягає у передачі центром окремих владних повноважень органам місцевого самоврядування. Україна здійснює заходи, спрямовані на децентралізацію влади. При децентралізації виконавчої влади повинна бути чітко окреслена сфера повноважень, які делегуються центром місцевим органам управління. Важливим здається і співвідношення власних і делегованих повноважень місцевого самоврядування.



### Список використаних джерел до розділу 6

1. Барановський М. О. Депресивні території як об'єкт регіональної політики: європейський досвід і можливості його застосування в Україні / М. О. Барановський // Вісник Київського Національного університету імені Тараса Шевченка. — 2009. — № 56. — С. 12–15.
2. Возна Л. Ю. Основні суперечності та перспективи використання соціально-економічного потенціалу регіонів України / Л. Ю. Возна // Стратегічні пріоритети. — 2009. — № 1 (10). — С. 167–174.
3. Жовнірчик Я. Ф. Державне регулювання розвитку економіки регіонів та міжрегіональних економічних зв'язків: теорія, методологія, механізми: [монографія] / Я. Ф. Жовнірчик. — Донецьк.: ТОВ «Юго–Восток, Лтд», 2010. — 306 с.
4. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 № 1602-III // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 25. — ст.195.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України.
6. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>.
7. Зайцева Л. Тенденції соціального розвитку регіонів України / Л. Зайцева, І. Польська // Фінанси України. — 2003. — № 5. — С. 67.
8. Ігнатенко О. Місцеве самоврядування: узагальнення проблем поступу / О. Ігнатенко // Управління сучасним містом. — 2001. — № 1 — 3 (1). — С. 72–78.
9. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року із змінами, внесеними законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. — К.: Видавничий дім «Скіф», 2006. — 48 с.

10. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: [Монографія] / В. С. Куйбіда. — К: МАУП, 2004. — 432 с.

11. Регіональна економіка: навч. посібник / [кол. авт.: Золотарьов А. М. та ін.]; НАН України [та ін.]. — Х.: ІНЖЕК, 2009. — 368 с.

12. Часовский С. А. Развитие внешнеэкономической деятельности региона в условиях глобализации / С. А. Часовський // Економіка. Менеджмент. Підприємство. 36. наук. праць Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля. — Луганськ: СНУ ім. В. Даля, 2007. — № 17 (1). — С. 17–22.





Отже, можна стверджувати, що зміст суспільної безпеки (безпеки суспільства) багато у чому обумовлений тлумаченням категорії «безпека» як захищеність стану суспільних відносин, що забезпечує прогресивний розвиток суспільства в конкретних історичних і природних умовах, від загроз, джерелом виникнення яких є внутрішні і зовнішні суперечності, штучно створені перешкоди прояву активності та ініціативи людей. У цьому контексті держава, безумовно, є головним суб'єктом гарантування безпечного суспільного розвитку через здійснення цілеспрямованої політики, спрямованої на забезпечення стабільності та динамічного розвитку усього суспільства.

Діалектика категорії безпеки відображає взаємозв'язок і взаємозалежність між двома визначальними функціями суспільного буття — розвитком і безпекою. Варто підкреслити, що суспільна безпека органічно пов'язана з особистою безпекою громадян, яка становить комплекс суспільних інтересів, спрямованих на захист конституційних прав і свобод людини і громадянина. Іншими словами, суспільна безпека — це захищеність життєво важливих інтересів окремих громадян, соціальних груп, суспільства загалом, а також системи суспільних цінностей (якими є безпека особистості і суспільства, законність і правова захищеність людини, демократія і народний суверенітет, плюралізм і вільна боротьба ідей та інтересів, мир і злагода в суспільстві тощо) від внутрішніх та зовнішніх загроз політичного, економічного, соціального, екологічного та іншого характеру. При цьому головний суспільний інтерес полягає у дотриманні безпеки кожної особистості, забезпеченні добробуту, стабільності інститутів, що гарантують демократію, безпеку та стійкий розвиток суспільства, що, своєю чергою, уможлиблює підвищення керованості суспільними процесами та їхнє цілеспрямоване регулювання. Підводячи підсумки, відзначимо, що результати аналізу різних концептуальних підходів до з'ясування змісту суспільної безпеки дають також змогу відзначити її двоїсту природу, наяв-

ність умовно соціальної (захист природних прав і свобод людини і громадянина, передусім права на життя і добробут), умовно політичної (забезпечення демократії і народного суверенітету, протидія політиці насилля над суспільством з боку політичної влади та її узурпації) та, можливо, інших складових (елементів), обумовлених впливом реальних та потенційних загроз національній безпеці внутрішньо- та зовнішньополітичного, економічного, соціального, гуманітарного, екологічного та іншого характеру і походження.

Суспільна безпека органічно пов'язана з особистою безпекою громадян, яка становить комплекс суспільних інтересів, спрямованих на захист конституційних прав і свобод людини і громадянина. Суспільна безпека — це захищеність життєво важливих інтересів окремих громадян, соціальних груп, суспільства загалом, а також системи суспільних цінностей (якими є безпека особистості і суспільства, законність і правова захищеність людини, демократія і народний суверенітет, плюралізм і вільна боротьба ідей та інтересів, мир і злагода в суспільстві тощо) від внутрішніх та зовнішніх загроз політичного, економічного, соціального, екологічного та іншого характеру. При цьому, вважає О. Корнієвський, головний суспільний інтерес полягає у дотриманні безпеки кожної особистості, забезпеченні добробуту, стабільності інститутів, що гарантують демократію, безпеку та стійкий розвиток суспільства, що, у свою чергу, уможлиблює підвищення керованості суспільними процесами та їхнє цілеспрямоване регулювання.

Проведений контент-аналіз дозволив зробити висновок, що найефективнішим шляхом забезпечення безпеки людини і громадянина, суспільства і держави є своєчасне виявлення й усунення небезпек і перешкод об'єктивно детермінованого суспільного розвитку та недопущення їхнього переростання в реальні загрози безпеці суспільства, національній безпеці загалом. Предметом подальших розвідок у цьому напрямку, на нашу думку, може бути проблема громадянського виміру національної безпеки, її забезпечення на недержавному (суспільному) рівні за участі інституцій громадянського суспільства, зокрема за участі різних асоціативних та інституційних форм самоорганізації громадськості,

через запровадження дієвого громадського контролю за реалізацією державної стратегії національної безпеки України, розвинену мережу громадських об'єднань як рівноправних з органами державної влади суб'єктів її забезпечення.

В роботі також висвітлені роль і місце публічного управління в забезпеченні безпеки громадянина, суспільства, держави. Через систему публічного управління формується солідарність між суспільством країни та державою як системою відносин, спрямованих на реалізацію цінностей суспільства, досягнення цілей публічної політики, а також створення конкурентоспроможної держави, визначальними характеристиками якої є верховенство права і розвинена правова культура, збалансована представницька демократія, сильне самоврядування, дисциплінований і мобільний державний менеджмент.

Все це дає підстави стверджувати, що публічне управління, якщо воно має за мету в тому числі і безпечне суспільство, існування громадянина, який впевнений у власній особистій безпеці, має ґрунтуватися на цінностях цивілізаційного та формацийного розвитку, громадянського суспільства, забезпечувати максимальне включення громадян до управління суспільством, країною і державою для досягнення легітимно розроблених і визнаних цілей прогресу, забезпечувати пошук компромісів або усунення соціальних, економічних і політичних суперечностей у суспільстві.

Водночас автори не претендують на цілісну завершеність представленої розробки, і, звичайно, вони будуть вдячні за висловлені зауваження та побажання.



*Наукове видання*

**Михненко** Анатолій Михайлович  
**Макаренко** Е. М.  
**Чібісова** І. В.  
**Нестеряк** Юрій Васильович  
**Грущинська** Н. М.  
**Дейнега** І.І.  
**Поліщук** О.В.  
**Приходько** В.П.  
**Ніжніков** М.Л.  
**Жовнірчик** Ярослав Федорович

## **ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА**

*Монографія*

за редакцією д-ра істор. наук, професора А. М. Михненка  
і д-ра екон. наук, доцента. Н. М. Грущинської

Технічний редактор *А. І. Лаврінович*

Підписано до друку 12.03.2019 р.

Формат 60x84/16. Папір офсетний.

Гарнітура «NewtonС». Друк — різнографія.

Ум.-друк. арк. 19,59. Обл.-вид. арк. 17,88.

Наклад 100 прим. Зам. № 10/П.

Видавництво та друк Видавництво НАУ.  
03680, м. Київ, просп. Космонавта Комарова, 1,  
Національний авіаційний університет  
тел.: (044) 406-78-28, тел./факсом: (044) 406-71-43,  
E-mail: [publish@nau.edu](mailto:publish@nau.edu).