



ФІЛОСОФІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ

Ситник Г.П.,

*доктор наук з державного управління, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,*

Президент ГО “Академія національної безпеки”

Завгородня С.П.,

Віце-президент ГО “Академія національної безпеки”

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ БЕЗПЕКОВОГО ВИМІРУ КОМПЕТЕНЦІЙ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ (ФАХІВЦЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ)

У статті науково обґрунтовано, що концептуальною основою навчальних програм підготовки та перепідготовки (підвищення кваліфікації) державних службовців (фахівців-управлінців публічної служби) має бути орієнтація на реалізацію місії держави, яка визначає сенс її створення та існування, а саме: забезпечення безпеки суспільства та громадян, незалежно від того виконують вказані фахівці завдання, пов'язані з наданням соціальних, адміністративних чи управлінських послуг; чи від ступеня підготовки (кваліфікації) та ієрархічного рівня управління. Це означає, що вказані програми мають передбачати опанування достатнім обсягом знань, умінь та практичних навичок, які дозволяють якісно та оперативно вирішувати завдання щодо забезпечення безпеки людини, суспільства та держави в різних сферах їх життєдіяльності на місцевому, регіональному та загальнонаціональному рівнях.

Ключові слова: *місія держави, національна безпека, компетенції державного службовця, навчальні програми підготовки державних службовців (фахівців-управлінців публічної служби), система державного управління.*

CONCEPTUAL FRAMEWORK OF SECURITY MEASUREMENT OF CIVIL SERVANT' COMPETENCES (SPECIALIST OF THE PUBLIC SERVICE)

In the article it is scientifically proved that the conceptual basis for the curriculum of training and retraining (refresher training) of civil servants (managers of the public service) should be a focus on the implementation of the state's mission, which determines the meaning of its creation and existence, namely: security of society and of citizens, regardless of these professionals perform tasks associated with the provision of social, administrative or managerial services; the degree of training (qualifications) and hierarchical level of management. This means that these programs must provide for the mastering of sufficient knowledge, abilities and practical skills that allow you efficiently and quickly to solve tasks for the security of person, society and state in the various spheres of their life at the local, regional and national levels.

Keywords: *mission of the state, national security, the competence of the civil servant, the curriculum for the training of civil servants (managers of the public service), the system of public administration.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими завданнями теорії і практики державного управління щодо забезпечення національної безпеки. Динаміка процесів, які є визначальною причиною суспільно-політичних та соціально-економічних потрясінь національного та глобального масштабів, актуалізували необхідність наукового обґрунтування напрямів і способів розв'язання проблем забезпечення міжнародної стабільності та національної безпеки і, відповідно, зумовлюють необхідність вирішення принципово нових завдань щодо підвищення ефективності національних систем державного управління, серед яких чільне місце посідає модернізація підготовки управлінських кадрів для вказаної системи та органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. У нещодавно виданій Національною академією державного управління при Президентові України науковій доповіді відображено результати досить ґрунтовного аналізу сучасного стану інституційного забезпечення публічного управління та акцентується увага на тому, що впровадження комплексу назрілих державно-управлінських реформ гальмується із-за дефіциту управлінських кадрів нової генерації [1]. З огляду на це, значна частина доповіді присвячена аналізу навчальних програм підготовки та перепідготовки (підвищення

кваліфікації) державних службовців (фахівців-управлінців публічної служби) та ідеології модернізації цих програм. Разом з тим, на жаль, при аналізі існуючих програм та при обґрунтуванні підходів щодо їх модернізації, фактично ігнорується те, що визначальною функцією державних службовців (фахівців публічної служби) є створення відповідних умов для захищеності національних інтересів та нейтралізації небезпек, здатності держави відстоювати вказані інтереси, що знаходить своє адекватне відображення у відповідних навчальних програмах¹.

Формування цілей статті. Загроза втрати територіальної цілісності та державного суверенітету, непоодинокі випадки неадекватності дій органів влади на загрози економічній, політичній, гуманітарній та соціальній безпеці свідчать, про незадовільну підготовку управлінських кадрів, якщо її оцінювати крізь призму спроможності реагувати на ці загрози. Це зумовлює необхідність обґрунтування концептуальних засад безпекового виміру професійних компетенцій державного службовця, конкретне змістовне наповнення якого, а саме: перелік навчальних модулів, тем, питань мають бути враховано при модернізації навчальних програм щодо їх підготовки (перепідготовки).

Вклад основного матеріалу дослідження. В Україні прийнято низку нормативно-правових актів, які певною мірою дозволяють напрацьовувати підходи щодо визначення переліків видів діяльності та професійних компетенцій державного службовця (фахівця публічної служби) після опанування ними відповідних освітніх рівнів [2-5], а низка керівних документів визначають пріоритетні напрями діяльності органів влади, у тому числі й на довгострокову перспективу [6-11]. Очевидно, перелік професійних компетенцій та якість оволодіння ними мають бути

¹ На жаль, в Україні ці програми, за виключенням навчальної програми для спеціальності “Державне управління у сфері національної безпеки”, не зорієнтовані на виконання завдань щодо забезпечення національної безпеки. Так, навчальними програмами спеціальностей “Парламентаризм і парламентська діяльність” та “Публічна політика та управління” не передбачено жодної години щодо питань діяльності парламентарів та політиків у контексті забезпечення міжнародної, регіональної, економічної, політичної, соціальної, гуманітарної безпеки, незважаючи на те, що у парламенті є низка профільних комітетів, які опікуються питаннями безпеки України, є навіть профільний комітет з питань безпеки і оборони, а лейтмотивом виступів усіх без виключення вищих посадовців та політиків є, як правило, питання забезпечення безпеки життєдіяльності людини (індивіда), суспільства та держави. Більше того, навіть при підготовці вищих керівних кадрів (спеціальність “Управління суспільним розвитком”) в навчальній програмі передбачено лише близько відсотка на вивчення питань, пов’язаних із забезпеченням національної безпеки.

адекватним практичній реалізації завдань, визначених цими пріоритетами. Разом з тим, як на нашу думку, із-за зосередженості на досягненні короткострокових політичних та економічних цілей, нехтування потребами стратегічного розвитку суспільства і держави, ці пріоритети поки-що не стали дороговказом у практичній діяльності органів державної влади, у тому числі й щодо вирішення питань щодо забезпечення національної безпеки. Із-за цього сьогодні практично відсутній зв'язок між цілями розвитку системи забезпечення національної безпеки та соціально-економічними пріоритетами держави, що призводить до зростання загрози невиконання завдань щодо реалізації життєво важливих національних інтересів, зокрема, катастрофічно знижує спроможність їх захищати, а загрози втрати державного суверенітету України та її територіальної цілісності набули реальних обрисів.

Часто при вирішенні практичних завдань забезпечення національної безпеки національні цінності та інтереси розподіляють по групах (категоріях), наприклад, при розробці Стратегії національної безпеки [12]. Для цілей нашого дослідження розподілим базові цінності суспільства на три групи: “безпека”, “добробут”, “справедливість” (рис.1).



Рис.1. Цінності суспільства та визначальні умови їх збереження та розвитку

Очевидно, що кожна група включає низку цінностей, збереження та розвиток яких є фундаментальною умовою виживання суспільства та

держави, а відтак спонукають їх до відповідних дій. Так, прагнення до справедливості було лейтмотивом боротьби суспільства з тиранією впродовж останніх століть в європейських країнах, що знайшло своє відображення у їх законодавстві (права і свободи людини, право на приватну власність та особисте життя тощо). Разом з тим, саме безпека є не тільки цінністю, від наявності якої залежить виживання нації, а й передумовою збереження інших цінностей. З огляду на це головним пріоритетом державної політики будь-якої країни є забезпечення безпеки, що досягається перш за все за рахунок: збереження і зміцнення суверенітету і незалежності; збереження територіальної цілісності; гарантування недоторканості державних кордонів (Рис. 1). Тому виконання цих завдань можна розглядати як визначальні чинники виживання суспільства його добробуту та прогресивного розвитку, а якість, системність та оперативність їх виконання визначають сутність, сенс існування та місію держави, а саме: забезпечення безпеки суспільства та людини (Рис. 2).

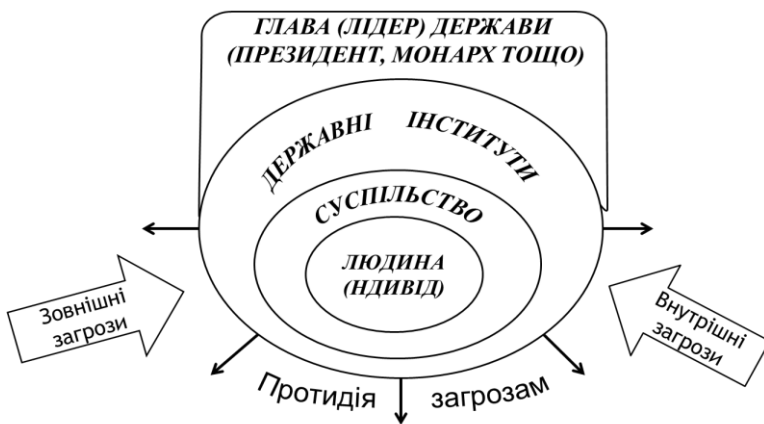


Рис. 2. Інтерпретація сенсу існування держави, який обумовлює її місію: забезпечення безпеки суспільства та людини (індивіда)

Разом з тим, незважаючи майже на очевидність викладеного вище, серед науковців ніколи не було єдності поглядів як щодо трактування сутності феномену явища, яке інтерпретують поняттям “безпека”, так і щодо першопричин походження, сенсу існування, місії та функцій держави.

Так, безпека, як комплексна характеристика соціальної системи, розглядається у таких ракурсах [12-16]²:

як об'єктивна характеристика зовнішніх умов середовища функціонування соціальної системи, що припускає наявність спрямованої ззовні на систему небезпеки та певну можливість її реалізації (це зовнішній вимір небезпеки, коли джерело небезпеки та система на яку вона спрямована, є розділеними і при аналізі акцент робиться на елементі системи, інтереси безпечного функціонування яких вимагають вжиття заходів щодо їх захисту;

як суб'єктивна оцінка умов функціонування соціальної системи, в основу якої покладається психологічна реакція людини на зовнішні умови свого існування, тобто цим умовам дається оцінка як безпечним чи небезпечним крізь призму їх чуттєво-емоційного сприйняття;

як характеристика взаємовідносин всередині самої соціальної системи (це внутрішній вимір безпеки, оскільки у цьому разі джерело небезпеки та об'єкт, на який вона спрямована, певною мірою співпадають³).

Урешті-решт, сучасні уявлення про безпеку людини (індивіда), соціальної групи, суспільства, держави, міжнародної спільноти знаходять відображення у її визначеннях, які, як свідчить аналіз, акцентують увагу, головним чином, на таких аспектах безпеки як: стан захищеності системи; відсутність небезпеки; наявність специфічної властивості (атрибуту) системи; результат специфічної діяльності тих чи інших інститутів; певний стан системи; сукупність чинників, що забезпечують життєздатність системи або сприятливі умови для її розвитку; культурно-історичні феномени розвитку; інституціоналізація взаємодій елементів соціальної системи у контексті задоволення їхніх життєво важливих потреб та досвіду культурно-історичного розвитку.

Таким чином, сучасні уявлення про феномен безпеки є досить різними, що, безумовно, знаходить відображення і в керівних документах з питань забезпечення національної та міжнародної безпеки. Разом з тим,

² Однією із причин наявності різних підходів щодо з'ясування сутності безпеки є те, що це явище є феноменом, тому читачам рекомендується ознайомитись із главою 1 "Філософія безпеки" та главою 2 "Принципи наукового вивчення безпеки" в [12].

³ Історичний досвід свідчить, що неефективність взаємодії елементів соціальної системи, зокрема, державних інститутів та інститутів громадянського суспільства породжують небезпеки, які можуть призвести до руйнації системи (держави). За таких умов забезпечення безпеки значною мірою залежить від удосконалення системи державного управління.

якщо сучасні підходи щодо з'ясування сутності феномену “безпека” розглядати у контексті аналізу умов життєдіяльності соціальних систем, то можна дійти висновку, що за будь-якого його розуміння, це поняття характеризує: *тенденції розвитку й умови життєдіяльності соціуму, його структур, інститутів, що визначаються відповідними настановами (політичними, правовими та ін.), за яких забезпечується збереження їх якісної визначеності та вільне функціонування, яке відповідає їх природі, а також певну захищеність функціонування соціуму від небезпек, яка є результатом еволюційного розвитку та наслідком діяльності соціальних інститутів.* З огляду на це, рішення щодо забезпечення безпеки соціальної системи необхідно приймати на підставі аналізу динаміки її розвитку та функціонування, які можна описати та охарактеризувати за допомогою різних показників (індикаторів, індексів), зокрема, таких як: якість перехідних процесів із одного рівня на інший під час життєдіяльності об'єкта безпеки, керованість, адекватність реакції на впливи зовнішнього середовища. Вихід показників, які характеризують життєдіяльність соціальної системи, за деякі допустимі межі, призводить або до погіршення якості управління, або до невиконання завдань системи, а, зрештою, до руйнування системи (розпаду її структури, порушення цілісності тощо). Тому, у процесі державного управління необхідно відслідковувати параметри (індекси, індикатори), які визначають рівень безпеки соціальної системи.

Щодо ж до з'ясування першопричин походження (сутності процесу виникнення), сенсу існування, місії та основних функцій держави, то існують чимало теорій, серед яких зокрема: теологічна (божественна), патріархальна, расова, матеріалістична (класова), договірна. Це зумовлено тим, що вивчення цих питань має не тільки науковий, а й суспільно-політичний та соціально-економічний характер, оскільки дозволяє глибше зрозуміти сутність (природу) держави, сенс її існування, дає можливість проаналізувати причини та умови їх виникнення, розвитку та занепаду, урешті-решт дозволяє чіткіше визначати місію держави, властиві їй функції та основні напрями діяльності, точніше установити їхнє місце і роль в житті суспільства і політичної системи.

У нашій роботі піде мова про так звану договірну теорію походження держави (відома також як концепція “суспільного договору”), оскільки, як на нашу думку, саме в ній феномену безпеки відводиться центральне місце. Крім того, вона значною мірою вплинула на розвиток

теорій соціального управління⁴, а основні її положення тією чи іншою мірою практично реалізовані в найбільш успішних сьогодні країнах⁵.

Вважається, що формування основ договірної теорії походження держави, як системи поглядів, згідно з якими держава виникає у результаті договору між людьми із-за усвідомлення ними своїх нагальних потреб та інтересів завершилося у XVII-XVIII ст.ст., а першим, хто із системних позицій проаналізував проблеми безпеки і виживання держави, суспільства та окремого індивіда в контексті їх взаємодії, був автор ідеї “суспільного договору” англійський філософ Т. Гоббс, оскільки головна мета цього договору є уникнення ситуації в суспільстві, яку можна охарактеризувати як “війна всіх проти всіх” [17]. На його думку, саме страх перед небезпеками об’єднує людей в суспільство, спонукає їх відмовлятися від прагнення щодо необмеженого самоствердження. Люди, піклуючись про власну безпеку, делегують свою свободу абсолютній владі суверена, оскільки розуміють, що в разі вибору свободи безмежного самоствердження можуть залишитися в природному стані дикості, за якого ніхто не зможе їм гарантувати особисту недоторканність і безпеку.

З огляду на сказане, за Т. Гоббсом, особиста безпека досягається тільки у сфері соціального загального, владою і силою абсолютного суверена, а головним критерієм сили влади суверена є його здатність подолати стан “війни всіх проти всіх”. Учений в ієрархії цінностей на перше місце ставив життя і безпеку, оскільки був переконаний, що лише тією мірою, якою суверен забезпечує своїм підданам життя і безпеку, можна розраховувати на той чи інший рівень досягнутого при його правлінні добробуту, тобто заради життя і безпеки можна поступитися добробутом. Забезпечуючи безпеку підданих, держава повинна надавати захист від зовнішніх ворогів і оберігати мир усередині суспільства і лише на основі дотримання цих двох умов можна забезпечити добробут.

⁴ Взаємовідносини суспільства, держави та влади досліджував ще італійський мислитель Макіавеллі, але фундамент соціальних теорій було закладено пізніше, зокрема, працями М. Вебера, Ф. Тейлора, А. Файоля, Г. Емерсона, Г. Саймона, Л. Берталанфі. При цьому, аналіз, наприклад, теорій “конвергенції”, “постіндустріального”, “інформаційного”, “сервісного” суспільства та інших, пов’язаних з ними (“теорія лідерства”, “соціологія організацій”, “соціологія влади”, “психологія успіху”, “організаційної культури” та ін.), так чи інакше використовують основні положення концепції “суспільного договору”.

⁵ Йдеться передусім про країни-члени ЄС та США, де належний захист соціальних цінностей (безпека, добробут, справедливість – див. вище) дозволяє стверджувати про дотримання у них високих стандартів щодо забезпечення безпеки життєдіяльності суспільства та людини (індивіду), передусім їх прав і свобод.

Таким чином, страх перед загрозами безпеці змушує людину шукати в суспільстві засоби колективного захисту від вказаних загроз, а пошук безпечних умов розвитку суспільства зумовлює місію державної влади.

Британський філософ Джон Локк також спирався на теорію “суспільного договору”, але його уявлення про безпеку людини ґрунтувалися на поглядах про природу людини як істоту, яка не наділена від народження свавіллям, потягом до зла чи добра [18]. Він був переконаний, що настільки зла чи добра людина, залежить від впливу зовнішнього середовища, оскільки вона є результатом накопиченого досвіду. Врешті-решт головна теза Дж. Локка полягає в тому, що “суспільний договір” дійсно укладається для забезпечення безпеки. Але якщо держава перестає гарантувати безпеку або навіть сама стає джерелом небезпеки для громадян, вони повинні мати можливість і мають право забезпечити свій захист від таких дій держави, і, таким чином, гарантувати собі найважливіші права. Для здійснення такої можливості цінністю є не стільки безпека, як особиста, індивідуальна свобода, адже на думку вченого, безпека досягається тільки за певних умов. Зокрема, забезпечення безпеки у Дж. Локка пов’язується з необхідністю поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, що дає змогу сформувати систему заборон і противаг, через яку жодна з гілок влади не може отримати її в повному обсязі й вимушена взаємодіяти з іншими за певними правилами. Тому уявлення Дж. Локка про безпеку знайшло відображення в ліберальних теоріях та практиці західноєвропейської демократії, в яких безпека індивіда не тільки отожднюється з безпекою суспільства, а й досягається шляхом застосування певних правових механізмів. Принципово важливою є й теза Дж. Локка, що народ має право відібрати владу у тих, хто буде нехтувати його інтересами та вручити її іншим, більш гідним довіри. Тому виникає певний парадокс, народ, який одержав право скасовувати владу (якщо вона нехтує інтересами його безпеки), може здійснити це право, але це повертає суспільство до стану “війни всіх проти всіх”, тобто стану, який характеризується відсутністю безпеки.

Осмыслити сутність безпеки намагався і Гегель. Безпеці протистоїть свавілля, стверджував він і широко використовував запропоновану ним же категорію “неправо”, під якою розуміє волю, що демонструє свавілля, а носієм останнього, на його думку, є індивід, відокремлений від загального права, тобто заперечення загальноновизнаного передбачає можливість “неправа” як загрозу безпеці [19]. Аналізуючи проблему забезпечення безпеки індивіда, держави і майна, Гегель віддає пріоритет безпеці держави, оскільки, на його думку, її забезпечення гарантує безпеку індивіда і майна, тому забезпечення безпеки держави є вищим ніж договірна

природа держави, тобто за необхідності держава може вимагати, щоб життя і власність індивідів були принесені в жертву загальним інтересам. Таким чином, на думку Гегеля, життя індивіда та його власність забезпечуються лише безпекою держави, а тому можуть бути принесені в жертву задля її забезпечення. З огляду на це, злочини проти безпеки держави, є найнебезпечнішими, оскільки їх наслідком, зрештою, стане загроза безпеці особи і безпеці майна.

Теорія “суспільного договору” у французького мислителя Жан-Жака Руссо, значно відрізняється від поглядів Т. Гоббса та Дж. Локка, оскільки, на його думку, незважаючи на те що згідно з суспільним договором влада над суспільством переходить до держави, державна влада має ґрунтуватися на волі та свободі кожної людини, а громадяни мають залишатися абсолютно вільними та не обмеженими діями держави навіть після укладення суспільного договору, тобто народ має право скинути владу, якщо цей договір не виконується, адже саме народ є носієм і джерелом влади [20].

Становлять інтерес і уявлення про взаємозв'язок держави та безпеки у філософії постмодерну, зокрема, на думку Ж. Бодрійєра сучасна епоха є ерою гіперреальності, коли надбудова визначає базис, а її останнім bastionом є смерть, оскільки тільки вона не має споживчої вартості і саме на ній базується будь-яка влада та економіка [21;22]. З огляду на це, на думку вченого, влада сама здійснює виробництво безпеки: починаючи від воєнної безпеки і закінчуючи страхуванням від нещасного випадку на виробництві. При цьому, у будь-якому разі йдеться фактично про конвертацію смерті, нещасного випадку, хвороби тощо в капіталістичний надприбуток. Ж. Бодрійєр убачає у такій еволюції поняття безпеки природний розвиток логічних передумов, що містилися вже в теорії “суспільного договору”, де суверен (влада) наділяється правом *змусити померти* і *дозволити жити*, але через симетрію з'являється нове право: право *змусити жити* і *дозволити померти* і повністю проявляється сутність та природна мета влади, а саме: *контролювати життя як таке*. Такі погляди на природу влади у представників філософії постмодерна зумовлюють й відповідні трансформації уявлень про сутність безпеки та інститутів держави. З одного боку, ці інститути зорієнтовані на захист громадян від злочинів терористичної спрямованості, збитків, нещасних випадків, безробіття тощо, тобто спектр гарантій індивідуальної безпеки максимально розширюється, але водночас розширюється і сфера контролю та можливостей влади. Внаслідок цього, за певних умов така “турбота” державної влади щодо безпеки громадян може стати загрозою для них самих.

Зокрема, як на нашу думку, саме у цьому контексті варто оцінювати дії Е. Сноудена та інших, хто підняв завісу над таємниченою стороною діяльності держави, завдяки чому широка громадськість дізналася про наявність системи тотального, таємного, незаконного, безперервного нагляду та контролю, що ведеться по всьому світу через Інтернет. Ці викриття фактично є констатацією факту, що право людини на приватне життя, як своєрідна лінія оборони перед державою, зруйнована. Ситуація ускладнюється тим, що переважна частина світових ЗМІ контролюється корпораціями та урядами, а без вільних ЗМІ неможливо безпечно висловлювати свою думку, читати, слухати та обговорювати ідеї.

Таким чином, починаючи з часів Т. Гоббса, безпека вважається основою державності, базовим інструментом колективного захисту людини і нації, а теорія та практика суспільного договору розвивалася. Так, її основні положення активно використовувалася у боротьбі з феодалною монархією в Європі, відображені в Декларації незалежності США, конституційно закріплені в сучасних правових державах [22; 23]. Є також підстави стверджувати, що післявоєнне відновлення і зростання добробуту Європи значною мірою стали можливим завдяки системі суспільних договорів, укладених на різних рівнях: місцевому, загальнодержавному та міждержавному. Разом з тим, очевидно, що для досягнення соціального порядку, що влаштовує більшість, потрібні ефективні механізми узгодження інтересів окремих людей і суспільних інститутів. Тому, актуальним є питання, якими мають бути ці механізми, оскільки досвід багатьох країн свідчить, що наявності законів і представницьких органів недостатньо для нормального функціонування суспільства та державних інститутів.

В цілому ж, усвідомлення безпеки як суспільної цінності визначає зміст діяльності провідних країн світу, а саме: створення умов, сприятливих для збереження та розвитку національних цінностей та, відповідно, є основою їх політики, при розробці та реалізації якої враховують, що чинниками, які здійснюють визначальний вплив на безпеку життєдіяльності людини (індивіда), суспільства та держави є: зростання ролі екологічних факторів у житті людства; економічна природа проблем, які накопичилися в біосфері та вимагають для їх розв'язання спільних зусиль світового співтовариства; необхідність врахування при розробці стратегій забезпечення безпеки еволюційних законів суспільного розвитку; важливість вибору стратегії національного розвитку, яка дозволяє гармонізувати його соціальні, економічні, політичні та гуманітарні аспекти; комплексне врахування національних особливостей розвитку та складових

міжнародної безпеки; суперечливість та взаємозалежність національних, групових та особистісних інтересів.

Оскільки безпека є суспільною потребою, то базовим принципом її забезпечення є пошук суспільної злагоди щодо вирішення принципових питань вказаного розвитку, зокрема, щодо основних напрямків суспільно-політичних та соціально-економічних реформ, оскільки ці реформи, як правило, супроводжуються низкою криз, руйнують традиційні цінності та ідеологічно-світоглядні уявлення про безпеку життєдіяльності на рівні індивіда та суспільства в цілому. Вказані уявлення функціонують на рівні соціальних взаємодій і поведінки окремих індивідів, а в сучасних умовах глобалізації з'являється й вагомий міжнародний контекст (вплив). При цьому часто відсутність національної злагоди щодо основних напрямів суспільно-політичних та соціально-економічних змін є наслідком наявності серед соціальних груп та політичної еліти діаметрально протилежних уявлень щодо сутності та шляхів забезпечення безпеки, місця та ролі інститутів у цьому процесі. Зокрема, відсутність єдності щодо визначальних чинників безпеки, призводить до суспільно-політичної нестабільності, виникнення етнічних і регіональних конфліктів, зниження ефективності використання наявних можливостей для безпечного розвитку суспільства.



Рис. 3. Принципова схема реалізації місії держави (сучасне уявлення)

Роль органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі вирішення питань щодо забезпечення безпеки полягає переважно у визначенні засобів та способів задоволення потреб у безпеці різних соціальних суб'єктів, а визначатися ці потреби повинні в результаті широкої громадської дискусії та залученням представників бізнес структур (рис.3).

При цьому основними функціями, що характеризують вплив держави на забезпечення безпеки соціуму є функції: соціального прогнозування безпеки в суспільстві; формування пріоритетів щодо забезпечення безпеки; синхронізації зусиль інструментів державної влади в їх дії на безпеку в соціумі (рис. 4)⁶; сприяння загально соціальним перетворенням, що забезпечують стабільний рівень безпеки в суспільстві; підтримки демократичних перетворень у сфері безпеки; інтеграції і координації міжнародної співпраці у сфері безпеки.



Рис.4. Основні інструменти влади, які використовуються для реалізації місії держави: забезпечення безпеки суспільства та громадян

З огляду на викладене вище, очевидно, що державні службовці та представники органів місцевого самоврядування зобов'язані мати

⁶ Вказані інструменти є сукупність економічних, політичних, воєнних та інформаційних засобів (ресурсів), які є у розпорядженні держави та можливих (дозволенних чинним законодавством) способів їх використання.

необхідний обсяг знань, вмінь та практичних навичок, які б дозволяли їм у своїй практичній діяльності враховувати вплив вказаних чинників на забезпечення безпеки життєдіяльності людини (індивіда), суспільства та держави. З іншого боку, в Україні на офіційному рівні визначено, що головною метою держави є формування демократичного суспільства європейського стандарту, складовими якого, зокрема є: державний суверенітет, громадянське суспільство, соціально-економічна та суспільно-політична стабільність, розвиток творчого потенціалу особистості. Виконаний нами аналіз поточних та перспективних напрямів діяльності та завдань органів державної влади, які передбачені керівними документами стратегічного рівня це підтверджує та дозволяє дійти висновку, що більше половини із них прямо або опосередковано відображають необхідність практичної реалізації головної місії держави: забезпечення безпеки суспільства та громадян (Табл. 1)⁷.

Таблиця 1

Декомпозиція місії держави в керівних документах стратегічного рівня в Україні (основні напрями діяльності органів державної влади)

Назва керівного документу	Кількість напрямів (завдань), які стосуються забезпечення безпеки громадян	
	<i>Безпосередньо</i>	<i>Опосередковано</i>
Угода про асоціацію між Україною та ЄС (24 напрями)	8	6
Стратегія сталого розвитку “Україна–2020” (35 напрями)	6	18
Програма діяльності Кабінету Міністрів України (47 напрямів)	11	13

⁷ Так, в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС передбачено низку заходів стосовно запровадження антикризового управління щодо реагування на глобальні й регіональні виклики та загрози, які безпосередньо відображають необхідність практичної реалізації головної місії держави: забезпечення безпеки громадян, а захист національних товарів (захист національних товаровиробників) – опосередковано, в Плані заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку: “Реформування системи національної безпеки та оборони” – безпосередньо, а “Запровадження системи аналізу, прогнозування та стратегічного планування державної політики” – опосередковано.

Продовження Таблиці 1

План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна–2020” (78 напрямів)	13	28
Послання Президента України до Верховної ради “Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки”	14	6
Стратегія національної безпеки України	14	
ВСЬОГО	58	75

Таким чином, при розробці навчальних програм, метою яких є підготовка та перепідготовка (підвищення кваліфікації) державних службовців (фахівців-управлінців публічної служби), принципово важливим є врахування наступного.

1. Опанування (залежно від рівня підготовки: бакалавр, магістр, докторська ступінь) *базовими компетенціями*, які дозволяють дати загальні знання, уміння та практичні навички щодо реалізації головної місії держави: забезпечення безпеки суспільства та людини (індивіда) (Табл.2).

2. Будь-які види діяльності державних службовців (фахівців-управлінців публічної служби) передбачають наявність у них знань, вмінь та практичних навичок (професійних компетенцій) (Табл.3), зорієнтованих на збереження та розвиток базових цінностей суспільства, які, по суті, є критеріями комплексного володіння ними інструментами влади (див.Рис.4).

3. Практичну реалізацію схеми реалізації головної місії держави представниками корпусу державних службовців, територіальних громад, інститутів громадянського суспільства та бізнес-структур (див. Рис. 3);

4. Враховувати наявність взаємозалежності рівня підготовки (кваліфікації), переліку компетенцій та ієрархічного рівня застосування інструментів влади державними службовцями (Табл. 4).

Таблиця 2

Базові компетенції державного службовця

Назва виробничої функції	Загальнокультурні компетенції
<i>1. Громадянська поведінка та професійна етика</i>	Компетенції: правової поведінки; суспільного служіння; етичної поведінки
<i>2. Соціальна, професійна і освітня взаємодія</i>	Компетенції: пізнання дійсності; толерантного сприйняття соціально-культурного різноманіття; конструктивної взаємодії з громадянами та інститутами громадянського суспільства, іншими організаціями; лідерства; командної роботи; застосування комунікативних технологій і засобів; професійної взаємодії; ділового спілкування; професійної комунікації на іноземній мові
<i>3. Організація та проведення досліджень для вирішення професійних задач</i>	Компетенції: постановки проблем; аналітичної роботи; володіння інструментальними засобами дослідження; наукової роботи; креативності
<i>4. Професійне самовдосконалення</i>	Компетенції: саморозвитку; критичного аналізу; відповідальності

Таблиця 3

Професійні компетенції державного службовця, як критерій комплексного володіння інструментами влади

Інструменти влади	Професійні компетенції/ компетентності
ЕКОНОМІЧНІ	<i>Організаційно-управлінська компетенція</i> (організація діяльності органу публічної влади з питань економічного супроводження державної політики забезпечення національної безпеки та протидії загрозам національній безпеці у економічній, соціальній, екологічній сферах). <i>Адміністративна компетенція:</i> (планування економічних заходів органу публічної влади щодо забезпечення національної безпеки та застосування методів антикризового управління у сфері економічної та соціальної безпеки

Продовження Таблиці 3

ПОЛІТИЧНІ	<p><i>Організаційно-управлінська компетенція</i> (організація діяльності органу публічної влади з питань політичного, правового, дипломатичного супроводження державної політики забезпечення національної безпеки та протидії загрозам національній безпеці у політичній сфері).</p> <p><i>Адміністративна компетенція</i> (планування політичних, правових, дипломатичних заходів органу публічної влади щодо забезпечення національної безпеки та застосування методів антикризового управління у сфері політичної безпеки)</p>
ВОЄННІ	<p><i>Організаційно-управлінська компетенція</i> (організація діяльності органу публічної влади з питань військово-силового супроводження державної політики забезпечення національної безпеки та протидії збройній агресії).</p> <p><i>Адміністративна компетенція:</i>(планування воєнних заходів органу публічної влади щодо забезпечення національної безпеки та застосування методів антикризового управління у сфері воєнної безпеки)</p>
ІНФОРМАЦІЙНІ	<p><i>Організаційно-управлінська компетенція</i> (організація діяльності органу публічної влади з питань впровадження системи інформаційного супроводження державної політики забезпечення національної безпеки та протидії інформаційній агресії)</p> <p><i>Адміністративна компетенція:</i> (планування інформаційно-психологічних операцій (заходів) органу публічної влади щодо забезпечення національної безпеки та застосування методів антикризового державного управління у сфері інформаційної безпеки)</p>

Таблиця 4

Взаємозалежність рівня підготовки (кваліфікації), переліку компетенцій та рівня застосування інструментів влади державними службовцями

Рівень підготовки (кваліфікації)	Перелік компетенцій	Ієрархічний рівень застосування інструментів влади
Доктор філософії (Ph.D)	Організаційно-управлінські	Стратегічний (загальнодержавний)

Продовження Таблиці 4

	Адміністративні. Інформаційно-аналітичні Експертно-консультативні Проектні компетенції. Науково-дослідні. Науково-педагогічні	
Магістр	Організаційно-управлінські Адміністративні Інформаційно-аналітичні Експертно-консультативні Проектні	Оперативно-стратегічний (загальнодержавний та регіональний)
Бакалавр	Організаційно-управлінські Адміністративні Інформаційно-аналітичні	Оперативно-тактичний (регіональний та місцевий-територіальні громади)

5. Вказані програми мають принципово відрізнитися від навчальних програм підготовки інших фахівців-управлінців, діяльність яких пов'язана, наприклад, з управлінням виробничим процесом тим, що знання, вміння та практичні навички вказаних фахівців публічної служби мають бути перш за все зорієнтовані на реалізацію місії держави: забезпечення безпеки суспільства та людини (індивіду), незалежно від того виконують вони функції та завдання, пов'язані з наданням соціальних, адміністративних чи управлінських послуг, а також незалежно від рівня підготовки (кваліфікації) та ієрархічного рівня управління (рівня застосування інструментів влади). Це означає, що нормативні та варіативні навчальні дисципліни вказаних навчальних програм мають передбачати опанування обсягом знань, умінь та навичок, які дозволяють здійснювати системний аналіз загроз безпеці людини (індивіду), суспільству та державі (в політичній, економічній, соціальній та гуманітарній сферах їх життєдіяльності), готувати та практично реалізовувати пропозиції щодо адекватного реагування на вказані загрози. Очевидно, що ступінь та повнота вказаного аналізу (поточний, середньостроковий, довгостроковий,

регіональний, загальнодержавний, глобальний, галузевий тощо) та відповідні пропозиції щодо реагування на загрози залежать від міри оволодіння необхідними компетенціями яка, в свою чергу, зумовлена функціями та завданнями ієрархічного рівня управління, тобто рівня застосування інструментів влади.

6. Оцінювання кінцевих результатів навчання в межах кожної навчальної дисципліни будь-якої навчальної програми з підготовки фахівців для публічної служби має передбачати оцінку навичок щодо розробки документів: аналітичних оглядів, стратегій, пропозицій щодо змін до чинного законодавства тощо, основою яких має бути системний аналіз загроз безпеці життєдіяльності людини (індивіду), суспільству та державі в політичній, економічній, соціальній та гуманітарній сферах, а також оцінку навичок щодо практичної реалізації вказаних документів.

У подальшому перспективними напрямками дослідження вбачається вдосконалення методології обґрунтування переліку професійних компетенцій державного службовця (фахівця публічної служби) у контексті їх спроможності щодо реагування на загрози національним інтересам і на цій основі переліку навчальних модулів та тем, які мають бути відображені в навчальних програмах щодо їх підготовки (перепідготовки).

Список використаної літератури

1. Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентові України : наук. доп. / авт. кол. : Ю.В. Ковбасюк, А.І. Семенченко, Ю.П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2015. – 160 с.

2. Про вищу освіту : закон України від 01.07.2014 № 1556-VII [Електронний ресурс] Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>. – Назва з екрана.

3. Про затвердження Національної рамки класифікацій : постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 р. №1341 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF>. – Назва з екрана.

4. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. №266 [Електронний

ресурс] Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF>. – Назва з екрана.

5. Класифікація видів економічної діяльності (ДК 009: 2010): наказ Держспоживстандарту від 11 жовтня 2010 року №457 [Електронний ресурс] Офіційний сайт Державної регуляторної служби України. – Режим доступу: <http://www.dkrp.gov.ua/info/842>. – Назва з екрана.

6. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [Електронний ресурс] Урядовий портал. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246581344. – Назва з екрана

7. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” : указ Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015 [Електронний ресурс] Офіційне представництво Президента України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>. – Назва з екрана.

8. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України від 11 грудня 2014 року № 26-VIII : постанова Верховної Ради України [Електронний ресурс] Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19>. – Назва з екрана.

9. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” у 2015 році : розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 року № 213-р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80>. – Назва з екрана.

10. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році”. – К. : НІСД, 2015. – 684 с.

11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України” : указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/paran7#n7>. – Назва з екрана.

12. Ситник Г.П. Національна безпека України: теорія і практика : монографія / Г.П. Ситник, В.М. Олуйко, М.П. Вавринчук / за заг. ред. Г. П. Ситника. – Хмельницький ; К. : Кондор, 2007. – 616 с.

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

14. Маньков В.Д. Безопасность общества и человека в современном мире / В.Д. Маньков. – СПб.: Политехника, 2005. – 551с.

15. Возжеников А.В. Общая теория национальной безопасности: учебн. / А.В. Возжеников, Н.В. Кривельская, И.К.Макаренко и др.; под общ. ред. А.А. Прохожаева. – М.: Изд-во РАГС, 2002. – 320 с.

16. Викторов А.Ш. Введение в социологию безопасности: курс лекций / А.Ш. Викторов. – М.: “Канон +“ РООИ “Реабилитация” : ОИ “Реабилитация”, 2008. – 567 с.

17. Гоббс Т. Левіафан, або Матерія, форма і влада держави церковного і цивільного. твори: У 2 тт. Т.2. – М.: Думка, 1991. – 736 с.

18. Локк Дж. Твори: У 3 т. Т. 3. – М.: Думка, 1988 – С. 137-405.

19. Гегель Г. Основи філософії права, або природне право і державознавство : пер. с нем. / Г.Гегель ; Пер. Р. Осадчук, Микола Кушнір. – Київ : Юніверс, 2000. – 329 с.

20. Руссо Ж.Ж. Про суспільний договір. Трактати / Ж.Ж.Руссо. – М.: “КАНОН-прес”, “Кучкова поле”, 1998. – 416 с.

21. Бодрийяр Ж. Символический обмен и смерть / Ж. Бодрийяр – М: Добросвет, 2000 – 387 с.

22. Бодрийяр Ж. Система вещей / Ж Бодрийяр. – М: Рудо-Миной, 1999 – 222 с.

23. Декларація незалежності від 4 липня 1776 р., Конституція і законодавчі акти Сполучених Штатів Америки. Т. 1 / за ред. О.А. Жидкова. – М.: Прогрес, 1993, С. 90-91.

24. Конституції та законодавчі акти буржуазних держав XVII-XIX ст. – Англія, США, Франція, Італія, Німеччина: Зб. док. / за ред. Н.П. Галанза. – М.: Юрист, 1959. – 569 с.

