

**Державний механізм
забезпечення національної
безпеки:
інституціонально-правова та
технологічна парадигми**

У книзі досліджується державний механізм забезпечення національної безпеки. Зокрема, висвітлюється інституціонально-структурна складова цього механізму, у т. ч. історія та організація правоохоронних органів і державних військових формувань різних країн, а також аналізується його функціонально-технологічний вимір. Значна увага приділяється історії розвитку Збройних сил України.

Монографія розрахована на науковців, викладачів та студентів, а також на окремих громадян, яких цікавлять питання національної безпеки та пов'язані з нею інститути державного механізму.

Вступ

Поняття «безпека» академічні словники тлумачать як «відсутність небезпеки», тобто відсутність будь-яких загроз особі, суспільству та державі. Безпека — це стан захищеності життєво важливих інтересів країни від внутрішніх та зовнішніх загроз.

Загалом можна визначити двох суб'єктів забезпечення безпеки — державу (державна безпека) і громадянське суспільство (громадська безпека). Безпеку держави можна охарактеризувати такими параметрами, як дотримання конституційних суспільних відносин, зміцнення державної влади, економічна могутність, законність, територіальна цілісність та непорушність кордонів. На противагу цьому громадська безпека полягає в соціальній справедливості, дотриманні прав громадян та суспільства в цілому у їх взаємовідносинах із державою, режимі законності, економічному добробуті громадян, демократичному плюралізмі, відкритості суспільства та національній визначеності громадянського суспільства.

Синтезом державної та громадської безпеки є національна безпека, яка стає універсальною системою взаємного захисту прав та інтересів особи, суспільства і держави. При цьому державна безпека є засобом, а громадська — метою визначення та захисту життєво важливих інтересів громадян. За цієї умови національна безпека може називатися безпекою особистості, суспільства та держави або ж безпекою країни.

У механізмі забезпечення національної безпеки вирішальну роль відіграють держава та її інститути. При цьому інституціонально в цьому механізмі задіяні не лише державні органи, установи та підприємства, а й державні збройні формування, зокрема і збройні сили.

Крім того, важливу роль у забезпеченні національної безпеки відіграють особливості організації функціонування, інакше кажучи, різноманітні державні технології.

Слід зазначити, що концептуальні засади, напрями і тенденції розвитку окремих інститутів механізму держави вже стали об'єктом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, про що свідчить низка монографічних досліджень, конференцій, наукових

семінарів та «круглих столів» останніх років. Різні аспекти діяльності державного механізму та його організації досліджували українські вчені В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Антонов, Ю. Барабаш, О. Батанов, Ю. Битяк, С. Гавриш, В. Гарашук, С. Гусаров, С. Дегтярьов, В. Єрмолаєв, В. Журавський, А. Заєць, О. Зайчук, С. Ківалов, В. Ковальчук, В. Колесник, А. Колодій, Ю. Коломієць, Т. Коломоєць, І. Кресіна, А. Крижановський, О. Крупчан, Є. Кубко, А. Куліш, В. Лемак, В. Литвин, Д. Лук'янов, О. Марцеляк, Н. Мішина, Г. Мурашин, В. Настюк, В. Нестеренко, Н. Оніщенко, В. Опришко, О. Петришин, В. Пилипчук, Н. Плахотнюк, В. Погорілко, І. Процюк, В. Россіхін, О. Святоцький, М. Селівон, С. Серьогіна, В. Сіренко, В. Скрипнюк, О. Скрипнюк, М. Ставнійчук, Ю. Стасюк, В. Тацій, І. Тимченко, Є. Тихонова, М. Ткачук, Ю. Тодика, В. Федоренко, М. Цвік, В. Шатіло, Ю. Шемшученко, В. Шувалова, В. Яворський, О. Ярмиш та ін.

Серед теоретиків далекого зарубіжжя гносеологічні, онтологічні та інші проблеми державного механізму досліджували такі відомі вчені, як Р. Агранофф, Т. Адорно, Ф. Ардан, Р. Арон, Дж. Барбер, В. Бернхем, Дж. Блум, Р. Броди, Ч. Вайз, А. Валанзуала, С. Валанзуала, Л. Готроп, Д. Л. Горовіц, М. Дебре, А. Демішель, М. Дюверже, Р. Елліс, А. Есмен, Б. Келлерман, Т. С. Кілер, Е. Корвін, Б. Ларрі, Х. Дж. Лінц, С. Лорті, Х. Меллер, С. Мілкіс, Р. Нойштадт, Л. Ольсон, Т. Петерсон, М. Пікемаль, Ф. Платон, С. Сковронек, М. Стукі, Ф. Табіо, А. де Токвіль, Ф. Фрейдел, С. Хесс, С. Холмс, П. Шейн, А. Шлезінгер, М. Шугарт та ін.

Не применшуючи ролі й значущості доробку попередніх науковців, необхідно визнати, що в Україні поки що немає фундаментальних досліджень механізму держави, на основі яких можна було б опрацювати новітню методологію, теорію і практику формування та функціонування його інститутів.

Саме тому метою цього монографічного дослідження є здійснення на основі праць вітчизняних та зарубіжних науковців комплексного аналізу ролі механізму держави в забезпеченні національної безпеки.

На завершення хотілося б подякувати науковому редактору та рецензентам, які неодноразово читали текст під час підготовки монографії до друку, усіх, хто сприяв її виходу своїми цінними порадами і критичними зауваженнями, що дало можливість більш чітко окреслити нашу авторську позицію та посилити аргументацію окремих положень, а також надати праці логічної послідовності, а висновкам — завершеної форми.

Механізм держави: технологічна парадигма

1.1. Бюрократія, бюрократизм та реформи

Взаємозв'язок між інститутами державного механізму здійснюється за допомогою державних технологій.

Термін «технологія» походить від поєднання двох грецьких слів «*techne*», яке позначає «мистецтво», майстерність» або «вміння», та «*logos*», тобто «наука». Інакше кажучи, технологія – це «сукупність методів обробки, виготовлення, зміни стану (властивостей, форми) первинної сировини в процесі відтворення остаточної продукції» [356].

Здебільшого категорія «технології» є характерною для технічних дисциплін: кібернетики, інформатики, робототехніки та ін.

Проте вже у 1967 р. видатний польський письменник та філософ С. Лем висунув ідею існування так званих соціальних технологій, під якими він розумів «обумовлені станом знань та суспільною ефективністю способи досягнення цілей, що встановлюються суспільством» [198, с. 22].

Адаптуючи категорію «соціальні технології» до держави, ми можемо висунути саму ідею державних технологій. На нашу думку, державні технології – це обумовлені станом знань та загальною ефективністю способи досягнення мети, що встановлюється державою.

На сьогодні не існує вичерпного переліку державних технологій, тим більше що й сама тематика є практично не розробленою. Фактично певна ідея щодо існування державних технологій міститься в розробках професора В. Афанасьєва, який і висунув ідею існування механізму функціонування держави як сукупності всіх «внутрішніх чинників, інститутів і засобів, що забезпечують дію складових частин держави та їхню взаємозалежність» [279, с. 45].

На нашу думку, до державних технологій належать бюрократія, диктатура, адхократія, державне проектування, креативна корпорація, електронне урядування, соціальна ієрархія, розумна організація тощо.

Фактично ж усю сукупність державних технологій можна звести до трьох груп:

- 1) бюрократія (на сьогодні є найбільш поширеною з державних технологій);
- 2) антибюрократичні державні технології (диктатура, адхократія, креативна корпорація, електронне урядування, соціальна ієрархія, розумна організація та ін.);
- 3) державне проектування, яке може існувати як в умовах бюрократії, так і в умовах технологій, що їй протистоять.

Як зазначалося вище, найбільш поширеною серед державних технологій на сьогодні є бюрократія.

Уперше цей термін ужив у 1745 р. В. де Гурне, який розумів під бюрократією певний спосіб здійснення влади державою, коли остання вдавалася до створення штату оплачуваних цивільних службовців [167, с. 15].

Проте ще з XIX ст. з «легкої» руки засобів масової інформації бюрократія стала синонімом відсталості, свавілля чиновників та певною мірою корупції. При цьому останнє дійсно може мати місце. Як приклад можна навести ситуацію в окремих країнах Африки, де, за словами Л. Гевелінга, «корупційною передумовою дрейфу бюрократії... служать деякі форми зближення, єднання адміністраторів державних і громадських організацій з представниками приватного бізнесу. Взаємозв'язки підприємців і чиновників мають тривалу історію в африканських країнах» [80, с. 208]. Таку думку поділяє й американський соціолог І. Валлерстайн, який свого часу акцентував увагу на прагненні африканської бюрократії трансформувати, принаймні, частину контрольованого нею суспільного багатства у свою власність [443, с. 280]. Практично те саме на сьогодні існує в сучасній Росії, де «держслужбовці мають доступ до інформації, що є робочим інструментом силових міністерств», а тому «обов'язково отримують від цього особистий прибуток» [123, с. 10].

Проте, як на нашу думку, позиція отождолення бюрократизму з корупцією є абсолютно неприпустимою. Більше того, сама ієрархічна якість бюрократії може розглядатися як позитивна, адже необмежена свобода особи, не врегульована законом та формальними принципами, може призвести до безладдя в соціальному житті.

Категорія «бюрократія» є поєднанням французького слова *bureau* – контора, канцелярія та грецького *kratos* – влада. Фактично «бюрократія» означає владу контори, владу канцелярії. Проте з погляду менеджменту специфікою бюрократії є «спеціалізований розподіл праці, чітка управлінська ієрархія, правила і стандарти, показники оцінки роботи, принципи найму, засновані на компетенції працівника» [231, с. 682].

Не менш важливим є той факт, що бюрократія, за з М. Вебером, спирається на панування «загальнообов'язкових регламентованих процедур, виконання яких не залежить від того, хто саме і стосовно кого їх виконує» [373, с. 166]. Як писав з цього приводу сам філософ, «справжньою професією справжнього чиновника... не повинна бути політика. Він повинен управляти насамперед безпристрасно... У разі ж якщо (незважаючи на його переконання) вища установа наполягає на наказі, який він вважає помилковим, справою честі чиновника є виконання наказу під відповідальність того, хто видав наказ, виконання добросовісно і чітко, так, немов би цей наказ відповідав його власним переконанням» [54, с. 19].

Аналізуючи співвідношення бюрократії з іншими способами управління (традиційного чи харизматичного), М. Вебер ототожнює першу із машинним виробництвом, а останні – із ремісництвом. На його думку, точність, швидкість, знання, сталість управлінського процесу, службова таємниця, єдиноначальність, субординація, зведення до мінімуму конфліктів і економічність – усі ці якості підносять бюрократію вище і харизматичного панування [221, с. 169].

Виходячи з цього, під *бюрократією* ми розуміємо державну технологію, для якої є характерним спеціалізований розподіл праці, чітка управлінська ієрархія, правила, стандарти та загальнообов'язкові, заздалегідь регламентовані процедури, виконання яких не залежить від того, хто саме і стосовно кого їх виконує. Бюрократія становить собою складне соціально-політичне явище, що виникає та розвивається під впливом взаємодії суспільства та держави, що постійно змінюється, а також прошарок управлінців, покликаних впроваджувати в життя владні рішення політичного керівництва. При цьому бюрократія виконує як основні функції адміністративного управління, так і додаткові функції, зокрема, дорадчу, консультативну, інформаційну, аналітичну та розпорядчу.

Іншим видатним дослідником феномену бюрократії був французький соціолог М. Крозьє, для якого бюрократія тривалий час залишалася «ідеологічним міфом нашого часу» [434, с. 234].

На його думку, парадокс бюрократії виникає з подвійності самого її явища, яка в зародку окреслилася вже в роботах М. Вебера. З одного боку, розвиток бюрократичних процесів є наслідком і проявом раціональності, і в цьому сенсі бюрократія стоїть вище за інші форми організації. З іншого боку, створюється враження, що організації такого типу досягають успіху саме завдяки своїм вадам, тобто завдяки тому, що зводять своїх членів до ситуації стандартизації. У цьому сенсі бюрократія постає «як свого роду Левіафан, який готується обернути в рабство всю людську расу» [434, с. 234].

У сучасній соціології, на його думку, існує три головні трактування бюрократії. Перше традиційно ототожнюється з державною бюрократією; друге належить до веберівської концепції раціоналізації соціальної діяльності; третє сприяє популярному її розумінню як поширенню рутинних процедур, що гальмують розвиток. Саме останній, дисфункціональний її сенс акцентує М. Крозьє [434, с. 164].

В історії організаційних вчень про бюрократію французький дослідник визначає три етапи. Перший охоплює період створення теорії «ідеального типу» М. Вебером, яка відповідає «ілюзії раціоналістів епохи наукової організації праці, які ще не відійшли від тейлоровської механістичної моделі аналізу людської поведінки» [434, с. 235–236].

Пов'язуючи розвиток капіталізму з процесом зростання раціональності і з такими, що ігнорують «людський вимір», рисами, як ієрархія, безособовість, спеціалізація, регламентація, веберівська модель концентрує всю свою увагу на проблемах контрольованості й керованості, які в пізній соціології і політології переросли на проблему маніпуляції суспільною свідомістю, орієнтовану на «одновимірну людину» суспільства масового споживання.

Другий етап розпочали теоретики «школи людських відносин». Вони, хоча й були далекі від спростування схеми М. Вебера, усе ж таки довели, що «організація, яка відповідає «ідеального типу», є дуже далекою від абсолютно ефективної» [434, с. 236]. Відкриття «людського фактора» сприяло виникненню теорій бюрократичних дисфункцій. Однак дослідники «людських відносин» тільки вказали на наявність співвідношення між бюрократією як раціональною організацією та бюрократією як дисфункцією, залишивши без уваги політичну складову проблеми [433].

Третій етап характеризується підвищеним дослідним інтересом до негативних проблем діяльності бюрократії. Оригінальність інтерпретації дисфункціональних аспектів роботи бюрократичних організацій

в працях М. Крозьє полягає в тому, що він побачив у дисфункціях не відхилення, а конструктивну властивість у функціонуванні сучасних бюрократичних організацій, їх «латентну функцію». Яким це парадоксальним не здається на перший погляд, але саме дисфункції, на його думку, зберігають і посилюють бюрократію. «Бюрократична система організації, – пише дослідник, – це така, у якій дисфункції стали головним елементом рівноваги» [434, с. 257].

Звичайно, структура «архетипу управління», запропонованого М. Крозьє для визначення французької бюрократичної системи і владних відносин, потребує коригування [166, с. 12].

Річ у тім, що ефективність самої бюрократії значною мірою залежить від кадрового потенціалу держави. «Кадри вирішують все», – зазначив Й. Сталін [357, с. 528]. Робота ж із кадрами є важливим напрямом діяльності держави. Так, управління кадрами «передбачає виконання певних послідовних дій, зокрема, визначення мети й основних напрямків роботи з кадрами, постійне удосконалення цієї роботи, визначення засобів, форм і методів здійснення поставленої мети, організацію роботи з виконання прийнятих рішень, координацію і контроль за виконанням запланованих заходів» [367, с. 11].

У результаті подібної кадрової роботи створюється ефективне чиновництво, яке, на відміну від демократично обраних політичних діячів, набагато більш кваліфіковано розуміється на конкретних питаннях державного й політичного життя. За словами І. Латишева, їхньою «величезною перевагою є незрівнянно краще знання змісту законів і законодавчої процедури, а також ходів і виходів у складному лабіринті державних установ» [195, с. 78].

Інша ознака бюрократії полягає в тому, що в її умовах усі рівні перед єдиним порядком. Уніфікація перетворюється на гарантію проти недоліків державних чиновників і можливості зловживань, на гаранта стабільності в суспільстві. Річ у тім, що підвищення коефіцієнта корисної дії і припинення тенденцій бюрократії стати річчю для себе можуть бути реалізовані лише з допомогою встановлених ззовні правил діяльності. Саме тому державою створюються правила, перед якими стають рівними всі учасники суспільних відносин.

На цьому ж наголошував і М. Крозьє, вказуючи, що безособовість бюрократичної моделі передбачає вироблення правил, які зумовлюють функції людей в різних ситуаціях. Її суть полягає в прагненні до повної ліквідації свавілля й ініціативи індивідів через ліквідацію «невизначеностей». У системі, де відсутнє «свавілля» підлег-

лих у визначенні ними своїх функцій, вважав М. Крозьє, роль керівника обмежується формальним контролем за застосуванням правил. Отже, він втрачає реальну владу над підлеглими. У свою чергу, останні позбавлені можливості впливати на керівництво, оскільки їхнє керівництво повністю детерміноване вищими розпорядженнями.

Фактично ми можемо стверджувати, що бюрократія є найбільш ефективною державною технологією у сфері забезпечення стабільності. Інакше кажучи, бюрократія найкраще стабілізує ситуацію в державі, і жодна з інших технологій (у тому числі й диктатура) не здатна стабілізувати ситуацію в країні так, як це може зробити бюрократія. Річ у тім, що бюрократія може перешкоджати будь-яким змінам, у тому числі й тим, що не зачіпають її безпосередніх інтересів, але здатні викликати ланцюгову реакцію, результатом якої може стати конструювання нових каналів і механізмів розподілу ресурсів. Тим самим, замикаючись на своїх інтересах, бюрократія підтримує стабільність у суспільстві, адже неспроможна «повною мірою реалізувати творчий потенціал» [161, с. 128]. Саме цей елемент тягне за собою можливість появи бюрократизму, коли «бюрократія перебуває в стані війни з дійсністю через неможливість адекватно сприйняти її» [219, с. 101].

Проте, на відміну від бюрократії, бюрократизм – хвороба державного апарату, або, як зазначено у фантастичному кіносеріалі «Зоряні війни», «темний бік» бюрократії, що означає владу «бюро», тобто письмового столу, контори, «конторовладдя», інакше кажучи, владу апарату, відірваного від народу. За словами М. Алієвої, бюрократизм «являє собою суспільні відносини, що притаманні сфері управління та складаються між управлінськими структурами і масою населення» [11, с. 74]. Він виникає, якщо апарат управління починає працювати не стільки заради інтересів суспільства, скільки сам на себе. У державному апараті бюрократизм становить собою дисфункцію, зумовлену об'єктивним незбігом між реальним та оптимальним виконанням функцій управління, яке тягне за собою певну соціальну небезпеку.

Сам термін «бюрократизм» виник на позначення негативного соціально-політичного явища, витрат функціонування бюрократії як сукупності негативних властивостей та проявів її поведінки.

Саме з бюрократизмом пов'язані ті проблеми, через які слово «бюрократ» набуло негативного змісту.

Будучи технологією стабільності, бюрократія є абсолютно неспроможною до організації будь-якого розвитку, до будь-яких змін. Як зазначається, «одвічне прагнення бюрократії до стагнації, войовничий

Зміст

Вступ	4
Розділ 1 Механізм держави: технологічна парадигма	5
1.1. Бюрократія, бюрократизм та реформи	5
1.2. Антибюрократичні державні технології	42
Глава 2 Державні збройні формування як елемент державного механізму	89
2.1. Правоохоронні органи в державному механізмі: прокуратура, поліція та органи безпеки	89
2.2. Збройні сили: історія і сучасність	138
Післямова	240
Список використаних джерел	241
Ілюстрації	275



[Перейти на сайт →](#)