ТЕМА 1. Теоретико-методологічні засади формування та забезпечення соціальної безпеки

1.1. Безпека як філософська, соціальна та економічна категорія

1.2. Генезис категорії «соціальна безпека» та тенденції розвитку соціальної безпеки в Україні

1.3. Трансформації моделі соціальної безпеки у правовому полі національної безпеки

1.1. Безпека як філософська, соціальна та економічна категорія

Сучасний світ стає дедалі більш непередбачуваним. Він наповнений загрозами глобального характеру, що негативно впливають не лише на існування окремих держав, етносів, соціальних груп, але і людської цивілізації загалом. Чутливість людини до небезпек лише зростає з ускладненням її соціальної організації та підвищенням якості життя. «Продукування» ризиків відбувається в усіх суспільних сферах: економічній, політичній, соціальній. Вони зумовлені дією багатьох природних, інформаційно-комунікативних, соціальних і технологічних процесів, на розгортання яких впливає цілий ряд непрогнозованих, випадкових об'єктивних та суб'єктивних чинників. Тому в держави й суспільства в цілому, а також в окремих людей постійно збільшується потреба в безпечному існуванні. Це унеможливлює управління суспільством як жорстко детермінованою системою та потребує вдосконалення соціальних відносин й інститутів.

Головними ознаками складних соціальних систем, до яких належать національні держави, є стабільність, безпека, захищеність і відповідальність. Завдяки ним соціум здатен функціонувати в умовах конфліктів, криз, невизначеності, ризику та забезпечувати збереження своєї структури, підтримання рівноваги ендогенних елементів і надійності зв'язків та має можливість протистояти зовнішнім і внутрішнім загрозам. Узгоджене функціонування та розвиток усіх соціальних інститутів створюють умови для гармонійного взаємовпливу різних сфер життєдіяльності людини, суспільства і держави, що забезпечує високу якість життя, умови гідної праці та соціальний захист громадян, політичну та економічну стабільність країни.

Лінгвістичне визначення терміна «безпека» (лат. securitas – без турботи, страху, грец. ασφάλεια – володіти ситуацією) поєднує в собі свободу чи захист від небезпеки або тривоги, а також заходи, вжиті для гарантування безпеки країни, особи, цінності.

Генезис поняття «безпека» випливає з біологічної природи людини як суб'єкта, першоосновою якого є інстинкт самозбереження. Згідно з теорією потреб А. Маслоу потреба в безпеці стає пріоритетною одразу після задоволення фізіологічних потреб людини і передує виникненню потреб вищого рівня – соціальних, а також потреб поваги і самовираження. Потреба в забезпеченні особистої та колективної безпеки супроводжує існування людини в часовому континуумі цивілізаційного розвитку та нерозривно пов'язана зі становленням соціуму і держави. Саме тому категорія безпеки є міждисциплінарною, має глибокий філософський зміст та історичне коріння, а також взаємозв'язок із політологією, історією, правом, економікою, соціологією та іншими науками.

Проблеми безпеки привертали увагу мислителів і державних діячів Давнього Сходу, Давньої Греції та Римської імперії, вона була предметом дослідження і впровадження в суспільну практику в усі історичні епохи – Античності, Середньовіччя, Відродження, Просвітництва і Новітніх часів. Мислителі Античності, як фундатори філософської, політичної, правової думки, заклали підвалини сутнісного розуміння категорії «безпека», визначили концептуальні та ідеологічні засади безпеки особистості, суспільства, держави. При цьому безпека розглядалася як стрижневий елемент державності, пов'язаний із поняттям гуманізму і прав людини. Це знайшло відображення в теоріях Платона, Аристотеля, Епікура, Демокрита, для яких спільним було розуміння безпеки як забезпечення захисту громадян – членів суспільства.

Платон розумів безпеку як систему забезпечення колективної та індивідуальної допомоги й порятунку, створювану людьми, які об'єднуються для задоволення своїх потреб та спільного проживання. Саме з цих позицій він розглядав сутність держави і розробив цілісну системну концепцію безпеки соціуму, що включала механізми забезпечення освіти і виховання громадян, формування їх морального стану, а також надання людині усіх життєвих благ, на які вона заслуговує завдяки законній праці, корисної для держави та суспільства. Вказані підходи започаткували основи фундаментальних демократичних прав і свобод людини.

На думку Аристотеля, негативний вплив на безпеку мають неправильний державний устрій і надмірне майнове розшарування суспільства. За таких умов виникає або крайня демократія, або олігархія в чистому вигляді, або тиранія. Основою безпеки філософ вважав розподіл влади на законодавчу, виконавчу і судову. Давньогрецький філософ-матеріаліст Епікур сформулював концептуальний підхід до укладення певного суспільного договору, що має визначати взаємну безпеку населення та загальну користь для суспільства і держави. Він наголошував на рівноцінній ролі держави й суспільства як суб'єктів гарантування безпеки людини та вважав, що головна мета полягає в забезпеченні спільної безпеки людей і запобіганні ризикам завдання шкоди один одному. Демокрит вважав державу гарантом безпеки суспільства та громадян. Він розглядав безпеку як можливість пристосування людини до умов проживання на засадах самозбереження, необхідного для безпечного існування самої людини та її функціонування в суспільстві. Відтак, підходи до розуміння безпеки людини і суспільства в античному світі ґрунтувалися на принципах державної влади і права, що забезпечувало стабільне існування соціуму у певних рамках та було покликано гарантувати його безпечний устрій і сталий розвиток. Однак за часів великих завоювань О. Македонського та імператорів Римської імперії основним пріоритетом стала воєнна безпека імперій та особиста безпека їх лідерів, тоді як роль соціальних аспектів була знівельована.

На території Європи термін «безпека» почав застосовуватися наприкінці XII ст. і тлумачився як стан людини, яка перебуває у спокої та відчуває себе захищеною від усілякого роду небезпек, що можуть існувати в суспільстві. Проте таке розуміння безпеки на західноєвропейських теренах вживалося досить рідко, принаймні до XVII ст. Більш поширеним було трактування безпеки як дефініції, що асоціювалася з управлінням державою та державним устроєм задля досягнення всезагального блага для населення. Отже, держава повинна була стояти насторожі суспільного захисту і спокою.

У XI-XII ст. у Київській державі була укладена збірка стародавнього руського права «Руська правда», що стала важливим історичним джерелом пізнання найдавніших норм українського звичаєвого права. Цей юридичний документ забезпечував людині можливості боронити свої права на життя, здоров'я і майно та мав безпосередній вплив на всі пам'ятки Литовсько-Руської доби. Пізніше норми «Руської правди» знайшли відображення у найбільш визначній пам'ятці українського права гетьманської доби «Права, по которымъ судится малороссійскій народъ» (1743 р.).

Теологічне розуміння категорії безпеки мислителями Середньовіччя зводилося до Божественного промислу, а Бог виступав джерелом безпеки й усіх благ у суспільному житті. Так, Ф. Аквінський розвивав філософське бачення безпеки з позицій механізмів, заснованих на владі Бога, виокремлення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави і громадянського суспільства. У трактаті «Про правління государів» він обґрунтував необхідність створення християнської доктрини держави, заснованої на безпеці людини, ідеологічній, духовній та політичній спільності різних категорій населення. Процедура встановлення державності, на думку теолога, аналогічна процесу створення світу Богом за принципами організованості, гармонійності та безпеки. Мета державності – спільне благо, забезпечення безпеки людини та суспільства, гідного розумного життя.

Філософію Відродження характеризує антропоцентризм (ключова роль людини як центру і мети Всесвіту), гуманізм (повага до гідності та розуму людини, її права на щастя, вільний прояв почуттів і здібностей), пантеїзм (нерозривна єдність Бога і світу), а також інтерес до дослідження держави, ідей соціальної рівності та індивідуалізму. Мислителі цієї епохи вважали, що безпека полягає в єднанні, рівності прав, спільній праці та рівномірному розподілі благ. Вони розуміли соціальну безпеку як головну передумову благополуччя людства чи спільноти, чинник зовнішньої та внутрішньої політики держави і наголошували, що забезпечення особистої та громадської безпеки, а також попередження можливої небезпеки залежить не лише від окремої людини, але і від держави. Значний внесок у розвиток теорії безпеки здійснив Н. Макіавеллі, який пов'язував безпеку соціуму з ефективністю політичної законодавчої влади.

Наприкінці XVII – на початку XIX ст. у Європі сформувалася думка про всезагальну безпеку і добробут як головну мету державної політики, а власне безпека стала комплексним та універсальним поняттям, що передбачало гармонійний розвиток суспільства на засадах злагоди, компромісу суспільного договору, забезпечення стабільності та спокою в усіх сферах життєдіяльності населення. Безпечний стан означав таке функціонування державних органів та різноманітних організацій, що гарантувало стабільну політичну та економічну ситуацію в країні, належне матеріальне забезпечення її населення. Відтак, безпека стала необхідною умовою

людського буття. Глибшому та об'єктивнішому розумінню безпеки як категорії, нерозривно пов'язаної з удосконаленням суспільних відносин, сприяв розвиток інституту права – важливого елементу легітимізації державних рішень у системі забезпечення безпеки суспільства, держави, людини. Так, один із засновників сучасного міжнародного права Г. Гроцій підкреслював, що в забезпеченні безпеки держави та її громадян пріоритетне значення належить розвиненим правовим відносинам.

Філософія епохи Просвітництва розглядає категорію безпеки в контексті соціальних і громадянських прав людини. Революційні події у Франції довели неможливість безпечного розвитку нації без гарантій безпеки кожного окремого громадянина – таке розуміння стосується як національної безпеки загалом, так і соціальної безпеки зокрема.

Складний симбіоз держави-суспільства-людини розвинуто в теорії англійського філософа Т. Гоббса, який розглядав безпеку як необхідний елемент виживання індивіда в умовах боротьби «усіх проти всіх», а державу – як механізм забезпечення цієї безпеки громадянам. Безпека трактувалася Гоббсом не лише як умова існування індивіда, але і як засіб забезпечення кожному члену суспільства тих благ, що потрібні для повноцінного життя, здобуті законною плідною працею задля держави та громадян. Цікавим є тлумачення Т. Гоббсом безпеки людської особистості як збереження життя та забезпечення засобів для цього, за яких останнє не було б важким. Цей підхід і сьогодні існує як предмет соціогуманітарної безпеки.

Проблему безпеки та її місця в процесах розвитку держави розглядав голландський філософ Б. Спіноза, який трактував мир не просто як відсутність війни, а як єднання душ, національну злагоду. Він вважав, що основними рушіями переходу до державно-організованого суспільства є прагнення до добробуту та взаємодопомоги, а також безпека. Саме демократія, на думку мислителя, основу якої становить безпека, забезпечує мир і спокій громадян у державі та є найкращим аргументом на користь існування державного правління, адже в умовах додержавного стану в соціумі панувало індивідуальне свавілля, через що люди не могли почуватися в безпеці. Держава – це наріжний камінь безпечного існування індивіда, адже її кінцева мета полягає в тому, щоб звільнити суспільство та його членів від страху та гарантувати належний рівень безпеки, при якому кожна людина може реалізовувати своє природне право на існування. Б. Спіноза також обґрунтовував положення про свободу як необхідну умову розвитку безпеки особи і зміцнення гарантій безпечного буття громадянського суспільства. Він вважав, що стан безпеки, механізми її забезпечення залежать від форм політичного устрою держави. Національна безпека та соціальна безпека в теорії Спінози тонко та органічно сполучена з категорією духовної безпеки.

Остання має забезпечуватися в ідеологічних засадах держави та реалізовуватися шляхом виконання нею своїх функцій. Такий підхід знайшов продовження в сучасних теоріях гуманітарної безпеки, згідно з якими духовна безпека є важливим аспектом забезпечення соціальної та національної безпеки суспільства.

П. Гольбах як критерій безпечного існування суспільства розглядав стан рівноваги, під якою розумів збалансування впливу державної влади на людину та ступеня свободи окремого індивіда в усіх сферах життєдіяльності. Важливий акцент філософ робив на правильному виборі стратегії розвитку суспільства, заснованій на конкретності, об'єктивності, науковій обґрунтованості та закономірності розгортання реальності. Подібні думки висловлював і Ж.-П. Марат. Він вважав, що громадянські права слід розглядати через призму особистої безпеки, маючи яку, індивід позбавляється страху бути пригнобленим. Особливу увагу Ж.-П. Марат приділяв особистій свободі, завдяки якій людина має можливість повною мірою застосовувати свої фізичні та моральні здібності, а отже, отримувати задоволення і насолоду від життя. Він обґрунтовував необхідність існування апарату судової влади для забезпечення захисту державних органів влади та населення, що має підтримувати безпеку, рівновагу і спокій у суспільстві.

На думку представників німецької класичної філософії кінця XVIII– початку XIX ст., ключовим елементом у механізмі забезпечення безпеки населення є держава. Невиконання нею даної функції призводить до деградації суспільних відносин, проявів насильства над особистістю, скасування духовноморальних, правових і культурних обмежень та загальної деструкції соціального порядку. І. Кант виокремлював зовнішню та внутрішню безпеку громадянського суспільства і держави. У роботі «Філософія права» Г. Гегель оперує поняттям «суспільна безпека», запроваджує термін «загроза суспільній безпеці» та зазначає, що державі належить ключова роль щодо забезпечення інтегральної безпеки суспільства, держави й окремого індивіда.

Велику роль у розвитку теорії безпеки відіграє соціальна філософія, яка вивчає шляхи забезпечення соціальної стабільності, виявляє та аналізує наявні й потенційні загрози і небезпеки.

Дослідження представників позитивістського напряму (О. Конта, Г. Спенсера) дозволили сформувати основи сучасної науки про суспільство, проблеми його гармонізації та досягнення стабільності.

Першим політико-правовим актом, у якому було сформульовано державну доктрину безпеки та зафіксовано потребу в досягненні безпеки в суспільстві, визначено природні права людини й обґрунтовано необхідність конструктивної взаємодії держави та індивіда, стала Декларація незалежності США 1776 р. У ній втілено основні ідеї епохи Просвітництва, що полягають у ствердженні: цінності невід'ємних прав людини на життя, свободу та прагнення її до щастя; принципу народного суверенітету; прав індивіда на безпечне існування, що забезпечується державою; прав на невдоволення і недовіру органам влади, які можуть бути змінені в разі їх неспроможності забезпечувати безпеку громадян.

Наприкінці XIX ст. визначення безпеки було закріплено у вигляді правової норми в Російській імперії. При цьому вона ототожнювалась, передусім, із нормативною регламентацією громадською безпеки в «Положенні про заходи щодо охорони державного порядку та громадського спокою», прийнятому 14 серпня 1881 р. У 1904 р. Президент США Т. Рузвельт у посланні до Конгресу вперше використав поняття національної безпеки, що дістало свого концептуально-теоретичного визначення у прийнятому в 1947 р. Законі «Про національну безпеку». У 1934 р. у СРСР з'явилося поняття «державна безпека», сформульоване на засадах підпорядкування інтересів особи інтересам держави. Отже, в історичному контексті розвиток проблематики національної (державної) безпеки відбувався паралельно з формуванням національної держави, її інститутів та потреби щодо захисту національних інтересів.

У традиційному індустріальному суспільстві інтеграція поняття безпеки до політико-адміністративного дискурсу розвинених країн зумовлена, передусім, її розумінням як військово-політичної безпеки держави, а проблеми безпеки розглядаються в контексті феномену нестабільності. Історія людства в епоху постмодерну послідовно породжує нові соціальні конфігурації, форми та якість колективного співіснування, за яких ключовою цінністю суспільного розвитку стає безпека як людства загалом, так і окремої людини.

У 1986 р. У. Бек обґрунтував концепцію суспільства ризику, в якому перехід від простої до рефлексивної модернізації має наслідком продукування не лише благ, але і ризиків, поширення стає неконтрольованим, глобальним, надсоціальним і надкласовим. Виробництво ризиків переважає над виробництвом багатства, характерного для індустріального суспільства, що призводить до зміни основного нормативного ідеалу в моделі суспільства з рівності на безпеку, а орієнтації на задоволення нових потреб – на орієнтацію на їх самообмеження. Унаслідок цього соціальний проект набуває захисного характеру – не досягнення «гарного», а запобігання «найгіршому».

Таким чином, найбільш важливими характеристиками суспільства ризику є:

соціальні, економічні, політичні та культурні умови продукування інституційної невизначеності, збільшення фрагментарності, хаосу; втрата чіткого розмежування між природою і культурою; стирання меж між класами, націями, людьми; кількісне та якісне зростання ризиків.

Власні теорії ризиків у нелінійних соціумах запропонували Н. Луман і Е. Гіденс. Так, Н. Луман стверджує, що загалом не існує як вільної від ризику поведінки, так і ситуації абсолютної надійності. У сучасному соціумі ризик безпосередньо пов'язаний із прийняттям рішення щодо майбутнього, а небезпека є характеристикою ефектів навколишнього світу. Це відрізняє його від традиційного суспільства, де люди стикалися з ризиком у форматі невпевненості щодо майбутнього. Соціолог наголошує, що новітні виклики суспільства ризику пов'язані з викликами демократії, громадянському суспільству, правовій державі та правам людини. При цьому якщо протягом усієї попередньої новітньої історії вся відповідальність за ризик та безпеку людини і суспільства була безумовною прерогативою держави, то суспільство ризику презентують інші актори управління: наднаціональні та субнаціональні. Рефлексивна активність наднаціональних структур управління, доповнена субнаціональними «точками реакцій», ставить питання про нові претензії на раціональність і «контрольоване розширення сфери раціонального діяння». У зв'язку з тим, що в політичній риториці надійність набуває характеру загальноприйнятої цінності, демократичні уряди не повинні ігнорувати громадські оцінки ризику.

У концепції Е. Гідденса ризики є глобальним явищем, обумовленим більшим ступенем невизначеності та непередбачуваності результату, ніж ризики суспільства індустріального модерну. На його думку, ризик виступає динамічною силою, що мобілізує суспільство, яке прагне змін. У сучасному суспільстві ризики антропогенного характеру мають амбівалентну природу,

внаслідок чого ризик одночасно розглядається як негативне явище, що несе загрозу людському існуванню, а також як позитивна функція каталізатора суспільних перетворень. З огляду на це, людина «пізньої сучасності» постійно повинна здійснювати вибір на основі експертного, особистого або колективного ризик-досвіду. Поширення ризиків зумовлює соціально небезпечні ситуації, а самі ризики стають викликами демократії, громадянському суспільству, правовій державі та правам людини.

Безпека тісно пов'язана із буттям як фундаментальною філософською категорією. У зв'язку з цим О. Чорна рекомендує виходити на рівень осмислення безпеки як захисту та забезпечення індивідуального, суспільного, національного буття і буття людства загалом.

В. Пасічник пропонує розглядати категорію безпеки з філософських позицій як захист: об'єктивно-духовного буття – духовних цінностей, віри, моралі, ідентичності, культури, менталітету; матеріально-предметного буття – матеріальних умов існування, що створюються у трудовій, економічній, побутовій, мистецькій сферах; суспільно-історичного буття – матеріальних та нематеріальних (духовних) предметів буття, системи суспільних і міжнародних відносин держав, країн, цивілізацій, спільнот в історичному часі та геополітичному просторі; суб'єктивно-особистісного буття – життєдіяльності людини з її неповторним індивідуальним досвідом та визначеними проявами буття.

Філософське розуміння категорії «безпека» поєднує в собі захищеність буття особи, суспільства, держави, країни, нації, людства, природи, наявність безпечних умов їх існування, відсутність шкідливих наслідків життєдіяльності сьогодні та в майбутньому.

Безпека людини є ключовою складовою стратегічного напряму, визначеного Організацією Об'єднаних Націй (ООН) як сталий людський розвиток. С. Гасеґава наголошує, що сталий людський розвиток є результатом еволюції класичних концепцій розвитку, заснованих на традиційних чинниках виробництва (земля, капітал і праця), до нової соціальної парадигми, де людина набуває ролі головного актора і кінцевої мети розвитку.

Сучасна модель людського розвитку передбачає розширення можливостей людей щодо шляхів і засобів підвищення якості власного життя на основі забезпечення справедливості та стійкості. Справедливість, як властивість і міра адекватності зусиль, спрямованих на підтримання рівноваги світу, не може бути досягнута поза межами гідної праці як свідомої, суспільно корисної діяльності людини в умовах свободи, рівності та безпеки. За допомогою гідності суспільство визнає цінність людської особистості, тоді як стійкість передбачає підтримання здатності та необхідних умов для розвитку у взаємодії з навколишнім середовищем у теперішньому і майбутньому світі. З огляду на це, в рамках концепцій сталого розвитку та гідної праці відбувається формування критичних умов для людського розвитку щодо екологічної стійкості, безпеки і прав людини, сприяння рівності та соціальній справедливості.

Безпека як соціальна категорія в широкому розумінні розглядається через соціалізацію всіх сфер людського життя та підпорядкування їх соціальним цілям у рамках моделі соціальної держави. Її основи були закладені розвитком ідей держави загального добробуту кінця XIX – початку XX ст., джерелом яких стала Декларація прав людини (1789 р.) як спадок Великої французької революції та суспільного договору Ж.-Ж. Руссо. Європейська традиція держави загального добробуту була притаманною українській науковій думці ще на етапі становлення її теоретичних, концептуальних засаду рамках етики соціал-реформізму, одним із представників якої є академік Б. Кістяківський.

Практичне втілення концепції держави загального добробуту відбулося у 80-х роках XIX ст., коли уряд О. Бісмарка надав соціальній політиці статусу офіційної доктрини Німеччини та згодом закріпив її у Веймарській конституції (1919 р.).

Ідеї держави загального добробуту теоретично підготували успіх соціал-демократичних урядів країн північної та центральної Європи, однак їх розвиток був перерваний економічною кризою 30-х років XX ст. і Другою світовою війною. Концепції держави загального добробуту в 40-70-х роках XX ст. передбачали наявність сильної держави, що брала на себе значну частину функцій перерозподілу благ у суспільстві, основними цілями якої були забезпечення визначеного рівня добробуту, підтримка соціально вразливих громадян і цілих соціальних груп. До початку 1980-х років теоретичні засади соціальної держави базувались на положеннях утилітарної концепції англійського філософа Дж. Бентама. Пізніше в розумінні соціальної держави стали переважати субсидіарні підходи, згідно з якими держава створює умови для діяльності та розвитку громадян, їх об'єднань і залишає за собою право втручатися тоді, коли люди дійсно не можуть подбати про себе власними зусиллями.

Г. Еспінг-Андерсен визначив типи держави загального добробуту за такими критеріями: ступінь державного втручання (інтервенції), стратифікація (розшарування) суспільства, а також рівень декомодифікації або «розтоварювання» – виключення з ринкового регулювання певних сфер життєдіяльності (або регулювання їх поза ринком), заміщення ринкового розподілу товарів та послуг бюрократичним розподілом благ, при якому інститути і політика спрямовані на суспільне чи політичне формування життєвих умов індивідуумів (соціальних груп, громадян). За цими критеріями виокремлюються неоліберальна (американська), соціал-демократична (скандинавська, шведська) і консервативно-корпоративістська (франко-німецька) моделі соціальної держави.

Формування неоліберальної моделі (США, Канада, Австралія, Великобританія та ін.) супроводжувалося розквітом приватної власності та мінімальним втручанням держави в усі сфери життєдіяльності суспільства. Соціал-демократична модель (Швеція, Норвегія, Фінляндія, Данія та ін.), або солідарна, соціальна ринкова економіка, являє собою поєднання лібералізму з соціалізмом, тому принципи універсалізму соціальних прав межують у ній із непорушністю індивідуальної автономії. Консервативно-корпоративістська модель (Австрія, Німеччина, Італія, Франція та ін.) поєднує риси перших двох типів.

М. Альбер розглядає рейнську модель, що отримала свою назву через наявність спільних рис економічних систем країн, розташованих на берегах ріки Рейн (Швейцарія, Німеччина, Бельгія та Голландія), з акцентом на більш широку центральноєвропейську модель. У рейнській моделі держава розуміється не як держава добробуту (в англійській реформістській традиції, що виходить до політики, запропонованої у 1940-х роках В. Беверіджем як засновником англійської держави добробуту), а як держава соціальної безпеки в традиції О. Бісмарка, заснованої у 1890-х роках.

Будь-яка економічна категорія, як теоретична абстракція, має специфічні ознаки, сутність і форму прояву, головну функцію, місце в системі категорій, форми і методи використання. Економічні категорії відповідають певним історичним умовам і відображають певний рівень економічного життя людства. Вони є абстрактним втіленням основних елементів суспільних виробничих відносин як головного предмета та мають об’єктивний характер, оскільки представляють об’єктивну дійсність. Інтерпретація безпеки як економічної категорії випливає з розуміння економіки (грец. oikonomia – управління господарством) як найважливішої сфери суспільного буття, де з використанням різного роду ресурсів здійснюються виробництво, обмін, розподіл та споживання продуктів людської діяльності, а система економічних відносин формується і постійно розвивається під впливом економічних законів.

Головною метою економічної системи є не лише отримання максимальних прибутків, але і забезпечення комплексного розвитку, створення сприятливих умов праці, розв’язання актуальних науково-технічних і соціальних проблем, максимальне задоволення матеріальних і духовних потреб людей та ін. Результативність її функціонування визначається відсутністю кризових процесів і соціального напруження, зростанням виробництва, фінансовою стабільністю тощо. Вона залежить також від наявних потенційних можливостей (матеріальних, трудових і фінансових ресурсів) та здатності ефективно управляти економічними процесами.

Безпека виступає важливою характеристикою стійкості, невразливості економічної системи країни, стабільності процесів розширеного самовідтворення національної економіки для збалансованого задоволення потреб громадян, суспільства і держави на певному визначеному рівні та часовому проміжку, протидії економічній дестабілізації під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників, а також забезпечення конкурентоспроможності національної економіки у світовій системі господарювання.

Основна функція безпеки як економічної категорії зумовлена наявністю диспропорцій і дисфункцій, що виникають у процесі функціонування ринкового економічного механізму у зв’язку з існуванням так званих «провалів ринку». Зокрема, це стосується дотримання суб’єктами господарювання норм економічної конкуренції, стандартів якості та безпеки товарів і послуг, взаємодії економічного механізму із соціальною, екологічною та іншими сферами з питань зайнятості населення, рівня оплати та безпеки праці, впливу на навколишнє середовище тощо. З огляду на це, безпека в системі економічних категорій поєднує в собі економічну свободу та захист від небезпеки економічної дестабілізації, що означає створення умов для досягнення стійкості економічної системи та сталого розвитку суспільства, а також заходи щодо гарантування економічної безпеки держави, особи і суспільства.

О. Полтораков вважає, що на кінець першого десятиліття XXI ст. у контексті становлення «сек’юритології» (науки про безпеку) постала проблема реконцептуалізації поняття «безпека»,

імпортованого з воєнної та міжнародно-політичної науки, де категорія «безпека» посідає центральне місце разом із категорією «національний інтерес». Учений обґрунтовує тезу про доцільність досягнення «максимуму безпеки» в умовах поширення суспільно-політичного концепту безпеки з воєннополітичної (переважно міжнародної) сфери на суміжні соціально-гуманітарні галузі. Він зазначає, що від початку XX ст. у США та інших країнах Заходу визначення безпеки (англ. security) розглядається переважно з воєнно-політичної точки зору – як стан, що є результатом реалізації оборонних заходів для підвищення захищеності держави від ворожих актів чи інших видів зовнішнього втручання. При цьому особлива увага, принаймні в США, приділяється проблемам безпеки держави, або національної безпеки. Поняття національної безпеки (англ. nationalsecurity) є невід'ємним атрибутом більшості воєнно-політичних концепцій у контексті національної оборони і зовнішніх відносин. Характерним для визначень національної безпеки є те, що певним центром, навколо якого виникає об'єднання, виступає національний інтерес.

Водночас О. Полтораков акцентує увагу на зміні методологічних підходів до визначення ключових понять і категорій національної безпеки виходячи з динамічних реалій багатовимірного соціально-політичного контексту. На його думку, національна безпека стає міждисциплінарною категорією, синтетичним поняттям політології та соціології, воєнних й економічних наук, що викликає її досить широке тлумачення. Така термінологічна експансія поступово концептуалізується як інтелектуальна проблема постмодерністської реконструкції соціальної реальності. У зв'язку з цим особливого значення набуває проблема змістовного наповнення ключових категорій, на яких базуються спроби осмислення сучасного «безпекоцентричного» світу. У межах концептуального переходу та логіки, що спирається на семантичний і лінгвістичний аналіз пов'язаних із безпекою понять, науковець вважає цілком відповідним тлумачення національної безпеки як ступеня, міри чи рівня: захищеності життєво важливих інтересів, прав і свобод особи (громадянина), суспільства (народу, нації) і (національної) держави від внутрішніх та зовнішніх загроз; відсутності загроз правам і свободам людини (громадянина), базовим інтересам та цінностям суспільства (народу, нації) і національної держави.

У дискурсі постпозитивістського парадигмального переходу Т. Куна від дисциплінарності та проблемності в суспільних науках відбувається зміна акцентів зі статичного розуміння безпеки на динамічне. Динамічну складову до тлумачення безпеки привносить поява термінів «сек'юритизація» і «десек'юритизація». Це свідчить про відносну (переважно суб'єктивну) важливість тих чи інших загроз і ризиків з точки зору суспільства та вказує на вербалізований динамічний зв'язок тієї або іншої проблеми з полем безпеки при посередництві дискурсу, маркованого за соціальною, етноконфесійною, гендерною та іншими ознаками. Небезпідставно претендує на об'єктивність опис стану національної безпеки за допомогою кількісних методів, що відповідає поширеній серед науковців філософії позитивізму та практиці політичного реалізму.

На думку американського соціолога Р. Інглхарта, актуальність безпекової проблематики зростає у зв'язку з тим, що відбувається притаманне добі постмодерну зрушення від «матеріалістичних» цінностей з акцентом на економічній та фізичній безпеці до цінностей «постматеріальних», орієнтованих на проблеми індивідуального самовираження та якості життя. Цей процес супроводжується імплементацією воєннополітичного визначення безпеки (англ. security) досоціальногуманітарної сфери, на відміну від природничо-технічного розуміння безпеки, що оперує англомовним терміном safety.

Сутність категорії «безпека» в широкому розумінні розглядається як «наявність сприятливих умов для функціонування складної системи, за яких вплив зовнішніх і внутрішніх чинників не призводить до її дестабілізації». З позиції суб'єктів суспільних відносин безпека визначається як «стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, її прав і свобод; матеріальних і духовних цінностей суспільства; конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності держави».

В. Пасічник визначає чотири підходи до трактування поняття «безпека»: статистичний – «безпека як стан захищеності від»; апофатичний – «безпека як відсутність загроз і небезпек»; діяльнісний – «безпека як система заходів, спрямованих на створення певних безпечних умов»; пасивний – «дотриманням певних параметрів і норм, від забезпечення яких безпосередньо залежить безпека».

Відповідно до таких методологічних позицій В. Ліпкан розглядає сутність категорії «безпека», обґрунтовуючи, що безпека є специфічною властивістю динамічних систем, критерієм оцінки їх якості.

У сучасному політико-правовому полі України безпека визначається як рівень захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства, держави, довкілля від реальних або потенційних загроз, які створюють антропогенні чи природні чинники.

Цінними є напрацювання Р. Підлипної, яка узагальнила існуючі трактування категорії «безпека», визначила основні її сутнісні ознаки:

відсутність небезпеки, збереженість, надійність; стан, за якого не загрожує небезпека комусь, чомусь; стан, коли кому-небудь чи чому-небудь ніщо не загрожує; рівень захищеності життєво важливих інтересів людини, а також суспільства, держави, довкілля від реальних або потенційних загроз, що їх створюють антропогенні чи природні чинники; стан, тенденції розвитку й умови життєдіяльності соціуму, його структур, інститутів, за яких забезпечується збереження їх якісної визначеності з об'єктивно зумовленими інноваціями і вільне, притаманне власній природі, функціонування.

Поняття безпеки співвідноситься з певним об'єктом – технічною системою, природою, людиною, суспільством, державою та ін. Тому забезпечення безпеки, попередження та мінімізація глобальних і локальних ризиків потребують збалансування взаємовідносин і взаємодії людини, суспільства, держави, природних, технічних та соціальних систем. З огляду на це, декомпозиція безпеки здійснюється на основі таких критеріїв:

за суб'єктами – особиста (індивідуальна), суспільна, громадська, державна, національна, колективна, загальнолюдська; за масштабом – глобальна, міжнародна, регіональна, локальна; за сферами життєдіяльності суспільства – воєнна, екологічна, економічна, інформаційна, пожежна, політична, продовольча, радіаційна, соціальна, технічна, транспортна, фінансова, ядерна.

З позицій національної держави виокремлюють зовнішню і внутрішню безпеку, при цьому однією із складових останньої є суспільна безпека. Саме вона пов'язана із соціальною сферою національної безпеки, яка визначає зміст соціальної безпеки, створює її багаторівневу систему та дозволяє визначати її за суб'єктами (людина, суспільство, держава). Розкриття змісту категорії «безпека» згідно з міждисциплінарним підходом (філософським, соціальним, економічним) уможливлює комплексне виявлення сутності терміна «соціальна безпека».

1.2. Генезис категорії «соціальна безпека» та тенденції розвитку системи соціальної безпеки в Україні

Ключовою особливістю розвитку сучасного суспільства є соціалізація всіх сфер людського життя та підпорядкування їх соціальним цілям. У Декларації соціального прогресу і розвитку ООН наголошується, що міжнародний мир та безпека, з одного боку, та соціальний прогрес і економічний розвиток – з іншого перебувають у тісному взаємозв'язку та взаємно впливають одне на одного. Відтак, соціальна безпека виступає ключовою передумовою не лише соціального, але й економічного прогресу країни. Забезпечення соціальної безпеки людини, суспільства і держави є центральним концептом, навколо якого має бути структурована діяльність усіх трьох гілок влади на всіх її рівнях, адже саме гарантування соціальної безпеки є необхідною передумовою позитивного сприйняття суспільством діяльності владної еліти і довіри до неї, а також успішної реалізації проголошених в Україні реформ.

Основу соціальної безпеки становить «захищеність життєво важливих інтересів людини, громадянина, суспільства, за якої забезпечуються соціальний прогрес та економічний розвиток, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у соціальній сфері, зокрема у сфері соціальної політики та пенсійного забезпечення, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти, культурного розвитку населення тощо».

У правовому полі України немає офіційного визначення категорії «соціальна безпека». З урахуванням цього автори численних наукових публікацій наводять власні її формулювання. Так, Р. Підлипна пропонує поділяти їх за двома підходами: статичним (традиційним) і наслідковим. Вона зазначає, що представники статичного (традиційного) підходу Б. Мінін, О. Новікова Т. Русанова, О. Хомра, В. Скуратівський, П. Шевчук, В. Бульба, А. Меляков, Л. Весельська, Н. Коленда трактують **соціальну безпеку** як певний стан захищеності соціальних інтересів особи і суспільства у широкому та вузькому значенні, наводять перелік загроз соціальній безпеці та визначають її невід'ємною складовою національної безпеки.

На думку В. Бульби та А. Мелякова, метою соціальної безпеки є забезпечення сталого й ефективного функціонування і розвитку особистості та суспільства в умовах мінливого внутрішнього і зовнішнього середовища. Для її досягнення потрібні розробка та реалізація системи соціальних гарантій, окремої державної політики, спрямованої на збереження і розвиток людського потенціалу, ефективне функціонування системи життєзабезпечення населення, узгодження інтересів і потреб усіх суб'єктів захисту.

Науковці, які пропонують наслідковий підхід до визначення соціальної безпеки, розглядають її не лише як певний стан рівноваги в суспільстві, але і як наслідок певних дій з боку держави, тобто комплексу заходів забезпечення соціальних інтересів і соціальних потреб громадян. Так, Е. Лібанова та С. Пирожков зазначають, що соціальна безпека є результатом ефективної соціальної політики. О. Білорус, В. Паламарчук, В. Серебряніков та А. Хлоп'єв підкреслюють взаємозв'язок соціальної безпеки і комплексу заходів щодо її досягнення. Л. Весельська, Н. Коленда, О. Давидюк, В. Данилишин, В. Куценко, О. Повстин, А. Самійло, А. Татаркін безпосередньо пов'язують із соціальною безпекою категорію якості життя, а П. Шевчук пропонує як базове поняття розглядати соціальні інтереси.

Таким чином, інтегроване **поняття соціальної безпеки включає**: стан і можливості захищеності соціальних інтересів людини, суспільства, держави від впливу зовнішніх та внутрішніх загроз соціальній та національній безпеці; гарантії правового та інституціонального захисту інтересів суб'єктів соціальних відносин (людини, соціуму та держави) від загроз зовнішнього та внутрішнього характеру, що забезпечуються за рахунок попередження соціальних ризиків (загроз, небезпек) та пом'якшення їх наслідків.

Соціальна безпека створює умови для безпечного розвитку суспільства, визначає пріоритети соціальної політики та є складовою національного ресурсу, багатства нації і держави. Суб'єктами соціальної безпеки є органи законодавчої влади, центральні й місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання та громадяни.

З макроекономічної точки зору соціальна безпека являє собою систему управління соціальними ризиками для компенсації шкоди, зменшення або запобігання їх впливу на державу, суспільство та громадян. Як соціально-економічна категорія соціальна безпека охоплює відносини щодо перерозподілу національного доходу з метою забезпечення визначених соціальних стандартів життя для кожної людини в умовах дії соціальних ризиків.

У світовій практиці визначення соціальної безпеки має переважно прикладне, інструментальне значення, пов'язане зі створенням та функціонуванням державних систем соціальної підтримки людей із суспільно неадекватним низьким рівнем доходів або їх відсутністю. Чітко окреслений «безпековий» контент містять лише два словосполучення – власне у парадигмі безпеки (social security) та у значенні захисту (social safety).

У 1952 р. Міжнародна організація праці (МОП) прийняла Конвенцію про соціальне забезпечення (мінімальні стандарти), що визначає традиційні ризики втрати або зменшення доходу внаслідок об'єктивних обставин (хвороби, безробіття, старості, трудового каліцтва, професійного захворювання, утримання дітей, вагітності та пологів, інвалідності, втрати годувальника). Ці соціальні ризики враховуються при наданні соціальних виплат через систему соціального страхування, у фінансуванні якої беруть участь застраховані особи (social insurance). На думку деяких авторів, такий підхід є дуже вузьким, оскільки соціальне забезпечення не обмежується лише наданням грошових переказів, а спрямоване на забезпечення безпеки праці, здоров'я та соціальної участі.

Системні наукові наробітки щодо визначення індикаторів і порогових значень показників соціальної безпеки в Україні як складової національної безпеки належать багатьом ученим. Основними науковими результатами цих робіт стали розробка соціальних детермінант національної безпеки України, побудова системних показників соціальної безпеки, стратегічне планування індикаторів соціальної компоненти національної безпеки.

Реальне змістовне наповнення загального розуміння механізму забезпечення соціальної безпеки і доведення його до практичної імплементації можливі лише за умови комплексного врахування всіх складових соціальної безпеки. Перспективну змістовну структуру соціальної безпеки з точки зору використання у практичній діяльності запропоновано в роботах О. Новікової, І. Гнибіденка, А. Колота, Є. Ніколаєва. Автори виокремлюють три макроструктурні складові соціальної безпеки – соціальну безпеку держави, суспільства і людини, що тісно пов'язані та суттєво впливають одна на одну. О. Коваль пропонує розглядати соціальну безпеку у традиційному (відсутність загроз для соціуму) та альтернативному (відсутність загроз з боку

соціуму) розумінні. Це дає можливість зосередити подальшу увагу саме на соціальній безпеці суспільства. Н. Коленда визначає механізм забезпечення соціальної безпеки як цілісну систему, функціонування якої спрямоване на перешкоджання виникненню, послаблення або подолання загроз соціальній безпеці та підвищення її рівня шляхом впливу органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських організацій та самих громадян на соціальні процеси в суспільстві, що пов'язано з використання ряду методів, заходів, інструментів і важелів з урахуванням загальноприйнятих принципів і критеріїв. У структурі цього механізму Н. Коленда виокремлює методи (економічні, організаційні, правові), ресурсне забезпечення (фінансове, нормативно-правове, інформаційне, кадрове), а також такі складові, як принципи, інституції, заходи, інструменти, важелі впливу.

Л. Шипілова визначає національну безпеку як «необхідний і динамічний стан відносної невразливості держави, що визначає характер взаємодії із зовнішнім середовищем і забезпечується переважно спільними зусиллями зовнішньополітичних, силових і координаційних державних органів із використанням різних засобів в умовах явного чи прихованого, прямого чи опосередкованого негативного впливу внутрішніх чинників на прийняття рішень у сфері забезпечення життєдіяльності та розвитку держави, а також системи забезпечення її безпеки».

У Законі України «Про основи національної безпеки України» (від 19.06.2003 р. № 964-IV) метою національної безпеки визначено забезпечення сталого розвитку суспільства, а також своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам. Натомість у новій редакції Закону України «Про національну безпеку України» (від 21.06.2018 р. № 2469-VIII) при визначенні національних інтересів надано пріоритет забезпеченню державного суверенітету України, а сталий розвиток замінено на прогресивний демократичний розвиток, безпечні умови життєдіяльності та добробут громадян.

Об'єктами національної безпеки виступають конституційні права та свободи людини, духовні й матеріальні цінності суспільства, його природні ресурси, інформаційне і навколишнє середовище; конституційний лад держави, її суверенітет, цілісність і непорушність кордонів.

В. Ліпкан зазначає, що «безпека – це захищеність і забезпеченість життєво важливих інтересів об'єкта від зовнішніх і внутрішніх загроз. О. Дзьобань виокремлює зовнішню безпеку як захищеність національних інтересів, національних цінностей і способу життя від зовнішніх загроз і внутрішню безпеку, до якої належать суспільні відносини, пов'язані із запобіганням або усуненням загрози для життя і здоров'я людей, їх майна (власності) всередині країни. В. Коломієць та Р. Рудник вважають, що зовнішня безпека деякою мірою відображає сутність національної безпеки, тоді як внутрішня – громадської.

О. Ярмиш трактує громадську безпеку як багаторівневий, різноспрямований, динамічний феномен, що відображає функціонально спроможні параметри діяльності системи спеціалізованих суб'єктів захисту населення від загроз (нейтралізації та запобігання їм) техногенного, криміногенного, іншого антропогенного і природничо детермінованого характеру, а також стан суспільного та особистого спокою, що ґрунтується на рівновазі між існуючими і потенційними загрозами та наявним і можливим станом захисту від них, при якому забезпечується нормальний прогресивний розвиток соціальних груп і населення держави в цілому, реалізація людського потенціалу. На думку В. Фатхутдінова, лише в деяких роботах громадська безпека розглядається як складова національної безпеки.

Сутність соціальної безпеки в широкому розумінні нерозривно пов'язана із загальним визначенням безпеки як складної системної соціальної категорії. В. Горин наголошує, що питання взаємозв'язку соціальних процесів та соціальної безпеки є малодослідженими. О. Сиченко вважає, що «в найбільш загальному розумінні соціальна безпека – це стан гарантованої правової та інституційної захищеності життєво важливих соціальних інтересів людини, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз». М. Кальницька розглядає соціальну безпеку як складну багатофакторну категорію, що «характеризує стан захищеності соціальних інтересів людини, суб'єктів господарювання, суспільства і держави та, з одного боку, відображає здатність протистояти дестабілізації з боку різноманітних зовнішніх і внутрішніх чинників, що створюють реальну загрозу стабільності в суспільстві, тобто загрозу виникнення соціальної напруженості, а з іншого – забезпечується (гарантується) системою соціального захисту і зрілістю соціальних інститутів у суспільстві». Соціальна безпека відображає соціальні вимоги і гарантії запобігання небезпекам, загрозам особі (особиста безпека), суспільству (суспільна безпека), окремій групі (колективна, групова безпека). А. Прохожев і Г. Ситник вважають за необхідне формування нових підходів до дослідження безпеки у світлі сучасних концепцій розвитку, що детермінують перехід

від вузького поняття національної безпеки до всеосяжної концепції безпеки людини, тобто прагнення замінити безпеку країн і територій безпекою людей.

У зв'язку з розумінням безпеки у широкому контексті, де пріоритетом виступає людина, має формуватися поняття соціальної безпеки як стану та можливостей захищеності соціальних інтересів людини, суспільства, держави від зовнішніх та внутрішніх загроз соціальній і національній безпеці.

1.3. Трансформації моделі соціальної безпеки у правовому полі національної безпеки

Перетворення національної безпеки з абстрактної політологічної категорії на базовий параметр практики державного управління в його широкому розумінні відбувається під впливом загальної теорії соціального управління – свідомого і цілеспрямованого впливу на суспільну систему в цілому або на її елементи. Для його здійснення застосовуються спеціальні управлінські підсистеми, основними функціями яких є регулювання, управління, врядування. А. Файоль визначає зміст управління через поняття таких функцій або сутнісних моментів управління, як організація, регулювання та координація, за допомогою яких здійснюється вплив на керованих суб'єктів. Множинність об'єктів та суб'єктів соціального управління зумовлює різноманітність його видів, до яких належить і державне управління, що забезпечує організаційний вплив з боку носіїв державно-владних повноважень на суспільні відносини з метою їх регулювання.

Поняття державного управління та державного регулювання частково збігаються, оскільки вони спрямовані на впорядкування соціальних об'єктів та процесів. Водночас ці дві категорії мають значні відмінності, пов'язані з використанням специфічних засобів (методів) управлінського впливу. Державне регулювання є більш широким поняттям, ніж державне управління. Останнє являє собою певний вид діяльності органів держави, що має владний характер і передбачає вплив на об'єкти управління шляхом використання певних повноважень. Державне регулювання не може бути здійснене без застосування методів безпосереднього впливу на об'єкти управління, водночас його також пов'язують із використанням непрямих методів управлінського впливу (економічних, заохочення, стимулювання). Питання доцільності та ступеня застосування державного регулювання в економічній теорії розглядається в рамках класичної школи (А. Сміт, Т. Мальтус, Д. Рікардо, Дж. Мілль та ін.), що відстоює повне невтручання держави до ринкової економіки, монетаризму М. Фрідмана та його послідовників, які вважають за доцільне помірне непряме державне регулювання грошової сфери, а також кейнсіанства (Дж. Кейнс, П. Самуельсон та ін.) з ідеями необхідності безпосереднього державного втручання в економіку.

У сучасних наукових дослідженнях приділяється значна увага понятійному узгодженню термінів «управління», «врядування», «адміністрування», визначенню взаємозв'язків і відмінностей соціального та державного управління, державного правління і врядування, управління як адміністрування, а також розвитку пов'язаних із ними концепцій належного (доброго) врядування і публічного менеджменту. На пострадянських теренах щодо врядування як процесу вироблення й упровадження рішень закріпився термін «державне управління», тоді як у більшості країн зі стійкою і тривалою демократичною традицією використовують поняття «публічне адміністрування» (англ. public administration) (у значенні «суспільне» або «громадське»). Разом з урядуванням (англ. government) у значенні управлінської діяльності уряду або політичного (державного) правління, що передбачає ухвалення рішень, в останні десятиліття на Заході інтенсивно утверджується нове поняття врядування (англ. governance), яке, за словами Б. Джесопа, стосується не структур, а лише процесу і практики. Для позначення цього нового змісту використовується термін «публічне врядування» (англ. public governance), що містить конотацію горизонтального, мережевого розуміння «управління як взаємодії, співпраці та скеровування економіки та суспільства за допомогою певних колективних важелів», підкреслює «залучення до управлінської діяльності більшої кількості суб'єктів та її вихід за межі уряду» та розглядає публічне врядування як «справу інших суспільних суб'єктів – бізнесу та громадянського суспільства».

К. Колесникова стверджує, що в парах «державний – публічний» та «управління – адміністрування» поняття публічного адміністрування є більш широким, ніж державного управління, оскільки перше містить такі додаткові дефініції, як суспільний, народний, загальнонародний, загальнодоступний, комунальний, відкритий, гласний, а також включає володіння, керівництво, організацію. Публічне адміністрування являє собою ієрархію

адміністративних інституцій, які скоординовано вчиняють колективні дії в сфері законодавчої, виконавчої та судової влади для формування та реалізації державної політики, що мають істотні відмінності від управління приватними компаніями та, водночас, передбачають наявність зв'язків з приватним і громадським секторами. Якщо в державному управлінні об'єктом виступає держава, то в публічному адмініструванні – суспільство. Відповідно, ключовими елементами державного управління є держава і державна влада, а публічного адміністрування – суспільство та публічна влада. Публічне адміністрування виступає складовою публічного управління (врядування), що забезпечує зв'язок між державним та публічним управлінням (врядуванням) через організацію втілення прийнятих рішень. Отже, державне управління (government), публічне адміністрування (publicadministration) та публічне управління (врядування) (publicgovernance) є органічно пов'язаними між собою складовими соціального управління.

В основу публічного управління покладено, принаймні, три глобальних підходи:

ринково-ліберальний, сформульований у концептуальних моделях нового менеджменту, що спирається на ринкову модель, «байдужу до політики», де громадянин виступає в ролі споживача або клієнта; комунітарно-ліберальний, що розвиває концепції «політичних мереж» і спирається на розвиток договірних структурних відносин між політичними інститутами держави і суспільства, визнання рівності громадян та інших суб'єктів мережевих взаємодій; демократичного громадянства, заснований на особливому «рецептивному» («сприйнятливому») адмініструванні, покликаному служити громадянину, а не клієнту або споживачу (до останнього напряму належать концепції «менеджменту участі» та «рецептивного адміністрування»).

У рамках історичного підходу йдеться про зміну трьох парадигм у теорії управління. Із кінця XIX ст. до 40-50-х років XX ст. у західноєвропейських країнах паралельно із становленням демократії розвивалася концепція «раціональної бюрократії» (М. Вебер). На відміну від традиційної (патримоніальної) бюрократії, вона заснована на принципах професіоналізму і меритократії, раціональної організації та ефективності дії. У 1960-70-х роках задля подолання негативних наслідків бюрократизації виникла більш відкрита і гнучка концепція «нового публічного менеджменту», а з 1980-90-х років розпочалося впровадження публічного врядування (governance), що згодом трансформувалось у «добре (або належне, нове) врядування»(good governance). Останнє робить акцент на процесах і взаємовідносинах «розбудови поліцентричних форм ефективного та гнучкого регулювання соціальної сфери зі зменшеною ієрархією та за участі приватного і громадського секторів. «Добре (належне, нове) врядування «кидає виклик» політичній владі як єдиному центру прийняття рішень, утверджує можливість (особливо у глобальному вимірі) реалізації «врядування без уряду», де все більшої ваги набуває громадськість як суб'єкт врядування, розширюється коло суб'єктів управління з боку громадянського суспільства та бізнесу, провідною стає суспільна потреба у налагодженні інформаційно-комунікативної взаємодії із соціумом задля врахування наявних запитів і надання більш якісних послуг населенню. Тим самим добре врядування наближається до суспільного самоврядування та моделі «деліберативної», або «дорадчої», демократії. Концепція доброго врядування по-новому формулює принципи та критерії належного врядування – це не лише впорядкованість і раціональність, ефективність, підзвітність і підконтрольність, але і відкритість, доступність (інклюзивність), чутливість до вимог громадян, їх потреб і запитів, а отже – справедливість. Добре врядування являє собою демократичне врядування. Саме демократичним режимам властивий акцент на суспільному саморегулюванні, тоді як недемократичні системи наголошують на наведенні ладу державою».

А. Колодій відзначає характерні риси нової моделі публічного врядування, що уможливлює та полегшує колективні дії через спільно прийняті рішення переважно шляхом горизонтальної координації. Це означає: а) звуження обсягу урядових функцій, частина яких стає надбанням суспільства; б) зміни стилю управлінської діяльності – замість розпоряджень «згори-вниз» здійснюється координація по горизонталі, уряд лише скеровує інші суспільні суб'єкти; в) залучення всіх зацікавлених сторін до управління, завдяки чому підвищується легітимність, ефективність і результативність управлінського процесу. Модель нового врядування не скасовує такого виду управлінської діяльності, як публічне адміністрування, що залишається професійною складовою процесу управління. Але ключові функції (визначення напряму розвитку, прийняття й упровадження загальнозначущих рішень, вироблення та здійснення публічної політики), що завжди були прерогативою насамперед виконавчої, а також законодавчої гілок влади, в умовах нової моделі врядування все більше переходять до суспільства. Нова парадигма випливає з

необхідності «роздержавлення» управлінських функцій, включення до процесу управління всіх зацікавлених сторін: уряду, бізнесу, громадянського суспільства, інших суспільних суб'єктів – в інтересах кращої керованості, вищої ефективності та більшої легітимності управлінської діяльності.

У процесі переходу від суспільства модерну (індустріального) до постмодерну (суспільства ризику) український соціум перебуває в ситуації підвищеного рівня небезпеки і дефіциту стабільності, спричиненій зовнішніми викликами для незалежності держави, пов'язаними з агресією російської федерації на сході України та анексією АР Крим. Це актуалізує завдання забезпечення національної, соціальної, суспільно-політичної, воєнної, інформаційної, культурної, громадської безпеки.

У прийнятому в 2003 р. Законі України «Про основи національної безпеки України» (від 19.06.2003 р. № 964-IV) поняття національної безпеки визначено в широкому соціально-гуманітарному контексті.

Однак у 2018 р. у Законі України «Про національну безпеку України» (від 21.06.2018 р. № 2469-VIII) відбулася зміна концептуального розуміння національної безпеки. Наслідком цього стало звуження сфери національної безпеки з перенесенням змістовних акцентів із соціально-гуманітарного на воєнно-політичне її трактування (табл. 1.).

Таблиця 1. Еволюція визначення національної безпеки в законодавстві України

Закон України	Визначення
«Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. № 964-IV	«Ст. 1. Національна безпека − захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, охорони дитинства, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, кібербезпеки та кіберзахисту, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології та навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам»
«Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII	«Ст. 1. 9) національна безпека України − захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз; 10) національні інтереси України − життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності та добробут її громадян». «Ст. 3. п. 5. Загрози національній безпеці України та відповідні пріоритети державної політики у сферах національної безпеки і оборони визначаються у Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, інших документах з питань національної безпеки і оборони, які схвалюються Радою національної безпеки і оборони України і затверджуються указами Президента України»

Так, у сучасному визначенні національної безпеки 2018 р. на перший план поставлено захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу і лише після цього – інших національних інтересів України, до яких належать життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави.

У 2003 р. було визначено вичерпний перелік сфер життєдіяльності суспільства, в яких забезпечується виявлення, запобігання і нейтралізація загроз національним інтересам. У 2018 р. законодавством унормовано, що загрози національній безпеці України та відповідні пріоритети державної політики у сферах національної безпеки і оборони визначаються у стратегіях національної, воєнної безпеки, кібербезпеки та інших документах з питань національної безпеки і оборони.

Об'єктивною передумовою зміни законодавчого поля стало збільшення потреби в захисті національного суверенітету і територіальної цілісності країни від загроз, пов'язаних з анексією АР Крим і збройною агресією російської федерації проти України. Однак під впливом цього важливого негативного чинника країна зробила вимушений реверсний крок проти постмодерного тренду щодо розширення соціально-гуманітарного трактування безпеки.

Закон України «Про національну безпеку України» (від 21.06.2018 р. № 2469-VIII) містить визначення національної, державної, воєнної та громадської безпеки (табл. 2). При цьому захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності та демократичного конституційного ладу є предметом як національної, так і державної та воєнної безпеки. Воєнна безпека забезпечує захист від воєнних загроз, тоді як державна – від загроз невоєнного характеру. У забезпеченні громадської безпеки беруть участь органи державної влади та місцевого самоврядування, а також громадянське суспільство.

Таблиця 2.Основні елементи законодавчого визначення окремих видів безпеки

<table>
<tr><td>Національна безпека</td><td>Державна безпека</td><td>Воєнна безпека</td><td>Громадська безпека</td></tr>
<tr><td colspan="3">Захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності й демократичного конституційного ладу</td><td></td></tr>
<tr><td>та інших національних інтересів України</td><td colspan="2">та інших життєво важливих національних інтересів</td><td>Захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації та захисту національних інтересів</td></tr>
<tr><td>від реальних та потенційних загроз</td><td>від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру</td><td>від воєнних загроз</td><td>від впливу загроз</td></tr>
</table>

У сучасному законодавчому полі України (2018 р.) національна безпека виступає інтегральною синтетичною категорією, що поєднує державну, громадську та воєнну безпеку. Порівняльний аналіз змістовного навантаження нормативних визначень державної та громадської безпеки, а також результатів наукових досліджень із даної проблематики дозволяє розглядати соціальну безпеку як категорію, що включає державну і громадську безпеку. Отже, в загальному розумінні соціальна безпека може розглядатися як захищеність від невоєнних реальних і потенційних загроз суверенітету й територіальної цілісності держави, її демократичного конституційного ладу, прав і свобод людини, національних інтересів громадянина, соціуму та держави, що забезпечує розвиток демократії, добробут і безпечні умови життя.