

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351.861

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.4/17>

Бал Мюджахіт

Міжрегіональна академія управління персоналом

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті здійснено спробу систематизації сучасних проблем забезпечення публічної безпеки в Україні. Автор зазначив, що проблеми публічної безпеки системно аналізують юристи, економісти, водночас у системі державного управління є лише поодинокі дослідження. Проведений аналіз дає підстави зазначити, що є різноманітні підходи до проблем забезпечення публічної безпеки. Можна виокремити шість кластерів проблем стратегічного управління у сфері публічної безпеки. По-перше, немає законодавчого визначення поняття «публічна безпека», тому дуже складно сформулювати відповідні ефективні заходи забезпечення публічної безпеки. По-друге, поняття «публічна безпека» частіше аналізують фахівці у сфері правознавства з погляду захисту громадського порядку. У сукупності проаналізованих теоретичних аспектів публічна безпека фактично формує базис регулювання процесів держави в межах протидії ризикам і загрозам суспільства. По-третє, публічну безпеку забезпечують спеціально уповноважені органи державної влади, зокрема органи Національної поліції України, Національної гвардії України. По-четверте, немає державних стратегічних і програмних документів щодо забезпечення публічної безпеки. Саме правоохоронна функція зазначених органів визначається охоронною функцією правової системи та правоохоронною функцією держави. Будь-які органи держави тією чи іншою мірою здійснюють правоохоронну діяльність, будучи прямими й безпосередніми учасниками забезпечення безпеки на різних рівнях у сучасному суспільстві. По-п'яте, немає професійних фахівців, які здійснювали б системний аналіз забезпечення публічної безпеки, визначали загрози та управляли такими загрозами з метою їх мінімізації. По-шосте, немає дієвої співпраці органів державної влади та інститутів громадянського суспільства щодо формування дієвих заходів забезпечення публічної безпеки, формування стратегічних планів і здійснення стратегічного планування системи публічної безпеки.

Ключові слова: державне управління, безпека, публічна безпека, національна безпека, громадська безпека, громадський порядок, спеціально уповноважені органи, поліція, національна гвардія.

Постановка проблеми. Сучасний розвиток суспільства, інформаційні виклики та глобалізаційні загрози вимагають від держав визначення інноваційних інструментів і механізмів забезпечення публічної безпеки як основи національної безпеки. Сьогодні публічну безпеку часто аналізують із погляду забезпечення громадського порядку та розвитку інституцій поліції. Водночас за кордоном є позитивна практика розширення повноважень поліції щодо саме формування публічної безпеки.

З метою вдосконалення сучасних механізмів формування публічної безпеки проаналізуємо та виокремимо проблеми забезпечення публічної безпеки в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми публічної безпеки, механізмів забезпечення публічної безпеки, забезпечення публічної безпеки в системі національної безпеки аналізують юристи, аналітики, соціологи, політологи, економісти, фахівці з державного управління. Водночас немає системних підходів до виокремлення проблем публічної безпеки в Україні. Зокрема, проблеми публічної безпеки аналізують В. Аброськін, В. Барба, А. Басов, О. Батраченко, В. Біліченко, О. Горбачова, А. Долинний, В. Доненко, О. Кобзар, А. Крищенко, Я. Курбанов, Р. Мельник, Д. Мулявка, О. Панова, Н. Піх, С. Пономарьов, Е. Саманюк, Г. Туманов, О. Швець та інші.

Зазначені автори виокремлюють певні проблеми, які є в системі забезпечення публічної безпеки, визначають шляхи їх розв'язання.

Постановка завдання. Метою статті є систематизація та узагальнення кластерів проблем формування та забезпечення публічної безпеки в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Є багато підходів у правознавстві щодо визначення проблем публічної безпеки. Водночас у науці державного управління такі дослідження є поодинокі.

Незважаючи на відносну соціальну стабільність у суспільстві, значна частина громадян України все ще стурбована питаннями забезпечення як власної безпеки, так і безпеки своїх близьких і родичів, а також громадської безпеки. Усупереч очікуванню фахівців у сфері правопорядку, заходи держави організаційно-правового та матеріально-технічного характеру не привели до якого-небудь соціально відчутного зниження рівня злочинності та формування заходів публічної безпеки. Злочинність усе ще залишається домінуючим чинником, що дестабілізує загальну обстановку й робить істотний вплив на рівень реальної, а не декларованої захищеності особистості й суспільства. Такий стан підриває не лише авторитет органів поліції, національної гвардії, але й формує негативне ставлення громадян загалом до органів державної влади в їхній здатності розв'язати значущі соціальні завдання.

Наприклад, М. Панов і В. Тихий зазначають, що в наш час небезпеки стали величезними й безпрецедентними. Вони – об'єктивна й самоочевидна субстанція, що має місце в реальній дійсності. Деякі з них настільки великі та інтенсивні, що створюють загрозу існуванню людства на Землі та можуть призвести до зникнення виду “*homo sapiens*”. Зростає і страх перед ними, який змушує людей відчувати постійну небезпеку. Тому прагнення людей убезпечитися від таких загрозливих чинників, явищ і процесів є природним і надзвичайно актуальним. Звідси випливає, що безпека, тобто стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави, людства від небезпек, – це одна з найважливіших цінностей соціального буття людей, обов'язкова передумова існування й подальшого розвитку людства. Вона стає найважливішим і необхідним засобом його порятунку, виживання всього живого на Землі [1].

Проблему безпеки варто віднести, на нашу думку, до глобальних загальнолюдських проблем (аксіологічний аспект) Безпека являє собою най-

важливішу цінність, що повинна забезпечувати вільне існування й розвиток особистості, суспільства, людства, створювати гармонію та переборювати суперечності у відносинах «людина – техніка», «людина – навколишнє середовище», у взаєминах між людьми, особою і державою, суспільством, між націями і державами [1].

На думку В. Аброськіна, ефективність охорони й захисту прав, свобод та інтересів особи напряму залежить від належного функціонування системи забезпечення публічної безпеки. Така система є доволі розгалуженою, містить у своєму складі численну кількість структурних елементів. Водночас варто зазначити те, що останнім часом правові засади функціонування зазначеної системи постійно оновлюються. У науці періодично тривають дискусії щодо сутності та змісту такої системи. Не визначився в цьому напрямі й сам законодавець. Усе це у своїй сукупності ускладнює роботу суб'єктів, які відповідальні за ефективність функціонування системи забезпечення публічної безпеки в Україні, сприяє незлагодженості дій і, як наслідок, недосягненню цілей, які перед ними ставить суспільство. У цьому випадку йдеться, по-перше, про необхідність визначення єдиного понятійного апарату з подальшим його закріпленням на законодавчому рівні. По-друге, потрібно встановити змістові складники такої системи [2, с. 164].

О. Швець звертає увагу, що якість життя громадянина в суспільстві значною мірою зумовлена відчуттям захищеності, яке передбачає безпечність життя та здоров'я, гарантію права власності, можливість реалізації своїх громадянських прав й особистих інтересів. Як відомо, суспільне життя впорядковується сукупністю нормативно-правових актів, які врегульовують усі його сфери. Проте в окремих випадках трапляється так, що встановлені законами норми певними особами (групами осіб) порушуються, що часто призводить до порушення прав і свобод інших осіб або й ставить під загрозу публічну безпеку частини суспільства. Відповідно, основою забезпечення публічного порядку є врегулювання поведінки громадян у соціумі та роботи правоохоронних органів щодо запобігання й припинення порушень установлених нормами права правил. Зі свого боку, ефективність забезпечення публічного порядку, на нашу думку, напряму залежить від наявності чітких і дієвих нормативно-правових актів [3, с. 238].

С. Пономарьов зауважує, що забезпечення публічної безпеки як складника сектору безпеки залишається в Україні з огляду на високий рівень

злочинності актуальним питанням і потребує осмислення поняття та змісту публічної безпеки та заходів із метою удосконалення її правового регулювання [4, с. 111]. Отже, деякі вчені пов'язують забезпечення публічної безпеки зі злочинністю.

К. Чишко зазначає, що з дефініцією поняття «громадська безпека» у вітчизняному законодавстві склалася схожа ситуація, що й з категорією «громадський порядок». Незважаючи на те, що саме поняття вживається в нормативно-правових актах і наукових джерелах, зокрема тих, що належать до адміністративного права, уніфікованого поняття зазначеної адміністративної категорії сьогодні немає. Визначення, що закріплено в законодавстві, убачається занадто звуженим, а тому непридатним для «широкого застосування». Необхідність дослідження сфери громадської безпеки підвищується через ті нестабільні умови, у яких опинилася Україна. Саме собою поняття «безпека», будь-то вона державна, громадська чи особиста, сьогодні має підвищене значення, привертає увагу та викликає стурбованість – як із боку державних органів, так і з боку громадян [5, с. 137].

На думку О. Горбачової, безпека в людському суспільстві сприймається як благо та найвища гуманна цінність. У третьому тисячолітті техногенні катастрофи та природні катаклізми, воєнні конфлікти й терористичні акти, високий рівень злочинності й різкі розбіжності в соціально-економічному становищі населення є актуальними проблемами. Нагальні ризики економічного, політичного, соціального, природного та іншого характеру загрожують публічній безпеці й порядку, а в деяких випадках і національній безпеці держави загалом. Отже, розроблення наукового підґрунтя забезпечення публічної безпеки й порядку, яке відповідає викликам сьогодення, є необхідною умовою стабільного існування та поступального розвитку громадянського суспільства в Україні, створення гідних умов і підвищення якості життя її громадян [6].

Є. Крищенко зазначає, що належна діяльність правоохоронних органів сьогодні має велике значення з огляду на складні умови становлення державності в Україні. Після ухвалення 2 липня 2015 року Верховною Радою України Закону України «Про Національну поліцію» розпочалося масштабне реформування основної правоохоронної ланки – міліції. Цей нормативно-правовий акт означений не лише оновленням концепції функціонування Національної поліції, регулюванням правових засад організації та

діяльності цього органу, визначенням статусу поліцейських, а також порядку проходження служби, а й упровадженням у теорію та практику діяльності правоохоронних органів нової термінології. Ідеться про терміни «публічна безпека» і «порядок», зміст яких у цьому Законі не визначено [7, с. 206]. Отже, однією з важливих проблем є визначення та законодавче врегулювання поняття «публічна безпека».

Одним із пріоритетних завдань забезпечення національної безпеки України в умовах напруженої політичної, економічної, соціальної ситуації є посилення ролі держави щодо забезпечення на території нашої країни публічної безпеки й порядку шляхом створення необхідної правової бази та механізму її реалізації. Наприклад, в умовах заявлених реформ поступово змінюється чинне законодавство, набувають нових форм взаємодія, функції та завдання органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Водночас квапливі реформи породили чимало колізійних питань, зокрема і в питаннях застосування в нормативно-правових актах нових терміносполучень і понять, як-от «публічна безпека і порядок». Водночас європейська практика свідчить про виправданість використання цього терміносполучення та його схвальне сприйняття міжнародною спільнотою. Тому вищесказане зумовлює не тільки актуальність дослідження нового терміносполучення «публічна безпека і порядок», а й власне визначення його поняття як об'єкта взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування на законодавчому рівні [8, с. 32].

Питання ефективності забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні є досить актуальним на сьогоднішній день, воно посідає важливе місце серед актуальних у сучасних умовах проблем адміністративної діяльності. Виникає необхідність у постійному пошуку нових напрямків для подальшого підвищення рівня забезпечення публічної безпеки та порядку в Україні [9].

На думку М. Криштанович, питання публічної безпеки, зокрема визнання, дотримання й захисту прав і свобод людини й громадянина завжди перебували в компетенції різних державних органів влади. Завдання, які потрібно розв'язати в системі публічної безпеки, вимагали узгодженої поведінки всіх суб'єктів гарантування публічної безпеки. З цією метою держава велике значення надає правоохоронним органам, а особливо поліції, діяльність якої повинна бути спрямована на пошук і протидію конкретним загрозам публічної

безпеки, що виникають через порушення громадського порядку в суспільстві [10, с. 193].

Забезпечення публічної безпеки полягає у формуванні заходів із боку держави для підтримки спокою та нормалізації поведінки людей у суспільстві. З цією метою держава створює спеціальні установи, такі як поліція, служби безпеки, прикордонна служба, військова поліція. Для забезпечення належного функціонування держава розвиває свою діяльність регуляційно-примусового характеру, що визначає правила поведінки державних посадових осіб. Із метою гарантування свобод людини держава встановлює стандарти із заходів щодо захисту цивільних прав [11].

Крім того, проблема забезпечення публічної безпеки в різних сферах людської діяльності в умовах ринкових відносин загострюється з року в рік із тенденцією поступового зниження й останніми роками набула особливої актуальності. Ситуація в цій сфері ускладнюється тим, що саме поняття «забезпечення публічної безпеки» є багатаспектним, багатогранним явищем, що не має лінійного, однозначного варіанта свого визначення. Незважаючи на заходи держави, домагатися адекватного поліпшення рівня безпеки за окремими напрямками не завжди вдається [12].

Поряд з організаційними, фінансовими, матеріально-технічними й технологічними заходами, яких вживає держава на стан публічної безпеки істотно впливають правові заходи, спрямовані як на створення правової системи безпеки, так і на формування заходів відповідальності в цій сфері [12].

Проведено аналіз наукових підходів у системі стратегічного управління у сфері публічної безпеки. Можна виокремити шість кластерів проблем стратегічного управління у сфері публічної безпеки. По-перше, немає законодавчого визначення поняття «публічна безпека», тому дуже складно сформулювати відповідні ефективні заходи забезпечення публічної безпеки.

По-друге, поняття «публічна безпека» частіше аналізують фахівці у сфері правознавства з погляду захисту громадського порядку. У сукупності проаналізованих теоретичних аспектів

публічна безпека фактично формує базис регулювання процесів держави в межах протидії ризикам і загрозам суспільства.

По-третє, публічну безпеку забезпечують спеціально уповноважені органи державної влади, зокрема органи Національної поліції України, Національної гвардії України.

По-четверте, немає державних стратегічних і програмних документів щодо забезпечення публічної безпеки. Саме правоохоронна функція зазначених органів визначається охоронною функцією правової системи та правоохоронною функцією держави. Будь-які органи держави тією чи іншою мірою здійснюють правоохоронну діяльність, будучи прямими й безпосередніми учасниками забезпечення безпеки на різних рівнях у сучасному суспільстві.

По-п'яте, немає професійні фахівців, які здійснювали б системний аналіз забезпечення публічної безпеки, визначали загрози та управляли такими загрозами з метою їх мінімізації.

По-шосте, немає дієвої співпраці органів державної влади та інститутів громадянського суспільства щодо формування дієвих заходів забезпечення публічної безпеки, формування стратегічних планів і здійснення стратегічного планування системи публічної безпеки.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави зазначити, що є різноманітні підходи до проблем забезпечення публічної безпеки. Водночас до основних проблем публічної безпеки належать: відсутність урегулювання цього феномену в чинних нормативно-правових документах; відсутність широких повноважень органів поліції та національної гвардії щодо формування заходів забезпечення публічної безпеки, запобігання виникненню загроз публічній безпеці; відсутність інноваційних інструментів забезпечення системи публічної безпеки.

У перспективі подальших розвідок передбачено здійснити системний аналіз міжнародного позитивного досвіду формування публічної безпеки, виокремлення закономірностей розвитку публічної безпеки.

Список літератури:

1. Панов М.І., Тихий В.П. Безпека як фундаментальна категорія в методології правознавства (до постановки проблеми). *Вісник Академії правових наук*. 2000. № 3 (22). С. 13. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/4814>.
2. Аброськін В.В. Сутність, зміст і характерні ознаки системи забезпечення публічної безпеки в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. Т. 4. С. 163–167.
3. Швець О.М. Публічна безпека й порядок в умовах карантину. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 4. С. 238–241. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2020/59.pdf.

4. Пономарьов С.В. Поняття та зміст публічної безпеки в системі сектору безпеки і оборони. *Право.ua*. 2017. № 2. С. 111–115.
5. Чижко К.О. Поняття громадської безпеки та її зв'язок із категорією громадського порядку в адміністративно-деліктному законодавстві. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 21. С. 137–143.
6. Горбачова О.В. Психологічні аспекти забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією України. *Право і безпека*. 2017. № 4. С. 181–187. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2017_4_33.
7. Крищенко А.Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 206–214. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknivs_2017_1_21.
8. Барба В.Є. Поняття публічної безпеки і порядку як об'єкта взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції з органами місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Т. 1. С. 32–36.
9. Наточій А.Д., Латиш А.В. Особливості забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні. *Актуальні проблеми забезпечення публічного порядку та безпеки в сучасних умовах: вітчизняний та міжнародний досвід* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Дніпро, 25 жовтня 2019 р. Дніпро : ДДУВС, 2019. С. 180–182.
10. Криштанович М.Ф. Функції національної поліції України в системі забезпечення публічної безпеки й порядку в державі. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2 (25). С. 192–195.
11. Юрчак Дариуш. Теоретико-методологические проблемы анализа общественной безопасности. *Социально-гуманитарные знания*. 2015. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoretiko-metodologicheskie-problemy-analiza-obschestvennoy-bezopasnosti>.
12. Алиуллов Р.Р. О некоторых аспектах обеспечения личной и общественной безопасности полицией. *Вестник Казанского юридического института МВД России*. 2012. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-nekotoryh-aspektah-obespecheniya-lichnoy-i-obschestvennoy-bezopasnosti-politsiey>.

Ball Mugahit. MODERN PROBLEMS OF STRATEGIC GOVERNANCE IN THE CONDITIONS OF PUBLIC SECURITY

The article attempts to systematize modern problems of public safety in Ukraine. The author notes that the problems of public safety are systematically analyzed by lawyers, economists, however, in the system of public administration there are only a few studies. The analysis gives grounds to note that there are various approaches to the problems of public safety. The author singles out six clusters of strategic management problems in the field of public safety. First, there is no legal definition of “public safety”, so it is very difficult to formulate appropriate effective measures to ensure public safety. Second, the concept of “public safety” is more often analyzed by legal professionals in terms of protecting public order. In the set of analyzed theoretical aspects, public safety actually forms the basis for regulating the processes of the state in the framework of counteracting the risks and threats of society. Third, public security is provided by specially authorized state authorities, in particular, the bodies of the National Police of Ukraine, the National Guard of Ukraine. Fourth, there are no state strategic and program documents on public safety. It is the law enforcement function of these bodies is determined by the protective function of the legal system and the law enforcement function of the state. Any state bodies to some extent carry out law enforcement activities, being direct and immediate participants in ensuring security at various levels in modern society. Fifth, there are no professionals to conduct a systematic analysis of public safety, identify threats and manage such threats in order to minimize them. Sixth, there is a lack of effective cooperation between public authorities and civil society institutions in the formation of effective measures to ensure public safety, the formation of strategic plans and the implementation of strategic planning of the public safety system.

Key words: public administration, security, public security, national security, public security, public order, specially authorized bodies, police, national guard.