

Ганущин С.Н.

Львівський державний університет внутрішніх справ

ПЕРСПЕКТИВА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ЗАХИСТУ СУСПІЛЬНИХ ЦІННОСТЕЙ У МЕЖАХ СТРАТЕГІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Здійснено спробу дослідити перспективу державного управління щодо захисту суспільних цінностей у межах стратегій національної безпеки. Обґрунтовано, що безпека була, є і, напевно, ще довго буде явищем, яке по-різному сприймають та визначають. Реальний вплив на безпеку держави мають політики, але підхід до визначення поняття безпеки, її трактування та типології формулюють учені. Наукові досягнення, пов'язані з ідентифікацією та поясненням суті безпеки, мають сенс, але чи є вони повністю виснаженими? Інтерпретація безпеки ґрунтується на когнітивній, мовній та прикладній точках зору, методах, які застосовуються у пізнанні. Результатом такої різноманітності є секторальний багатоаспектний підхід до безпеки, який не сприяє створенню спільної основи для її пізнання як універсальної, загальноприйнятої категорії, яка б сприймала результати окремих досліджень у спосіб, який був би зрозумілим для всіх, щоб знання про безпеку можна було транспонувати для практики та навчання. Через те, що безпека є предметом багатьох дисциплін, кожна з них охоплює та визначає безпеку для власних цілей. Отже, є чимало визначень, поглядів і класифікацій, систематизацій, типологій, типізацій і категоризацій поняття безпеки. Доведено, що в науковій літературі є два еквівалентні підходи до поділу (національної) державної безпеки: суб'єктивний та об'єктивний. Об'єктивний критерій виділяє багато видів безпеки. Найчастіше застосовується об'єктивний поділ безпеки щодо різних проблемних сфер, таких як: політична, військова, економічна, соціальна, культурна, ідеологічна, релігійна, морська, екологічна, енергетична та багато інших. Безсумнівно, тематичний список є відкритим і залежить від винахідливості його авторів і рівня деталізації поділів, наприклад: продукти харчування, гігієнічні вироби, правові аспекти та багато іншого. Суб'єктивний підхід стосується розташування джерел загроз для суб'єкта, всередині чи поза ним. Для держави внутрішня безпека означає стабільність і злагоду державного організму, тоді як зовнішня безпека – відсутність зовнішніх загроз для держави.

Ключові слова: держава, національна безпека, суспільні цінності, громадське суспільство, державне управління.

Постановка проблеми. Практично в кожній публікації з техніки безпеки містяться запатентовані пропозиції, погляди та інтерпретації автора. З великою ймовірністю можна припустити, що кожен із цих підходів сформульовано на вимогу часу, тому вважаю, що цей результат не слід ігнорувати. Чимало визначень безпеки є простими описами без пояснень її сутності, що означає для кожного щось своє. Скажімо, безпека визначається принаймні в трьох вимірах: онтологічному – вказуючи на сутність свого буття; гносеологічному – визначаючи шляхи його наукового осмислення; предметному (сфера застосування) – із зазначенням його важливості. У найзагальнішому розумінні (в універсальному сенсі) безпеку слід розглядати як одну з найважливіших сфер (частин, станів, потреб, почуття, цінності, цілі) конкретної істоти (речі, організації, явища), що сто-

сується всіх його категорій (елементів, структур, функцій), пов'язаних із забезпеченням інтересу цього суб'єкта. Тому до безпеки слід віднести такі універсальні цінності: безпека була відома у багатьох сферах людської діяльності, кожна з яких для власних потреб фіксує і визначає безпеку і кожна має на це повноваження, і будь-які спроби оцінити результати цієї діяльності з універсальних позицій є несанкціонованими; суб'єктивність, тобто безпека, є невід'ємною частиною кожного суб'єкта, однією з найважливіших з точки зору власного інтересу; безпека стосується всіх аспектів і галузей предметів (елементів, функцій, структури тощо); кожна сфера людської діяльності має свій когнітивний апарат, мову і це певним чином визначає мету безпеки – диференціює її як: стан, процес; обсяг безпеки тепер значно ширший, ніж був донедавна, і охоплює практично всі сфери

діяльності суб'єкта; залежно від прийнятого типологічного критерію існують різні типи, сектори, підрозділи та сфери безпеки, перелік яких є відкритим; сутність безпеки пов'язана з інтересом суб'єкта, під яким розуміють сукупність найважливіших для суб'єкта цінностей, що визначають цілі його існування та діяльності [1, с. 47–71]; безпечне середовище сприймають двоюко: як сукупність усіх факторів, що оточують об'єкт безпеки, а також виклики, можливості, загрози та ризики, пов'язані з існуванням об'єкта безпеки; ризики є більш корисними для практичної експлуатації безпеки (застосування теорії безпеки в законодавчій, процедурній, навчальній практиці тощо), ніж негативні події та їх наслідки; державна безпека стосується міжнародного суб'єкта і означає як здатність, так і гарантію його незалежного функціонування (виживання), а також передумов для розвитку, відповідаючи визнаним цінностям і прагненням усіх громадян, забезпечуючи їх добробут, можливість консолідації та переходу до наступних поколінь; національна безпека та безпека держави є різними категоріями: перша стосується представників певної нації, інша – суб'єкта міжнародного права, яким є держава та всі її громадяни, незалежно від їх національності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вирішення окреслених у науковій розвідці завдань передбачає аналіз праць учених, хто безпосередньо чи опосередковано досліджував основи захисту суспільних цінностей у межах стратегій національної безпеки. Серед зарубіжних вчених необхідно відзначити таких, як: Здродовські В., Карольчак К., Кітлер В., Фехлер В., Шемпруч Й. та ін. Посилання на їхні праці будуть подані у тексті статті з обґрунтуванням основ, що стали теоретико-методологічним підґрунтям презентованого дослідження.

Метою статті є вивчення перспективи державного управління щодо захисту суспільних цінностей у межах стратегій національної безпеки.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі можна знайти різні підходи до означення внутрішньої безпеки держави. Порівняно простим визначенням цієї безпеки є стан: функціонування держави, що забезпечує протидію, усунення або обмеження загроз конституційному ладу, внутрішньому порядку та миру, а також забезпечує захист індивідуальних суспільних інтересів громади та кожного громадянина. Подібний підхід до державної безпеки інші автори подають як стан: відносини та процеси всередині держави, що забезпечують інтереси як держави, так і її грома-

дян. Вони прирівнюють цю безпеку до потенціалу ефективної діагностики та реагування у випадках виникнення загроз, що зачіпають ці інтереси. Загалом стратегія внутрішньої безпеки Європейського Союзу також широко описує внутрішню безпеку держави як широку та комплексну концепцію, яка пов'язує багато секторів для реагування на всі можливі загрози (включаючи природні та антропогенні катастрофи, такі як лісові пожежі, землетруси, повені та шторми), які безпосередньо впливають на життя, безпеку та комфорт громадян [2].

Деякі дослідники вважають, що під внутрішньою безпекою держави слід розуміти захист: конституційного ладу, громадську безпеку і загальну безпеку – у вузькому розумінні; конституційний лад, життя і здоров'я громадян, національне надбання проти протиправної діяльності, а також наслідків природних і технічних катастроф – у широкому розумінні. Такий подвійний підхід до державної безпеки, включаючи використання різних категорій для опису одного і того ж явища, дозволяє кожному вільно використовувати один із них, залежно від ваших потреб і намірів. Часто у визначеннях внутрішньої безпеки держави вказують на асоціації з елементами держави, тому знайти її компоненти в них складно: внутрішню безпеку держави слід ототожнювати зі стабільним і гармонійним функціонування державних структур, вона складається з владних структур і процедур прийняття рішень у цих структурах, відносин між владою та громадянами.

Також дехто з дослідників подає закритий поділ державної безпеки, вказуючи на дуже великий перелік різних видів національної (державної) безпеки [3]: політична (суверенітет держави, безперешкодне функціонування її політичних інститутів); військова (протидія загрозам застосування військової сили); соціальна (виживання, процвітання та сталий розвиток суспільства); екологічна (збереження навколишнього середовища в непорушному стані); економічна (енергетичні, сировинні, продовольчі, фінансові); загальна (охорона здоров'я, порятунок, екологія, освіта, економіка, соціальний догляд, юридичний, психологічний, санітарно-ветеринарний захист); громадська (захист правового порядку, норм і звичаїв, установ і громадських об'єктів) – часто асоціюється або прирівнюється до громадського порядку, ідеологічна – можна виділити або класифікувати як політична та культурна (формування та консолідація спільних поглядів у прагненні до національних цілей, протидія крайнім ідеологіям,

захист від концепцій та дій, ворожих національним інтересам); культурна – консолідація та плекання національної самосвідомості, профілактика послаблення національної єдності, захист культурних цінностей, як-от мова, релігія, звичаї, традиції, література, філософія, ідеологія, матеріальна культура.

Із функцій і завдань держави зрозуміло, що її обов'язок щодо безпеки полягає у забезпеченні: стабільності та конституційного ладу; гідних умов проживання (побут, праця та відпочинок, доступ до споживчих товарів), охорони здоров'я, сталого розвитку через боротьбу з безробіттям, соціальним розшаруванням і соціальними конфліктами для всього суспільства і всіх громадян; соціального і порядку у публічному просторі; захисту усіх громадян, а також інших осіб на території держави, установи, інфраструктури та майна проти природних та технічних небезпек, надзвичайних ситуацій; громадянської свободи та прав людини; захисту особистості та інформаційної сфери. Ці зобов'язання доповнюють одні одних, вони пронизують і перетинаються, тому їх можна по-різному групувати, на одному або кількох рівнях деталізації, відповідно до різних критеріїв, залежно від потреб, логічної аргументації та ступеня впорядкованості. Це розмаїття призводить до різних рівнів внутрішньої безпеки держави. З огляду на виокремлені внутрішні функції держави, можна припустити, що для ідентифікації внутрішньої безпеки держави достатньо виділити шість її складових: системна безпека, громадська безпека, громадянська безпека, соціальна безпека, цивільна безпека, інформаційна безпека.

Одним із найважливіших елементів створення простору внутрішньої безпеки держави є її громадська безпека. Це поняття є загальноприйнятим, воно об'єднується з поняттям громадського порядку в один термін – «безпека і громадський порядок». Чимало з тих, хто займається внутрішньою безпекою держави, вважають, що ці поняття не слід об'єднувати в один термін, оскільки вони поділяються на різні категорії [4, с. 30–39]. Ці поняття, безумовно, схожі. У багатьох інтерпретаціях вони навіть збігаються за змістом, але часто їх фіксують як неоднозначні та неточні. Домінуючими є погляди як на громадську безпеку, так і на громадський порядок як бажаний стан функціонування держави та її громадян. З іншого боку, окремий підхід до публічного порядку є її звууженням до норм і підтримки ефективності державних установ. Безсумнівно, обидва поняття стосуються реалізації та дотримання законів і принципів, що

діють у державі, і коли вони співвідносяться одне з одним, ми знаходимо спільні семантичні галузі.

Доволі часто у повсякденному житті ми використовуємо терміни «безпека» та «небезпека». Вони обидва мають багато значень і їх застосовують для опису різних сфер життя. Безпеку позитивно сприймають як об'єкт наших зусиль і прагнень, пов'язаних із миром, стабільністю та відсутністю загроз. Антонімом до слова «безпека» є термін «загроза», пов'язаний з тривогою, невпевненістю, страхом за майбутнє. Невпевненість – це відчуття того, що нам щось загрожує, що може призвести до втрати, руйнування, матеріальної шкоди у повсякденному житті, розпаду сім'ї, дому, держави, хвороби або смерті. Під загрозою розуміють явища, спричинені дією сил природи чи людини, що призводить до зниження або повного зникнення почуття безпеки, викликає страх, паніку, бажання втекти або змушує діяти, мобілізуватися для уникнення, запобігання поганим наслідкам. Захист від небезпек дає змогу задовольнити потреби: існування, виживання, ідентичності, володіння та визначеності в розвитку. Термін «безпека» ототожнюється зі здатністю нації виживати завдяки такому стану соціальної структури, за якого немає очевидних загроз, які б могли її дестабілізувати. Тимчасові переживання, тривоги можуть викликати дестабілізацію та зміни у функціонуванні нервової системи, зокрема в емоційно-соціальній, а іноді й у когнітивній сфері людини [5, с. 57–76]. Для прикладу, як зазначає Йоланта Шемпрук, особливістю сучасного суспільства є поява нової форми довіри, необхідної для відчуття безпеки та нормального існування. Йдеться про довіру в сенсі знеособлених комплексів пристроїв та організаційних форм (комунікаційних та телекомунікаційних систем, транснаціональних корпорацій, фінансових ринків, енергетичних мереж, збройних сил, міжнародних організацій, засобів масової інформації). Ми спостерігаємо прогресуюче глобальне розширення ризику, його інтенсифікацію та універсалізацію, а також значні проблеми освіти, яка зосереджується на тих проблемах і викликах, яких раніше не помічала, завдяки яким відбувається посилення сприйняття, усвідомлення загроз і ризику в суб'єктивному вимірі. Бауман і Гідденс розглядали сучасний світ, сучасну реальність як процес, зумовлений різними політичними та економічними впливами на глобалізацію, яка прогресує [6, с. 26].

Безпека сьогодні є найважливішою і найвищою екзистенційною цінністю й потребою

держави та пріоритетною метою її діяльності. Освіта та безпека є важливими детермінантами, між якими існують міцні залежності та зв'язки. Сила цих залежностей загалом визначається крізь призму ефективності впроваджених заходів безпеки [5, с. 61]. Пріоритетом для держави має бути нейтралізація будь-яких загроз. Йдеться насамперед про нові види загроз у різних сферах, пов'язаних з діяльністю людини та природою. Окрім того, національна безпека має і виховну мету. «Із точки зору держави (*ratio status*) і громадян її часто розуміють як найвищу цінність і водночас основну мету багатогранної діяльності державних органів. Вона охоплює такі сфери, як стабільність держави, суверенітет, існування і довговічність нації, національна самобутність, біологічне виживання населення, якість життя, права людини та громадянина» [7, с. 17]. Завдання вихователя, учителя, педагога, на якому наголошують творці різних освітніх підходів майбутнього, необхідно спрямовувати на вирішення викликів майбутнього. Зміни в способі життя пересічної молоді людини, величезні темпи змін у всіх сферах вимагають формування нових підходів до вирішення проблем у цих сферах. Наслідки таких змін є помітними переважно у високорозвинених країнах. Їхні спостереження засвідчують: зростання значення знань, удосконалення талантів, появу мережевого суспільства, збільшення свободи та незалежності людини і самостійне формування свого життя, включаючи нові можливості навчання. Може виникнути враження, що домінуючі сьогодні цінності віра, добро, правда, свобода, рівність, права людини, справедливість і демократія (загальнолюдські цінності) недостатньо оцінюються в реальній соціальній дійсності, а увагу світової громадськості привертають такі питання, як поширеність насильства, зростання агресивної поведінки та жорстокості життя. Це сприяє погіршенню якості життя людей, що помітно не тільки серед бідних громад. Водночас ми спостерігаємо нещадну деградацію навколишнього природного середовища, і значне погіршення матеріальних умов життя слабшої частини суспільства в результаті несправедливого розподілу ресурсів і соціальних наслідків трудового процесу [5, с. 63–64]. Відтак ефективна, дієва та дружня до громадян держава – це держава, яка, задовольняючи суспільні потреби, може також ефективно не тільки враховувати, а й задовольняти індивідуальні потреби та забезпечувати права і громадянські свободи людини та громадянина. Держава здійснює таку діяльність через спеціалізовані

органи та ресурси. І однією зі сфер, яка належить до сфери інтересів держави (наприклад, ефективна, дієва чи дружня до громадян), є безпека, яка також є включеною до переліку соціальних та індивідуальних потреб, з-поміж яких можна виділити і право громадян на безпеку. Однак, щоб говорити про безпечне суспільство, громадян та їхні організації, має сформуватися також безпечна держава як інституція, яка виконує свої завдання через призначену з цією метою владу (публічне управління).

Безпека охоплює задоволення таких потреб, як існування, самоідентичність, незалежність, виживання, спокій, володіння або впевненість у розвитку. Будучи першочерговою потребою людини і соціальних груп, вона також є основною потребою держави. Невпевненість викликає тривогу та відчуття загрози [5, с. 75]. У демократичній правовій державі безпека є однією з фундаментальних цінностей, яка стосується функціонування держави та її органів, а також суспільства, стимулювання його належного існування. Вона є настільки важливою, що її враховують у створенні правил політичного устрою держави і зазначають про те, що метою діяльності держави є безпека, вона визначає її характер, наприклад, соціальні потреби, які мають бути задоволені.

Державна безпека доволі тісно пов'язана з національною безпекою. Проте між цими поняттями не можна ставити знак рівності, бо це призведе до надмірного та невиправданого обмеження поняття «національна безпека». Окрім занепокоєння, характерного для державної безпеки щодо захисту держави від загроз внутрішнього та зовнішнього характеру, національна безпека також включає інтерес до успішного існування, розвитку та захисту цінностей, близьких членів громади, котрі не пов'язані з державною організацією. Тут найперше йдеться про збереження таких цінностей, як якість життя, соціальна солідарність, права людини, культура, звичаї та обряди, а також національна ідентичність. Порівняно з терміном «державна безпека», «національна безпека» також включає потреби та цінності, які є дорогими для окремих осіб і соціальних груп. Їх реалізація є безумовною метою демократичної держави, при цьому застосовують класичне визначення державної безпеки для кожної держави, незалежно від її правлячого політичного режиму. Тому поняття «національна безпека» не слід застосовувати до тоталітарних чи навіть авторитарних держав, хоча в цих випад-

ках також можна говорити про державну безпеку в традиційному розумінні цього терміна (територіальна цілісність, безпека населення, збереження правлячого ладу) [8, с. 21–22].

Можна констатувати, що державна безпека є складовою національної безпеки. З іншого боку, внутрішня і зовнішня безпека держави становлять два аспекти державної безпеки. Відтак безпека є однією з найважливіших цінностей, про які йдеться в Конституції України 1996 р. Серед багатьох понять безпеки, які фіксуються в юриспруденції, Конституція України застосовує лише деякі з них. Їх розрізняють насамперед такі поняття: «безпека громадян», «національна безпека», «державна безпека», «внутрішня безпека» та «зовнішня безпека». Серед приписів конституції знаходимо також положення про «публічний порядок». У базовому акті немає термінів, які доволі часто виникають в адміністративному праві, як-от «громадська безпека», «громадський спокій (порядок)», «громадська безпека і порядок». Найважливішим аспектом та цінністю Конституції України є наявність у ній терміна «національна безпека», що дає змогу використати його в конституційно-правових міркуваннях, особливо якщо врахувати досягнення науки у визначенні змісту цього поняття. Зрештою, аналіз положень Конституції України дає змогу зробити висновок, що законодавець вживає термін «безпека», зважаючи на різні критерії – суб'єктивний (визначає «безпеку держави» та «безпеку громадян») та об'єктивний («екологічна безпека»). Проте застосування законотворцями диференційованого підходу до питання безпеки не впливає негативно на тлумачення положень конституції, які характеризуються власною специфікою через їх загальний характер і автономність (не залежать від способу розуміння цих понять в актах нижчого уряду, особливо в статутах). З іншого боку, ці критерії можуть бути важливими для міркувань, спрямованих на впорядкування термінології у сфері безпеки.

Висновки. Завдання збереження незалежності та недоторканності території держави тісно пов'язане з необхідністю забезпечення безпеки громадян, якщо ширше – усього населення, яке проживає на території України. Це один із найважливіших обов'язків кожної країни. Найзагальніше безпеку громадян можна визначити як протидію загрозам і нападам, спрямованим на життєдіяльність громадян, що відбувається в рамках права та з їхньої згоди. Посилаючись на погляди найвидатніших представників філософії права, слід дійти висновку, що реалізація цього завдання розкриває сутність держави. Згідно з теорією суспільного договору, людина як істота за природою є вільною і погоджується на обмеження її свободи державою, аби натомість отримати гарантію забезпечення свого існування.

Слід констатувати також і те, що в Конституції України використовується термін «національна безпека», а не «безпека громадян», оскільки природним є те, що державі важливо забезпечити безпеку всього населення, яке проживає на її теренах, під її юрисдикцію (на території) потрапляють не тільки громадяни. Наголошуючи на обов'язку забезпечення національної безпеки України, можна стверджувати про фізичний зв'язок, який пов'язує кожного громадянина з його чи її власною державою. Цей природний зв'язок виникає в результаті настання певної юридичної події (народжені від батьків, які є громадянами цієї держави, або народжені на території цієї держави). Як і громадянин, так і держава є обмеженими певним видом зобов'язань. З одного боку, громадянин може бути зобов'язаний, наприклад, виконувати обов'язок оборони (військова служба). З іншого боку, держава зобов'язана забезпечити йому хоча б мінімальну безпеку і належне існування. З цієї позиції можна говорити про право громадянина на безпеку, яке співвідноситься з обов'язком держави забезпечити цю безпеку. Відтак обмеження прав і свобод особи в інтересах безпеки держави не викликає сумнівів і є допустимим.

Список літератури:

1. Zdrodowski B. Istota bezpieczeństwa. *Teoria zarządzania kryzysowego. Studia de Securitate*. 2019. № 9 (3). S. 47–71. URL: <https://doi.org/10.24917/26578549.9.3.4>
2. Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej. *Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa*. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/30744/qc3010313plc.pdf>
3. Waldemar Kitler. *Bezpieczeństwo narodowe RP: podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*. Warszawa : Akademia Obrony Narodowej, 2011. S. 46–59.
4. Fehler W. *Bezpieczeństwo publiczne. Społeczeństwo i Polityka*. 2009. № 4 (21). S. 30–39.
5. Pieczywok A. Edukacyjny wymiar bezpieczeństwa. *Studia nad bezpiecze*. 2012. S. 57–76.
6. Szempruch J. *Nauczyciel w warunkach zmiany społecznej i edukacyjnej*. Kraków : Impuls, 2012.
7. Karolczak K. *Bezpieczeństwo jednostki i narodu – mrzonka czy realność w XXI wieku?* Warszawa : Difin, 2011. 479 s.

8. Waldemar Kitler. System bezpieczeństwa narodowego rp – aspekty prawno-organizacyjne. *Wiedza Obronna*. 2019. Vol. 268. No 3. S. 5–33. URL: <https://doi.org/10.34752/gy7c-tk94>

Hanushchyn S.N. THE PERSPECTIVE OF PUBLIC ADMINISTRATION ON THE PROTECTION OF PUBLIC VALUES WITHIN THE LIMITS OF THE NATIONAL SECURITY STRATEGY

The article attempts to investigate the perspective of public administration regarding the protection of public values within the framework of national security strategies. In the course of the research, it was substantiated that security was, is, and will probably be a phenomenon that is perceived and defined in different ways. Politicians have a real influence on the security of the state, but the approach to defining security, its interpretation and all typologies are the domain of scientists. Scientific achievements related to the identification and explanation of the essence of security make sense, but is it completely comprehensive? The interpretation of security derives from a cognitive, linguistic and applied point of view, the methods used in cognition. The result of such diversity is a sectoral multifaceted approach to security, which does not contribute to the creation of a common basis for its knowledge, as a universal, generally accepted category that would perceive the results of individual studies in a way that would be understandable to all, so that knowledge about security can be transposed for practices and training. Because security is the subject of many disciplines, each one embraces and defines security for its own purposes. Therefore, there are many definitions, views and classifications, systematizations, typologies, typifications and categorizations. Thus, it is proved that in the scientific literature there are basically two equivalent approaches to the division of (national) state security: subjective and objective. An objective criterion distinguishes many types of security. The most common is the objective division of security in relation to various problem areas, such as: political, military, economic, social, cultural, ideological, religious, maritime, environmental, energy, and many others. Of course, the topic list is open and depends on the ingenuity of its authors and the level of detail of the divisions made, for example: food, hygiene products, legal aspects and many others. The subjective approach concerns, first of all, the location of sources of threats to the subject, inside or outside it. For the state, internal security means the stability and harmony of the state body, while external security means the absence of external threats to the state.

Key words: state, national security, social values, public society, public administration.