

УДК 351.741

**В. Г. Фатхутдінов**

доктор юридичних наук, доцент  
Головного управління  
Пенсійного фонду України у Київській області

## **ЩОДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РОЗУМІННЯ ПОНЯТЬ «БЕЗПЕКА», «ГРОМАДСЬКА БЕЗПЕКА», «НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»**

*Стаття присвячена розкриттю понять «безпека», «громадська безпека», «національна безпека». На підставі аналізу зазначених правових категорій автором визначено, що безпека це гарантована конституційними, законодавчими та практичними системними заходами захищеність і забезпеченість національних цінностей від зовнішніх і внутрішніх загроз. Запропоновано класифікацію безпеки за видом загроз усвідомленим цінностям: зовнішня безпека – це захищеність національних цінностей і способу життя від загроз, що виходять ззовні; внутрішня безпека, до якої належать суспільні відносини, пов'язані із запобіганням загрозам для життя і здоров'я людей, їхнього майна (власності) всередині країни або усуненням їх.*

**Ключові слова:** безпека, громадська безпека, національна безпека, захищеність, національні цінності.

**Постановка проблеми.** Ефективна реалізація державної політики національної безпеки потребує систематизації знань, вироблення єдиної несуперечливої теоретичної системи, у межах якої можна описати феномен громадської безпеки як складник національної безпеки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання поняття «громадська безпека», «національна безпека» були предметом дослідження В. Коломієць, А. Басова, В. Ліпкана, Є. Ольховського та ін.

**Мета статті** – розкрити поняття «безпека», «громадська безпека», «національна безпека».

**Виклад основного матеріалу.** Теорія національної безпеки в нашій державі, на жаль, розвивається надто повільно. Існують лише поодинокі публікації, присвячені безпосередньо методологічним і концептуальним питанням побудови системи знань про національну безпеку. Здійснений аналіз дає змогу констатувати сталу тенденцію до визнання націоналістичності як самостійного наукового напрямку. Зокрема, ідеться про:

– поширення в обігу запропонованої В. Ліпканом у 2003 році безпекової термінології (безпековий вимір, безпекова

політика, безпекові відносини, безпекове законодавство, безпекова функція держави, безпекознавча парадигма, безпекотворення тощо);

– фактичну реалізацію безпекоренесансу, коли суспільні безпекові відносини стали предметом особливої уваги сучасної наукової спільноти, ґрунтовних теоретичних досліджень, а також з'явилися відповідні напрями підготовки майбутніх фахівців за різноманітними освітніми рівнями, передусім у галузі інформаційної безпеки;

– формування окремих інституціональних теорій національної безпеки (теорія інформаційної безпеки, теорія воєнної безпеки, теорія економічної безпеки, теорія державної безпеки тощо).

Утім, попри такі тенденції й наше прагнення залучити до наукової дискусії якомога ширше коло науковців, ми змушені ґрунтуватися здебільшого на працях обмеженого кола авторів, оскільки більшість дослідників акцентувала увагу на аналізові окремих, інколи відірваних від контексту питань безпеки, позбавившись так методологічних орієнтирів щодо вивчення національної безпеки як системи. Унаслідок цього втрачено онтогенетичний зв'язок складників національної безпеки, зокрема унеможливлено розроблення підвалин щодо розуміння поєднання громадської та національної безпеки.

У зазначеному контексті варто враховувати спорідненість політики безпеки, розвитку права й усвідомлення призначення права та безпеки в розбудові держави. Без розгляду в нерозривній єдності цих понять аналіз певних дефініцій, запропонованих різними дослідниками, є неповним і не відображає справжнього змісту, а отже, аналізувати визначення варто з огляду на сучасний зміст і тлумачення безпекових процесів.

На жаль, така теоретична невиразність призвела до відсутності сформованої парадигмальної категорійно-понятійної системи, що певним чином негативно вплинуло й на законотворчість. Адже нині правова безграмотність, порушення правил юридичної техніки, створення колізійних норм і надання різноманітних інтерпретацій термінології призводить до формування значного індексу ентропії в законодавчій системі. Крім того, недослідженість цих понять, відсутність розуміння на вищому рівні необхідності формування права національної безпеки, зокрема його інституту – громадської безпеки, призводить до несвоєчасної легітимації адекватних подій у світі понять.

Зокрема, такі поняття, як «національна безпека», «стратегія національної безпеки», «національні інтереси», «ворог», «супротивник», «загроза», «небезпека», потребують змістового оновлення відповідно до сучасного контексту міжнародних відносин у безпековій сфері, причому не на рівні Воєнної доктрини України, а на рівні Стратегії національної безпеки України.

Крім того, потребують легітимації такі важливі поняття, як «громадська безпека», «державна безпека», «особиста безпека», адже, відповідно до положень Закону України «Про основи національної безпеки України», ці види безпеки адекватні трьом основним об'єктам національної безпеки, які в узагальненому вигляді можна визначити як суспільство, особа та держава.

Безпеку характеризують як специфічний вид діяльності державних і недержавних органів та організацій, за яких створюються умови для реалізації на основі національних цінностей інтересів громадян, суспільства й держави. Причому на

комплексному характері безпеки наголошують чимало дослідників.

Слушною є позиція В. Могилевського, який зазначає, що безпека є специфічною властивістю динамічних систем, комплексним критерієм оцінювання її якості, що характеризує динаміку розвитку системи та слугує показником якості будь-якої сучасної системи [1, с. 225].

Питанням визначення поняття безпеки, зокрема національної, приділено значну увагу в наукових дослідженнях, тому не варто переобтяжувати текст дослідження зайвими дискусіями стосовно різноманітних підходів до тлумачення цього поняття. Адже констатація факту про постійні дискусії щодо його визначення фактично не має змістового навантаження, оскільки лише демонструє неоднозначність у підходах, розумінні й, на жаль, у застосуванні цього ключового поняття. Це спричинило суперечливі стратегічні наслідки реалізації безпекової політики.

Нині існують дві основні парадигми трактування національної безпеки, згідно з якими її розглядають у контексті:

1) *національних інтересів* (С. Браун, Б. Броді, В. Горбулін, В. Ліпкан, У. Липман, М. Каплан, Ю. Максименко, Г. Моргентгау, М. Пендюра, С. Хоффман та ін.);

2) *базових цінностей суспільства* (А. Уолферс, К. Норр, Ф. Трегер, Д. Кауфман, А. Архарія та ін.).

Зважаючи на обраний нами аксіологічний підхід до дослідження громадської безпеки, ми обстоюємо другу з наведених вище позицій. Відтак, інтерпретуючи національну безпеку в контексті базових цінностей і визнаючи громадську безпеку складником національної, можна висунути гіпотезу про можливість визначення *громадської безпеки як цінності національної безпеки*. Отже, основою формулювання базових визначень із теорії безпеки мають бути саме цінності.

Сучасні дослідники теоретичних проблем структури безпекознавства загалом слушно зауважують, що в межах обох підходів ключовою є проблема не стільки операціоналізації понять «інтереси» або «цінності», скільки визначення множини або національних інтересів, або національних цінностей.

Зважаючи на викладене, а також ураховуючи наявні напрацювання із цієї теми [2, с. 57], безпеку можна визначити як гарантовану конституційними, законодавчими та практичними системними заходами захищеність і забезпеченість національних цінностей від зовнішніх і внутрішніх загроз.

Згідно з таким визначенням, пропонуємо надати таку класифікацію безпеки за видом загроз усвідомленим цінностям: зовнішня безпека – це захищеність національних цінностей і способу життя від загроз, що виходять ззовні; внутрішня безпека, до якої належать суспільні відносини, пов'язані із запобіганням загрозам для життя в здоров'я людей, їхнього майна (власності) всередині країни або усуненням їх [3, с. 40 або усуненням 41].

Зважаючи на це положення, можемо резюмувати усвідомлення громадської та національної безпеки різновидом одного загального явища. Певним чином, на нашу думку, зовнішня безпека становить сутність національної безпеки, а внутрішня – безпеки. Саме такий аспект і контекст безпекової політики притаманний добі Київської Русі, передусім у період правління Святослава, про що ми зазначали під час розгляду історико-філософських засад формування теорії громадської безпеки.

Наприклад, М. Левицька зазначає, що «національну безпеку слід розуміти як такий ступінь захищеності особи, держави та суспільства, що забезпечує їх стале функціонування та базується на діяльності особи, суспільства, держави та інших суб'єктів для виявлення, попередження, припинення та ліквідації наслідків загроз національним інтересам» [4, с. 33], а громадська безпека стосується безпосередньо суспільства – громадськості з її правами, обов'язками та свободами.

Водночас А. Качинський не виокремлює громадську безпеку як складник національної безпеки. Державну безпеку вчений зараховує до національного рівня, за нею розглядає безпеку суспільства й безпеку особистості [5, с. 19].

На нашу думку, найбільш вдалою є типологізація наукових підходів до визначення поняття «національна безпека», яку здійснив В. Ліпкан. Зокрема, нау-

ковець констатує: «Складність поняття національної безпеки, його багатоаспектність зумовили необхідність у певному впорядкуванні напрямів щодо його визначення. Це дає змогу сформувати адекватну типологічну модель, що складається з трьох типів, серед яких: 1) *нормативно-правовий*, котрий передбачає виявлення напрямів щодо визначення поняття «безпека» в нормативно-правових актах України; 2) *доктринальний*, у якому окреслюють основні напрями до визначення поняття «безпека», наявні в науковій літературі; 3) *енциклопедичний*, де подано підходи до визначення поняття «безпека», що містяться в енциклопедичних джерелах і словниках.

Спільною для трьох груп є наявність чотирьох головних підходів: статичного (стан захищеності); апофатичного (відсутність загроз і небезпек); діяльнісного (система заходів, спрямованих на створення певних умов); пасивного (дотримання певних параметрів, норм).

Сутність національної безпеки полягає у створенні сприятливих умов для розвитку України з метою максимального задоволення інтересів української нації [6, с. 9–10].

Сьогодні, попри зміну контексту безпеки, підвищення ролі та значення громадської безпеки як невід'ємного складника національної безпеки, здебільшого наслідують застарілу формулу, за якої громадська безпека продовжує інтерпретуватися як: 1) система заходів охорони громадського порядку; 2) система заходів держави, що унеможливають появу небезпеки для особи, суспільства та держави, які створюють у громадян відчуття захищеності.

Цей підхід «захищеності» також відображено й у сучасному безпековому законодавстві України, коли в межах визначення поняття національної безпеки зазначено, що це захищеність життєво важливих національних інтересів. Звуження безпеки лише до рівня захищеності призводить до нівелювання поняття безпеки, деградації проактивних заходів, що стосуються профілактики, своєчасного виявлення, прогнозування та впливу на чинники, що можуть за певних умов трансформуватися в потенційні загрози.

Цей підхід, за якого безпеку визначають через формулу «стан захищеності», репрезентовано також у численних дослідженнях.

Так, О. Гончаренко, Е. Лисицян, В. Вагапов стверджують, що національна безпека – категорія, яка характеризує ступінь (міру, рівень) захищеності життєво важливих інтересів, прав і свобод особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз або ступінь відсутності загроз правам і свободам людини, базовим інтересам і цінностям суспільства й держави.

У спільному дослідженні І. Глебов та В. Золотарьов визначили національну безпеку Росії як захищеність життєво важливих інтересів поліетнічного російського соціуму від внутрішніх і зовнішніх загроз, негативних чинників природного й техногенного походження [7, с. 7].

Аналогічний підхід подано й в окремих довідниково-енциклопедичних джерелах, де *національну безпеку* визначено як захищеність життєво важливих інтересів громадян, суспільства й держави, а також національних цінностей і способу життя від широкого спектра внутрішніх і зовнішніх загроз, що різняться за своєю природою [8, с. 30; 9, с. 27].

На жаль, такий підхід наявний і в українському безпековому законодавстві.

Інші ж дослідники, концентруючись на визначенні безпеки через категорію «стан», пропонують власні міркування щодо цього тлумачення.

Так, Е. Скакунов визначає це поняття як стан, що забезпечує достатню економічну та військову могутність нації, здатність протидіяти загрозам її існування, що надходять як з боку інших країн, так і зсередини власної країни [10, с. 104].

На думку В. Манілова, національна безпека – сукупність зв'язків і відносин, що характеризують такий стан особи, соціальної групи, суспільства, держави, народу, за якого забезпечується їхнє стійке і стабільне співіснування, задоволення й реалізація життєвих потреб, здатність до ефективного протистояння внутрішнім і зовнішнім загрозам, саморозвиток і прогрес [11, с. 29].

Аналіз різних наукових позицій щодо визначення категорії «громадська безпека»

свідчить про необхідність додаткового вивчення зв'язків цього явища з таким родовим поняттям, як «національна безпека».

Так, А. Шевцов та О. Їжак у дослідженні з проблем законодавчого забезпечення національної безпеки України зауважують, що головним складником національної безпеки є воєнна безпека. Така спорідненість понять є загально визнаною. У тексті Конституції, у назвах державних установ і спеціальній літературі широко використовується інтегральний термін «національна безпека й оборона».

Інші види безпеки, наведені в Основному Законі (екологічна, економічна, інформаційна, державна, громадська), а також види, зазначені в спеціальній літературі (гуманітарна, ідеологічна, науково-технологічна тощо), на думку вищезгаданих науковців, загалом не можна розглядати як окремі види національної безпеки. Конституція не містить таких вимог. Тобто помилковим було б уважати, що ці види безпеки є такими ж складниками національної безпеки, як і воєнна безпека.

Звичайно, національна безпека має екологічний, економічний, інформаційний і навіть гуманітарний складники, однак не всі екологічні, економічні, інформаційні та гуманітарні проблеми можуть розглядатись у контексті національної безпеки. А. Шевцов та О. Їжак аргументують свою позицію тим, що неприпустимо, наприклад, заради підтримки національного виробника або розвитку української мови *змінювати зміст діяльності держави, який полягає в гарантії прав і свобод громадян*. Очевидно, такі проблеми варто розв'язувати без застосування надзвичайних повноважень інститутів національної безпеки.

Зважаючи на викладене, науковці доходять висновку, що національної безпеки України стосуються всі аспекти оборони держави, а також деякі питання, які належать до інших сфер життя нації. Ці питання повинні мати ті самі ознаки важливості, які мають проблеми застосування збройної сили [12, с. 5].

Розвиваючи викладене А. Шевцовим та О. Їжаком бачення стосовно досліджуваної нами проблематики, маємо враховувати, що в концептуальному плані національна безпека є цілісним екзистенціальним

феноменом, а отже, не може бути репрезентована сукупністю корелятивно пов'язаних складників (економічна, інформаційна, політична безпека тощо) [13, с. 24].

Національну безпеку потрібно аналізувати крізь призму її системних властивостей. Отже, доцільно розглядати національну безпеку в інформаційній сфері, екологічній тощо, адже з появою інших складників національна безпека як така не змінить своєї сутності. Водночас коли йтиметься про прояви національної безпеки в різних сферах життєдіяльності, то поява чи то нових суспільних відносин, чи то сфер життєдіяльності жодним чином не вплине на зміст національної безпеки, лише змінить її форму, оскільки національна безпека виявлятиметься в нових сферах.

Елементи, що входять до націобезпеченого середовища, органічно поєднані між собою кореляційними зв'язками, утворюють систему національної безпеки. Саме в цьому полягають основні відхилення наукових досліджень безпекової проблематики, які під час дослідження цього феномена не використовують евристичного потенціалу націобезпечознавчого підходу.

Завдяки аналізу положень Конституції України ми дійшли висновку, що національна безпека в межах Основного Закону інтерпретується як *функція держави*, тобто основний і визначальний напрям діяльності. Отже, зважаючи на комплексність цієї проблеми, актуальним за сучасних умов є порушення проблеми про розроблення теоретико-правових засад механізму реалізації *безпекової функції держави*, що можна розглядати як елемент наукової новизни.

**Висновки і пропозиції.** Отже, правова безграмотність, порушення правил юридичної техніки, створення колізійних норм і надання різноманітних інтерпретацій термінології зумовлюють формування значного індексу ентропії в законодавчій системі. Недостатнє вивчення ключових понять, відсутність розуміння на вищому рівні необхідності формування права національної безпеки, зокрема інституту права громадської безпеки, призводять до несвоєчасної легітимації адекватних подіям у світі понять.

Інтерпретуючи національну безпеку в контексті базових цінностей, вважаючи громадську безпеку складником національної, можна висунути гіпотезу про можливість трактувати громадську безпеку як цінність національної безпеки.

На основі проведеного дослідження з'ясовано, що сучасні події в державі, тенденції розвитку безпекового середовища, недовіра міжнародних структур безпеки, а також неефективність державної системи протидії реальним загрозам (58% опитаних громадян оцінили посередньо діяльність органів державної влади у сфері громадської безпеки) призвели до необхідності кардинального перегляду сутності та значення цієї системи, засад її створення й розвитку, формування переліку та виділення пріоритету серед основних напрямів діяльності. За умови збільшення кількості приватних військових корпорацій, незаконних військових формувань, створення приватних міні-армій така проблема має не лише теоретичне, а й передусім практичне значення.

#### Список використаної літератури:

1. Могилевский В.Д. Введение в теорию управления безопасностью систем. Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. 2001. № 4. С. 215–236.
2. Ліпкан В.А. Безпечознавство: навч. посіб. Київ: Європ. ун-т, 2003. 208 с.
3. Дзьобань О.П. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення): монографія. Харків: Константа, 2006. 440 с.
4. Левицька М.Б. Теоретико-правові аспекти забезпечення національної безпеки органами внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Київ, 2002. 206 с.
5. Качинський А.Б. Безпека, загрози і ризик: наукові концепції та математичні методи / Ін-т пробл. нац. безпеки; Нац. акад. Служби безпеки України. Київ, 2003. 472 с.
6. Ліпкан В.А. Адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2008. 643 с.
7. Основные концептуальные положения национальной безопасности России в XXI веке / А.В. Возжеников, И.Н. Глебов, В.А. Золотарев. Москва: ЭДАК ПАК, 2000. 48 с.

8. Геополитика, международная и национальная безопасность: словарь-справочник / сост.: М.М. Абдурахманов, В.А. Баришполец, Д.В. Баришполец, В.Л. Манилов. Москва: Пробел, 1999. 375 с.
9. Военная безопасность России: словарь-справочник / сост.: М.М. Абдурахманов, В.А. Баришполец, В.Л. Манилов. Москва: Пробел, 2000. 389 с.
10. Скакунов Э.И. Всеобъемлющая безопасность: модель перестройки международных отношений. Советское государство и право. 1987. № 5. С. 102–111.
11. Манилов В.Л. Национальная безопасность: ценности, интересы и цели. Военная мысль. 1995. № 6. С. 28–40.
12. Шевцов А.І., Їжак О.І. Проблеми законодавчого забезпечення національної безпеки України. Дніпропетровськ, 2002. 23 с.
13. Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції: навч. посіб. / В.А. Ліпкан, Ю.Є. Максименко, В.М. Желіховський. Київ : КНТ, 2006. 280 с.

**Фатхутдинов В. Г. Относительно вопроса правового понимания понятий «безопасность», «общественная безопасность», «национальная безопасность»**

*Статья посвящена раскрытию понятий «безопасность», «общественная безопасность», «национальная безопасность». На основании анализа указанных правовых категорий автором определено, что безопасность – это гарантированная конституционными, законодательными и практическими системными мерами защищенность и обеспеченность национальных ценностей от внешних и внутренних угроз. Предложена классификация безопасности по виду угроз осознанным ценностям: внешняя безопасность – это защищенность национальных ценностей и образа жизни от угроз, исходящих извне; внутренняя безопасность, в нее входят общественные отношения, связанные с предотвращением или устранением угрозы для жизни и здоровья людей, их имущества (собственности) внутри страны.*

**Ключевые слова:** безопасность, общественная безопасность, национальная безопасность, защищенность, национальные ценности.

**Fathutdinov V. As to the legal understanding of the notions of “security”, “public safety”, “national security”**

*The article is devoted to the disclosure of the concepts of “security”, “public safety”, “national security”. On the basis of an analysis of these legal categories, the author states that security is the security and security of national values from external and internal threats guaranteed by constitutional, legislative and practical system measures. The classification of security in terms of threats to perceived values is proposed: external security is the protection of national values and lifestyles from threats from the outside; internal security, which includes social relations connected with the prevention or elimination of the threat to life and health of people, their property (property) within the country.*

**Key words:** security, public safety, national security, security, national values.