

УДК 342.9:343.34

Д.О. Беззубов,
кандидат юридичних наук

АДМІНІСТРАТИВНІ ЗАСАДИ КЛАСИФІКАЦІЇ ЗАГРОЗ СУСПІЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ

Розглянуто проблему класифікації загроз суспільству як елемента адміністративного права. Визначаються та аналізуються теоретичні ознаки категорії загроз, а також основні умови виникнення та функціонування їх у суспільстві. Пропонується вивчення цієї категорії за допомогою прямої класифікації їх залежно від зовнішніх та внутрішніх джерел виникнення.

Ключові слова: адміністративне право, суспільна безпека, загроза, класифікація.

В статті розглядається проблема класифікації загроз суспільству як елемента адміністративного права. Определяются и анализируются теоретические признаки категории угроз, основные условия возникновения и функционирования их в обществе. Предлагается изучение этой категории посредством прямой классификации их в зависимости от внешних и внутренних источников возникновения.

Ключевые слова: административное право, общественная безопасность, угроза, классификация.

In this paper the problem of classification of threats to society as a part of administrative law is considered. Features of theoretical categories of threats are identified and analyzed, basic conditions for the emergence and functioning of the society are defined. It is proposed to explore this category by using of a direct classification according to their internal and external sources.

Keywords: administrative law, public security, threat classification.

Розвиток права та теорії управління в державі має адекватно відповідати розвитку самої країни та відповідно регулювати виникнення нових суспільних відносин.

Принципово нові світові тенденції пов'язані з процесами глобалізації, такими як міжнародний тероризм (поява в терористичних угруповань надсучасної зброї та техніки), расова нетерпимість, крайні національно-етнічні прояви та внутрішня соціальна нестабільність суспільства (високий відсоток безробіття, що викликає підвищення рівня алкоголізму, наркоманії, проституції) зумовлюють перенавантаження всіх, без винятку, правоохоронних органів (органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, прокуратури, митних органів та інших) в аспекті протидії цим проявам і збереження в державі режиму законності та порядку.

Правоохоронна функція держави полягає в забезпеченні конституційного порядку, національної безпеки; вона зумовлює стан законності, актуалізує охорону конституційних прав людини і громадянина та поновлення порушених неправомірним чином цих прав.

Зрозуміло, що ризик виступає обов'язковим елементом діяльності правоохоронних органів, оскільки рядові співробітники постійно вимушені приймати рішення в умовах небезпеки та нестандартних ситуацій. При цьому загальні

ознаки ризику і його компонентний склад буде схожий для всіх правоохоронних органів, і це пов'язано з їх основною метою діяльності – протидією злочинності та правопорушенням, захистом життя, здоров'я, конституційних прав та інтересів громадян України.

Зазначені причини зумовлюють актуалізацію питання вимірювання рівня ризиків на суспільному рівні і на рівні окремих суб'єктів права та співробітників правоохоронних органів під час реалізації своїх повноважень і завдань, покладених на них державою.

Розглядаючи питання розкриття поняття ризику в юридичній науці, можна визначити, що як поняття “ризик” доволі мало представлений у вітчизняних дослідженнях держави і права.

Розвиток сучасних правових систем означає генерування нових теоретичних ідей у галузі права, практичних рішень, побудову ефективних організаційних структур і механізмів забезпечення суспільної безпеки України. Отже, ми виділяємо феномен загроз як частину, що належить до категорії “суспільна безпека” і безпосередньо взаємодіє в її полі. Чим більшим є розвиток суспільства в різних сферах, тим швидше зростає кількість загроз у суспільстві, і навпаки.

Суспільна безпека як категорія впливу на зовнішнє середовище складається з двох основних елементів – складу та ознак цієї категорії.

Склад категорії “суспільна безпека” – це встановлення її основних ознак, що визначають її виникнення і функціонування. До складу суспільної безпеки входять два елементи – суспільство і загроза.

Таке соціально-правове утворення як суспільство, на думку авторів адміністративної теорії розвитку, є сукупністю відносин між людьми, що “історично розвивається, складається на основі постійної зміни форм та умов їх діяльності в процесі взаємодії з органічною та неорганічною природою”. Інші вчені стверджують, що цю сукупність форм діяльності людей становить громадянське суспільство [1, с. 167].

До складу загроз, на наш погляд, входять дві категорії – небезпека і ризик. Тобто загроза складається з небезпеки і ризику.

Визначення загроз і небезпек у праві розглядається достатньо фрагментарно, обмежуючись виключно загрозами нації або державі.

Небезпека – це ситуація ймовірного або наявного завдання шкоди суб'єкту і об'єкту, яка виникає в зовнішньому середовищі, і охороняється нормами адміністративного права.

Ризик – це умова активної поведінки суб'єкта, спрямована на протидію ймовірності, випадковості й небезпечності в екстремальній ситуації, вибір рішень, що призведе в майбутньому до отримання певного очікуваного результату або результату, на який суб'єкт не очікував, але був можливим і відхилився від поставленої мети в умовах оточуючої небезпеки [2, с. 7]. З цієї позиції, загроза – це ситуація або об'єктивна обставина небезпеки та ризику, що створюється, функціонує і припиняється сукупністю зовнішніх обставин та діями суб'єктів, що спрямовані на її подолання.

Аналіз категорії “загроза” як елемента суспільної діяльності можна здійснювати за чотирма основними напрямками: філологічним, науковим, доктринальним та юридичним (правовим).

Філологічний аспект передбачає розгляд цієї категорії в аспекті трактування його як слова мови. При цьому для більшої обґрунтованості висновків пропонуємо трактування словників.

У словнику С.І. Ожегова поняття “угроза” визначається як “запугивание, обещание причинить вред, зло, возможная опасность” [3, с. 369], у Т.Ф. Єфремо-

ва – це “обещание причинить зло, неприятность, возможность, опасность возникновения чего-либо неприятного, тяжелого” [4, с. 42].

Отже, з точки зору філології, загроза виступає як дія або ймовірність негативних наслідків.

Науковий аспект визначення категорії “загроза” передбачає аналіз її трактування різними вченими [6, с. 12].

За визначенням Ф. Айяла, загроза – це подія, ситуація чи процес, які можуть бути природними, викликаними чи змішаними: при їх прогнозуванні, запобіганні та коригуванні мають використовуватися геологічні критерії та параметри розвитку процесів і явищ [7, с. 5].

На думку В. Маршалла, загроза – це природне чи техногенне явище, коли можлива поява явищ або процесів, здатних уражати людей, завдавати матеріальних збитків, руйнувати довкілля [8, с. 9].

Розглянуті визначення провідних іноземних фахівців у галузі безпеки дозволяють встановити, що загроза та небезпека, на їх думку, є породженням природи або діяльності самого суспільства, а протидія цим явищам лежить виключно в практичній площині. Вважаємо, що це звужує категорію “загроза”, оскільки загрози визначаються в площині всього спектра діяльності суспільства, а протидія цим явищам відбувається на всіх рівнях діяльності суспільства – від звичаєвого до правового.

Доктринальний аналіз категорії загроза – це підхід до розгляду цієї категорії як елементу функціонування суспільства і держави. Можна говорити про кілька основних напрямів у цьому підході: перший напрям характеризує загрозу як стан ймовірної небезпеки; другий – характеризує загрозу як властивість певної системи (використання ядерної енергії); третій – визначає загрозу як наслідки діяльності або ситуацій (природні й техногенні катастрофи); четвертий – визначає загрози як стан відсутності безпеки і захищеності; п’ятий – визначає загрозу як результат динамічного розвитку соціальних систем.

Основою для правового аналізу категорії “загроза суспільній безпеці” є логічний ряд категорій: суб’єкт загрози – об’єкт загрози – джерела виникнення загроз – способи функціонування загроз.

Суб’єкт загрози – це всі учасники суспільних відносин, яким державою гарантуються права і свободи, умови безпечного існування, що охороняються нормами адміністративного права; при цьому до суб’єктів відносимо й усі уповноважені органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, які мають компетенції контролю та виконання норм і правил безпеки всіма учасниками суспільних відносин, та юридичні обов’язки з прогнозування виникнення ситуацій небезпек та ресурси для їх подолання.

Об’єкт загрози – це всі види суспільних відносин, яким може бути завдана шкода або конкретні об’єкти господарської діяльності, право на безпеку яких охороняють норми адміністративного права.

Джерела виникнення загроз – це всі процеси, що відбуваються в часі й просторі, різноманітного походження, які можуть потенційно призвести до виникнення ситуацій або умов, які можуть завдати шкоди суб’єкту та об’єкту загрози.

Як справедливо зазначає О.Н. Ярмиш, “основними джерелами небезпеки виступають внутрішні та зовнішні фактори функціонування політичних та економічних систем на міжнародному й національному рівнях” [9, с. 53].

Погоджуючись з наведеним підходом щодо джерел виникнення загроз суспільній безпеці, пропонуємо поділити їх на три основних категорії: перша –

це ті, що виникають із правомірного використання певних явищ та процесів суб'єктами загроз, але при виникненні певних умов можуть потенційно завдати шкоди суб'єктам та об'єктам загрози (правомірні джерела загроз суспільній безпеці); друга – це ті загрози, які виникають через неправомірне (прямо заборонене нормативним актом) використання явищ і процесів та виникнення внаслідок цього ситуацій небезпек і ризиків завдання шкоди суб'єктам та об'єктам небезпеки, що охороняються адміністративними нормами права; третя – загрози суспільній безпеці, що виникають через дії природних явищ і процесів різного походження, що призводить до виникнення ситуацій небезпек і ризиків для суб'єктів та об'єктів суспільної безпеки, і охороняються нормами адміністративного права.

Способи функціонування загроз – це механізми приведення в дію джерел небезпек (джерел загроз суспільній безпеці) та його можливі наслідки. До основних способів функціонування загроз віднесемо: технологічні та техногенні процеси, природні катаклізми і катастрофи, явища космічного походження.

Основними ознаками категорії загрози щодо суспільної безпеки є три елементи: ймовірність, невизначеність, суперечливість.

Ймовірність – означає необов'язковість виникнення загрози за певних рівних умов. Тобто загроза може бути пряма наявна (в ситуаціях ризику та небезпеки) і прихована (неврахована), що функціонує в постійному режимі і продовжується навіть тоді, коли пряма загроза усунена.

Невизначеність – це наявність більше одного з можливих варіантів розвитку подій на всіх етапах становлення і функціонування загрози. Етапи виникнення: ситуація – джерело загрози – загроза; етапи функціонування: виникнення – функціонування – зникнення.

Суперечливість – визначається можливістю знищення ситуації загрози без участі суб'єкта подолання (тобто без активних дій держави, фізичних та юридичних осіб) або поглинанням загрози ще більшою за розмірами загрозою. У суспільному аспекті визначається як позитивний вплив загроз на розвиток суспільних відносин (“позитивіське” спрямування загрози).

Отже, з окресленої позиції загрози суспільній безпеці – це наявні загрози суспільним інтересам та суб'єктам і об'єктам загроз, які охороняються нормами адміністративного права, що виникають через цілеспрямовану діяльність окремих суб'єктів права (держав, організацій або фізичних осіб) і спрямовані на завдання шкоди суспільству, або джерелами яких виступають природні або техногенні чинники.

Усі перелічені вище категорії утворюють комплекс загроз суспільній безпеці як правове явище, що регулюється нормами адміністративного права.

Для аналізу комплексу загроз суспільній безпеці пропонуємо класифікувати загрози суспільній безпеці за кількома ознаками, а саме: державним рівнем, методами правового регулювання, адміністративними напрямками, сферами виникнення. Запропонована загальна класифікація загроз суспільній безпеці України має такий вигляд:

- за державним рівнем – внутрішньодержавні та зовнішньодержавні;
- за методами правового регулювання – ті, що піддаються регулюванню (правові), й ті, що виникають поза межами правового поля (неправові);
- за адміністративними напрямками – загрози громадській безпеці, загрози державній безпеці; загрози національній безпеці;
- за сферами виникнення – екологічні, політичні, економічні, соціальні, військові, інформаційні, юридичні, особисті (загрози фізичній особі).

Одночасно пропонуємо класифікацію загроз за рівнем впливу на стан суспільства:

перший рівень – загрози, які найбільше впливають на стан суспільної безпеки України, – політичні, економічні, гуманітарні загрози;

другий рівень загроз – ті, що мають опосередкований вплив на стан суспільної безпеки в Україні, – екологічні й техногенні загрози;

третій рівень – загрози, що нині мінімально впливають на суспільну безпеку, – військові, юридичні та інформаційні.

За логікою дослідження проаналізуємо структурні елементи запропонованої класифікації загроз суспільній безпеці, враховуючи при цьому рівні загроз.

Загрози громадській безпеці – це сукупність факторів, що створюють ситуацію загрози суб'єктам і об'єктам загроз, які охороняються нормами адміністративного права, регулюються ними й виникають у громадському місці. Об'єктом загроз виступають права громадян на безпечне пересування та перебування в громадському місці. Загрози громадській безпеці можуть виникати через протиправну поведінку окремих осіб (хуліганство) або протиправну самовпевненість осіб зі спеціальними правами адміністративного права (порушення правил дорожнього руху, порушення правил прийому хворих з боку медичних працівників і т. п.) та інше.

Загрози державній безпеці – це сукупність факторів, що створюють ситуацію загрози суб'єктам і об'єктам загроз, які охороняються нормами адміністративного права, регулюються ними й виникають на державному рівні або завдають шкоди державі. Об'єктом загроз виступає встановлений порядок державного управління. Основними загрозами виступають підривна діяльність розвідок інших країн (шпигунство), порушення режиму державної таємниці та інші ситуації.

Загрози національній безпеці – це сукупність факторів, що створюють ситуацію загрози суб'єктам і об'єктам загроз на національному рівні, що охороняються нормами адміністративного права і регулюються ними. Такими загрозами, наприклад, виступає злочинна діяльність радикальних угруповань (тероризм), транзит або ввезення наркотичних і психотропних речовин на території України і т. ін.

Розгляд та аналіз останньої групи загроз складає основу для формування категорій “загрози суспільній безпеці” та “суспільна безпека”. Тому аналіз проведемо за загальною для всіх видів загроз схемою, в яку включимо: поняття, джерела виникнення, напрям впливу (груповий або індивідуальний), модель функціонування, часові та просторові параметри, ймовірні варіанти завдання шкоди та спеціальні ознаки цього виду загроз.

Визначаємо базові елементи схеми загроз:

поняття загрози – це визначення загрози як елементу суспільного життя, базове окреслення специфічних і загальних умов функціонування;

джерела виникнення загрози – це ймовірні події або дії, які стали першопричиною виникнення ситуації ризиків і небезпек, що піддаються або не піддаються правовому регулюванню;

напрями впливу – це спрямування основних результатів можливого впливу ситуації небезпек і ризиків за суб'єктами та об'єктами охорони норм адміністративного права (індивідуальна – як вплив на фізичну особу);

модель функціонування загрози – це ймовірні варіанти виникнення та впливу на середовище загрози, що виникає;

часові та просторові параметри – це виникнення й тривання загрози (від моменту появи до моменту усунення) та ймовірні територіальні й географічні вектори впливу загрози на зовнішнє середовище;

ймовірні варіанти завдання шкоди – це ймовірність завдання шкоди конкретному суб'єкту загрози, що охороняються нормами адміністративного права, а

саме: завдання шкоди життю, здоров'ю (фізичному та психічному), майну фізичної та юридичної особи або держави;

спеціальні ознаки цього виду загроз – це специфіка впливу загрози на навколишнє середовище та суб'єкти, що охороняються нормами адміністративного права з урахуванням основних ознак ситуації загрози.

Таким чином, робимо висновок про те, що адміністративні основи класифікації загроз суспільній безпеці визначають онтологію формування теоретичного базису функціонування суспільної безпеки як цілеспрямованої діяльності з подолання загроз і небезпек, що регулюється нормами адміністративного права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ситник Г.П.* Національна безпека України : навч. посіб. / Г.П. Ситник, В.М. Олуйко, М.П. Вавринячук. – К. : Кондор, 2007. – 616 с.
2. *Макаренко В.П.* Риск при прийнятті рішень в научній політиці / В.П. Макаренко. – М. : Мысль, 1977. – 234 с.
3. *Даль В.* Толковый словарь живого русского языка : в 4 т. / В. Даль. – М. : Русский язык, 1980. – Т. 4.
4. *Ожегов С.И.* Толковый словарь русского языка : 72 500 слов, 7 500 фразеолог. выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : АЗЪ, 1994. – 907 с.
5. *Філософія* : навч. посіб. / Л.В. Губерський, І.Ф. Надольний, В.П. Андрущенко та ін. ; за ред. І.Ф. Надольного. – 7-ме вид., стереотип. – К. : Вікар, 2008. – 534 с.
6. *Льюис Р.Д.* Игры и решения / Р. Льюис, Х. Райфа. – М. : Знание, 1962. – 122 с.
7. *Альгин А.П.* Риск и его роль в общественной жизни / А.П. Альгин. – М. : Мысль, 1989. – 187 с.
8. *Абчук В.А.* Теория риска в морской практике / В.А. Абчук. – Л. : Лениздат, 1983. – 26 с.
9. *Макаренко В.П.* Безопасность как элемент политики государства / В.П. Макаренко – М. : Мысль, 1982. – 277 с.

Отримано 26.01.2015