

**Беззубов Дмитро Олександрович** – кандидат юридичних наук, завідувач кафедри правознавства Київського професійно-педагогічного коледжу ім. А. Макаренка

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ СУСПІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

*Розглянуто проблему адміністративного режиму забезпечення суспільної безпеки. Проаналізовано складові адміністративних механізмів забезпечення суспільної безпеки. Запропоновано класифікацію адміністративних режимів забезпечення суспільної безпеки.*

**Ключові слова:** безпека; суспільна безпека; заходи безпеки; правовий режим; режими суспільної безпеки.

*Рассмотрена проблема административного режима обеспечения общественной безопасности. Проанализированы составляющие административных механизмов обеспечения общественной безопасности. Предложена классификация административных режимов обеспечения общественной безопасности.*

**Ключевые слова:** безопасность; общественная безопасность; меры безопасности; правовой режим; режимы общественной безопасности.

*In this article the problem of the administrative regime of public safety. Analyzes of administrative mechanisms to ensure public safety. Proposed classification of administrative modes of public safety.*

**Keywords:** security; public safety; security; legal status; modes of public safety.

Безпека в галузі адміністративно-правового регулювання є підсумком протидії адміністративно-правових норм шкідливим природним і техногенним чинникам навколишнього середовища, а закони та інші нормативні правові акти, у яких містяться ці норми, становлять адміністративно-правову основу суспільної безпеки; засобом досягнення (установлення й підтримки) суспільної безпеки в галузі адміністративно-правового регулювання виступає адміністративно-правовий режим суспільної безпеки. Його вивчення дозволить установити основні критерії досягнення стану відсутності небезпек суспільству, тобто стану, за якого суспільство може функціонувати без обмежень і заборон.

Проблеми суспільної безпеки в адміністративному праві на сьогодні знайшли фрагментарне відображення. Сучасні науковці-адміністративісти зосереджують увагу на проблемах національної безпеки. Незважаючи на це, суттєвим науковим підґрунтям для виконання статті стали загальнотеоретичні наукові праці, розробки фахівців у галузі управління, адміністративного та

інших галузей права, зокрема дослідження В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В. П. Васьковської, І. П. Голосніченка, О. М. Джужі, Є. В. Додіна, Р. А. Каложного, А. П. Ключніченка, Л. В. Ковалю, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Я. Ю. Кондратьєва, О. В. Копана, М. В. Корнієнка, В. П. Крошка, В. А. Ліпкана, О. В. Негодченка, Н. Р. Нижник, В. І. Олефіра, В. Ф. Опришка, С. В. Петкова, В. Д. Суценка, Ю. С. Шемшученка, О. М. Якуби та багатьох інших.

На нашу думку, адміністративно-правовий режим суспільної безпеки є категорією, похідною від таких категорій як «правовий режим» і «адміністративно-правовий режим».

Правовий режим є різносторонньою юридичною категорією, що розглядається вченими-юристами в кількох аспектах.

З аналізу юридичної літератури, присвяченої проблемам правового режиму, в узагальненому вигляді можна виокремити основні підходи до розуміння правового режиму [1, с. 45].

По-перше, правовий режим розглядають як певну сукупність правових засобів. Прихильники цього підходу розуміють правовий режим як елемент юридичного інструменту, що збирає в єдину конструкцію певний комплекс правових засобів як результат регулятивної дії на суспільні відносини системи юридичних засобів; як юридичну форму соціального режиму; як особливий порядок правового регулювання, що відображає сукупність юридичних й організаційних засобів, які використовуються для закріплення соціально-правового стану об'єктів дії і спрямовані на забезпечення їх сталого функціонування.

З позиції пропонованого підходу в юридичній літературі виділяють певні ознаки правового режиму, а також окремі частини (елементи) у його структурі. Наприклад, автори монографії з проблем міграції виділяють такі ознаки правового режиму: а) правове регулювання цілеспрямовано здійснюється на користь певного об'єкта, предмета або процесу – носія правового режиму; б) сукупність використовуваних правових засобів утворює спеціальні правила поведінки, діяльності, життєдіяльності, офіційно встановлені й забезпечені системою організаційно-правових заходів; в) у правових актах закріплюється певний правовий стан об'єкта або процесу, відмінний від інших ділянок правової діяльності, що виражається в стійких взаємозв'язках носія режиму з іншими соціальними об'єктами [2, с. 230].

По-друге, правовий режим розглядається деякими авторами як складова системи права. Прихильники цього підходу під правовим режимом розуміють систему правових норм, що регулюють певну діяльність різних суб'єктів, їх відносини щодо певного об'єкта.

По-третє, правовий режим у юридичній літературі розглядається як спеціальний вид правового регулювання, виражений у своєрідному комплексі заходів – правових стимулах і правових обмеженнях, правових й організаційно-технічних заходах, що використовуються у сфері

суспільної безпеки. Такий підхід до розуміння правового режиму називається інформаційним.

Виходячи з порівняльного аналізу викладених підходів до розуміння правового режиму, найбільш переконливим є інформаційний підхід. На нашу думку, ототожнюючи правовий режим з певною сукупністю правових засобів, слід говорити про спеціальний механізм правового регулювання, а ототожнюючи правовий режим із сукупністю певних правових норм, можемо говорити про спеціальний правовий інститут.

Незалежно від підходів, які склалися щодо розуміння правового режиму, адміністративно-правовий режим однозначно сприймається в юридичній літературі як один із галузевих правових режимів.

В адміністративно-правовій літературі розрізняють загальний адміністративно-правовий режим і спеціальний адміністративно-правовий режим. Загальний адміністративно-правовий режим, на думку В. Тихого, розрахований на повсякденну адміністративну діяльність, типові соціально-управлінські ситуації [3]. Основне призначення спеціального адміністративно-правового режиму полягає в забезпеченні конституційної суспільної безпеки, функціонуванні об'єктів, що становлять підвищену небезпеку або мають важливе державне значення.

Не беручи під сумнів зазначений підхід до розуміння адміністративно-правового режиму загалом і спеціального адміністративно-правового режиму зокрема, у межах цього дослідження вважаємо за необхідне виділити адміністративно-правовий режим суспільної безпеки як структурно відокремлений спеціальний адміністративно-правовий режим.

Виходячи з позиції інформаційного підходу та адміністративно-правової природи суспільної безпеки, можна запропонувати визначення адміністративно-правового режиму суспільної безпеки.

Адміністративно-правовий режим суспільної безпеки, на нашу думку, – це закріплений в адміністративно-правових нормах комплекс заходів інформаційно-психологічної дії на поведінку фізичних і юридичних осіб, органів державної влади й місцевого самоврядування, що визначають порядок попередження, виявлення й нейтралізації шкідливих природних і техногенних чинників навколишнього середовища, пов'язаних з адміністративно-правовим санкціонуванням дій (діяльності) фізичних і юридичних осіб з використання (під контролем держави, на законних підставах і за призначенням) техногенних і природних джерел несупільної безпеки конституційним та іншим законним інтересам особи, суспільства, держави і нації, а також заходів інформаційно-психологічної дії, що визначають порядок попередження, виявлення і нейтралізації адміністративних правопорушень, адміністративно-правових казусів, що сприяють виникненню й (або) розвитку шкідливих природних і техногенних чинників навколишнього середовища.

Погоджуємося з деякими науковцями, які вважають, що до таких заходів інформаційно-психологічної дії слід віднести закріплені в адміністративно-правових нормах:

загальнообов'язкові умови, обмеження, заборони й дозволи, що визначають науково обгрунтовані методи й прийоми попередження, виявлення й нейтралізації фізичними та юридичними особами шкідливих природних і техногенних чинників навколишнього середовища, пов'язаних з використанням ними на законних підставах і за призначенням предметів, явищ і процесів, які через їх соціальну значущість повинні отримати оцінку з боку держави (підлягають адміністративному санкціонуванню і контролюються державою);

цілі, завдання, функції, методи діяльності державних органів й органів місцевого самоврядування із забезпечення виконання фізичними і юридичними особами загальнообов'язкових умов, обмежень, заборон і дозволів, що визначають науково обгрунтовані методи, прийоми попередження, виявлення й нейтралізації шкідливих природних і техногенних чинників навколишнього середовища [4, с. 123].

На нашу думку, ці загальнообов'язкові умови, обмеження, заборони й дозволи, з одного боку, визначають модель, еталон адміністративно-правової поведінки фізичних і юридичних осіб сприяням органам державної влади й місцевого самоврядування в діяльності щодо забезпечення суспільної безпеки в галузі адміністративно-правового регулювання. З іншого боку, ці умови, обмеження, заборони й дозволи зумовлюють характер і зміст цілей, завдань, функцій і методів забезпечення суспільної безпеки в галузі адміністративно-правового регулювання, здійснюваних органами державної влади і місцевого самоврядування.

Закріплені в адміністративно-правових нормах загальнообов'язкові умови, обмеження, заборони й дозволи, що визначають науково обгрунтовані й підконтрольні державі методи та прийоми з попередження, виявлення й нейтралізації фізичними, юридичними особами шкідливих природних і техногенних чинників навколишнього середовища, пов'язаних з використанням, яке адміністративно санкціонується ними на законних підставах, і за призначенням предметів, явищ і процесів, що являють серцевину адміністративно-правового режиму суспільної безпеки.

Зазначені умови, обмеження, заборони й дозволи містяться безпосередньо в нормах законів або нормах спеціальних актів, що йменуються нормативними документами (регламент, правила, стандарт та ін.), які вводяться в дію законом або такими нормативно-правовими актами як постанова, наказ тощо.

З аналізу обмежень, заборон і дозволів, які становлять зміст перерахованих категорій, випливає, що всі вони є сукупністю взаємопов'язаних і взаємозумовлених заходів інформаційно-психологічного характеру, так чи інакше пов'язаних з діями (діяльністю) фізичних і юридичних осіб, що адміністративно санкціонуються, з використання під контролем держави, на законних підставах та за призначенням різноманітних

матеріальних носіїв шкідливих природних і техногенних чинників навколишнього середовища, іншими словами, природних і техногенних джерел несупільної безпеки конституційним та іншим законним інтересам особи, суспільства, держави і нації.

Об'єктами досліджуваних обмежень, заборон і дозволів є: а) продукція, виробництво, експлуатація, зберігання, перевезення, реалізація, утилізація, виконання робіт або надання послуг; б) діяльність з виготовлення й продажу харчових продуктів, матеріалів і виробів, що контактують з харчовими продуктами у звичайних умовах їх використання; в) лікарські засоби – розроблення, дослідження, виробництво, виготовлення, зберігання, упакування, перевезення, продаж, реклама, застосування й знищення лікарських засобів; г) діяльність фізичних і юридичних осіб у сфері обігу наркотичних і психотропних засобів; д) життя й здоров'я працівників у процесі трудової діяльності, зокрема під час проектування, будівництва (реконструкції) і експлуатації об'єктів, конструювання машин, механізованого та іншого устаткування, розроблення технологічних процесів, організації виробництва й праці; е) поведіння фізичних і юридичних осіб з предметами, процесами та явищами, що створюють пожежну небезпеку; є) надзвичайна ситуація або обстановка на певній території, що склалася внаслідок аварій, небезпечного природного явища, катастрофи, стихійного або іншого лиха, які можуть спричинити або спричинили людські жертви, завдали шкоди здоров'ю людей чи навколишньому природному середовищу, значні матеріальні втрати й порушення умов життєдіяльності.

Незважаючи на множинність об'єктів, ці обмеження, заборони й дозволи мають єдину цільову спрямованість на попередження, виявлення й нейтралізацію шкідливих природних і техногенних чинників навколишнього середовища, пов'язаних з діями (діяльністю) фізичних і юридичних осіб, що адміністративно санкціонуються, з використання під контролем держави, на законних підставах і за призначенням предметів, явищ і процесів – природних і техногенних джерел несупільної безпеки конституційним та іншим законним інтересам [5, с. 134].

Наведена обставина вказує на однорідність цих категорій, що зумовлює можливість і необхідність їх уніфікації й систематизації. Тому доцільно звернути увагу, наприклад, на таку уніфіковану категорію як «загальнообов'язкові вимоги суспільної безпеки».

Загальнообов'язкові вимоги суспільної безпеки – це закріплені в нормах законів та інших нормативно-правових актах обмеження, заборони й дозволи, спрямовані на попередження, виявлення й нейтралізацію фізичними та юридичними особами шкідливих природних і техногенних чинників навколишнього середовища, пов'язаних з адміністративно-санкціонованим використанням ними під контролем держави, на законних підставах і за призначенням предметів, явищ і процесів – природних і техногенних джерел несупільної безпеки конституційним та іншим законним інтересам особи, суспільства, держави й нації.

Разом із загальнообов'язковими обмеженнями, заборонами й дозволами, закріпленими в нормах адміністративного законодавства у сфері суспільної безпеки, слід звернути увагу на низку певних загальнообов'язкових умов.

До таких умов, наприклад, слід віднести ліцензійні, сертифікаційні, реєстраційні умови, пов'язані з використанням фізичними і юридичними особами предметів, явищ і процесів – природних і техногенних джерел несуспільної безпеки конституційним та іншим законним інтересам.

Уважаємо, що переліченими умовами є загальнообов'язкові дозволи, що дають фізичним і юридичним особам можливість здійснювати певну діяльність або певні дії з використання під контролем держави, на законних підставах і за призначенням предметів, явищ і процесів – техногенних і природних джерел несуспільної безпеки конституційним та іншим законним інтересам особи, суспільства, держави і нації.

Отже, під загальнообов'язковими умовами суспільної безпеки слід розуміти закріплені в законах та інших нормативних правових актах дозволи, що надають можливість фізичним і юридичним особам здійснювати діяльність або окремі дії, що адміністративно санкціонуються, з використання під контролем держави, на законних підставах і за призначенням предметів, явищ і процесів – техногенних і природних джерел несуспільної безпеки конституційним та іншим законним інтересам особи, суспільства, держави і нації.

На підставі викладених положень, адміністративно-правовий режим суспільної безпеки можна визначити як закріплений в адміністративно-правових нормах законів та інших нормативно-правових актах комплекс загальнообов'язкових умов і вимог суспільної безпеки, адресованих фізичним та юридичним особам, а також сукупність цілей, завдань, функцій і методів діяльності державних органів й органів місцевого самоврядування із забезпечення виконання загальнообов'язкових умов і вимог суспільної безпеки, що визначають порядок попередження, уникнення та нейтралізації шкідливих чинників навколишнього середовища, пов'язаних з адміністративно санкціонованим використанням фізичними і юридичними особами під контролем держави, на законних підставах і за призначенням предметів, явищ і процесів – техногенних і природних джерел несуспільної безпеки конституційним та іншим законним інтересам особи, суспільства, держави й нації; порядок попередження, виявлення й нейтралізації адміністративних правопорушень та адміністративно-правових казусів, що сприяють виникненню й (або) розвитку шкідливих природних і техногенних чинників навколишнього середовища.

Залежно від особливостей у змісті загальнообов'язкових умов і вимог суспільної безпеки, адресованих фізичним і юридичним особам, та залежно від змісту цілей, завдань, функцій і методів діяльності органів публічної влади щодо забезпечення виконання фізичними та юридичними особами загальнообов'язкових умов і вимог суспільної безпеки, адміністративно-правовий режим можна розділити на окремі види, а саме:

а) суб'єктні адміністративно-правові режими суспільної безпеки; б) наочні адміністративно-правові режими суспільної безпеки; в) функціональні адміністративно-правові режими суспільної безпеки; г) ситуаційні адміністративно-правові режими суспільної безпеки [6].

Сформульована дефініція дозволяє виділити такі суб'єктні адміністративно-правові режими суспільної безпеки: адміністративно-правовий режим особистої суспільної безпеки; адміністративно-правовий режим суспільної безпеки; адміністративно-правовий режим державної суспільної безпеки; адміністративно-правовий режим національної суспільної безпеки.

Наочний адміністративно-правовий режим суспільної безпеки, на нашу думку, є закріпленим в адміністративно-правових нормах законів та інших нормативно-правових актах комплекс загальнообов'язкових умов і вимог суспільної безпеки, адресованих фізичним та юридичним особам, а також сукупність цілей, завдань, функцій і методів діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування із забезпечення виконання загальнообов'язкових умов і вимог суспільної безпеки, що визначають порядок попередження, виявлення й нейтралізації природних і техногенних чинників навколишнього середовища, що створюють небезпеку певним благам і цінностям, які складають зміст конституційних та інших законних інтересів особи, суспільства, держави й нації, а також порядок попередження, виявлення й нейтралізації адміністративних правопорушень, адміністративно-правових казусів, що сприяють виникненню й (або) розвитку цих чинників.

Отже, можна виділити такі наочні адміністративно-правові режими суспільної безпеки: адміністративно-правовий режим екологічної суспільної безпеки; адміністративно-правовий режим охорони праці; адміністративно-правовий режим санітарно-епідеміологічного благополуччя населення та ін.

Функціональний адміністративно-правовий режим суспільної безпеки, на нашу думку, є закріплений в адміністративно-правових нормах законів та інших нормативно-правових актах комплекс загальнообов'язкових умов і вимог суспільної безпеки, адресованих фізичним і юридичним особам, а також сукупність цілей, завдань, функцій і методів діяльності державних органів й органів місцевого самоврядування із забезпечення виконання загальнообов'язкових умов і вимог суспільної безпеки, що визначають порядок попередження, виявлення й нейтралізації певних шкідливих природних і техногенних чинників навколишнього середовища, порядок попередження, виявлення й нейтралізації адміністративних правопорушень та адміністративно-правових казусів, що сприяють виникненню й (або) розвитку цих чинників.

Сформульована точка зору дозволяє виділити такі функціональні адміністративно-правові режими суспільної безпеки: адміністративно-правовий режим промислової суспільної безпеки; адміністративно-правовий режим суспільної безпеки лікарських засобів; адміністративно-правовий режим суспільної безпеки дорожнього руху; адміністративно-правовий режим пожежної суспільної безпеки тощо.

Під ситуаційним адміністративно-правовим режимом суспільної безпеки слід розуміти закріплений в адміністративно-правових нормах законів та інших нормативно-правових актах комплекс загальнообов'язкових умов і вимог суспільної безпеки, адресованих фізичним та юридичним особам, а також сукупність цілей, завдань, функцій і методів діяльності державних органів й органів місцевого самоврядування із забезпечення виконання загальнообов'язкових умов і вимог суспільної безпеки, що визначають порядок адміністративного санкціонування дій (діяльності) фізичних та юридичних осіб з використання під контролем держави, на законних підставах і за призначенням природних і техногенних джерел несупільної безпеки конституційним та іншим законним інтересам, порядок попередження, виявлення й нейтралізації адміністративних правопорушень й адміністративно-правових казусів, що сприяють виникненню та (або) розвитку шкідливих природних і техногенних чинників навколишнього середовища.

Таким чином, адміністративно-правовий режим суспільної безпеки слід визнати комплексною категорією, яка розкриває інформаційно-психологічний зміст суспільної безпеки, що співвідноситься з її структурою в галузі адміністративно-правового регулювання.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Прохожев А. А. Национальная безопасность: основы теории / Прохожев А. А. – М. : РАГС, 1995. – 159 с.
2. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія, практика): [енцикл.] / за ред. Ю. І. Римаренка. – К. : Довіра, 1998. – 912 с.
3. Тихий В. Право людини на безпеку (конституційно-правові аспекти) / В. Тихий, М. Панов // Вісник Конституційного Суду України. – К., 2000. – № 6. – С. 57–61.
4. Шкарупа В. К. Діяльність працівників ОВС по припиненню правопорушень : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Шкарупа В. К. – Одеса, 1996. – 327 с.
5. Петков С. В. Ефективний менеджмент в органах внутрішніх справ : [моногр.] / Петков С. В. – Сімферополь : Таврія, 2004. – 564 с.
6. Ольховський М. Є. Громадська безпека як умова реалізації та захисту прав і свобод людини в Україні / М. Є. Ольховський // Правничий часопис Донецького ун-ту. – 2002. – № 2 (8). – С. 10–14.