

УДК 342

Д.О. Беззубов,
кандидат юридичних наук
В.П. Ольхович

ТИПОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ ЮРИДИЧНОЇ БЕЗПЕКИ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Розглядається проблема типології юридичної безпеки в суспільному житті. Визначаються основні види юридичної безпеки та розкривається їх основний зміст.

Ключові слова: небезпека, безпека, юридична безпека.

Рассматривается проблема типологии юридической безопасности в общественной жизни. Определяются основные виды юридической безопасности и раскрывается их основное содержание.

Ключевые слова: опасность, безопасность, юридическая безопасность.

Problem of the typology of legal security in public life is considered. The main types of legal security are considered and their basic content are revealed.

Keywords: danger, safety, legal security.

Багаторівневість механізму забезпечення юридичної безпеки суб'єктів права вимагає її видового аналізу. Подібний підхід відкриває нові перспективи у вивченні юридичної безпеки, сприяючи глибшому і ґрунтовнішому пізнанню специфіки завдань, що вирішуються у сфері забезпечення юридичної безпеки, виявленню її соціальної значущості в процесах державного і суспільного життя, структурі правового регулювання всієї системи суспільних взаємозв'язків. У теорії і на практиці види безпеки як соціально-правової категорії диференціюються залежно від предмета, об'єкта, сфери безпеки, джерел загроз, інших критеріїв.

Предметом юридичної безпеки є життєво важливі інтереси суб'єктів права, без задоволення яких функціонування останніх значно обмежується або піддається серйозним небезпекам. Такі інтереси визначаються в літературі як сукупність офіційно виражених потреб, задоволення яких надійно забезпечує стабільний стан і можливості прогресивного розвитку особи, суспільства і держави. Це економічні, інформаційні, медичні, продовольчі й інші інтереси, серед яких присутній і юридичний інтерес.

Відомо, що базовою консолідуючою умовою існування і розвитку соціального системного об'єкта є інтереси та їх адміністративний вимір [1]. У соціально-філософській і правовій літературі приділяється значна увага юридичним інтересам, їх генезису, типології, способам і механізмам реалізації. Розглянемо цю проблематику крізь призму інтересів, пов'язаних із забезпеченням юридичної безпеки.

На сьогодні проблеми безпеки в галузі адміністративного права розглянуті у роботах А.П. Альгіна, В.А. Абчука, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, Б.В. Бірюкова, У. Бека, І. Валлерстайна, М. Вебера, Е. Гобсбаума, М.С. Гринберга, Р. Давіда, К.-Ж. Спінози, М.В. Коваліва, В.В. Копейчикова, О.В. Копана, В.К. Колпакова, В.О. Котюка, В.А. Ліпкана, Р.Д. Льюїса, В. В. Мамчуна, В.А. Ойгензіхта, Х. Райфа, В.П. Столбового, Т.Л. Ріктора, О.К. Тихомирова, Е. Фромма, В.П. Чабана, В.О. Шамрая та ін.

Інтерес з приводу юридичної безпеки того або іншого суб'єкта вторинний відносно загально-правових інтересів, орієнтирів, цілей. Але ця вторинність діалектична. Базова мета правової дії – сприяння найбільш оптимальному, справедливому і цивілізованому розвитку суспільних відносин. Останнє природним чином актуалізує інтереси з приводу сталості, стабільності, безпеки існування і функціонування суб'єктів права. Справедливе задоволення інтересів суб'єктів права та їх юридична безпека знаходяться у відносинах взаємної обумовленості.

Розгляд цієї проблеми має ґрунтуватися на положенні про те, що право й інтереси суб'єктів життєдіяльності найтіснішим чином взаємопов'язані [2]. Суть їх взаємодії полягає в тому, що саме інтересам належить визначальна роль у праві, тоді як право є найважливішим способом існування інтересу. Термін “інтерес” уживається практично в усіх галузях чинного українського права, багатьох нормах міжнародного права [3].

Об'єктивною передумовою виникнення й існування інтересу є потреба. Для того, щоб потреба перейшла в інтерес, необхідні дві суттєві умови. По-перше, вона повинна бути усвідомлена суб'єктом, по-друге, – орієнтована на конкретний об'єкт, який найповніше відповідає бажанням і запитам суб'єкта. Інтерес є усвідомлене і виборче відношення суб'єкта до об'єкта потреби. Основним і загальним для потреби й інтересу структурним елементом є діяння суб'єкта, що припускає наявність і можливість використання різноманітних засобів, методів і способів задоволення потреби, здійснення відповідного інтересу. Це обумовлено тим, що саме діяльність виступає безпосереднім предметом відображення і регулювання норм права. Акцент на діяльності як предметі нормативно-правового відображення і регулювання робить можливим розуміння норми права як форми виразу, засобу охорони і регулювання рівня потреб і різноманітності інтересів.

Надаючи діяльності суб'єктів правової форми, законодавець тим самим здійснює нормативне оформлення їх інтересів. Інтерес, відбиваючись у праві, стає правовим явищем, законним інтересом. Прикметник “законний” у цьому терміні розуміють у широкому значенні, що означає те, що інтереси, виражені в праві, гарантуються силою закону (або іншим юридичним актом), стають інтересами, що охороняються законом. Законні інтереси, на думку Н.І. Матузова, є “інтереси, що не суперечать закону і підтримувані ним, такі, у здійсненні яких зацікавлена держава” [4].

Що стосується юридичного (правового) інтересу, то ця категорія отримала в літературі інше тлумачення, а саме: це “усвідомлена особою необхідність використовувати правові засоби для задоволення існуючих потреб, тобто юридично значущих дій” [5]. Таким чином, в найзагальнішому вигляді можна сказати, що правовий інтерес є інтерес до права як засобу закріплення в юридичній формі гарантій реалізації і захисту інтересів, а законний інтерес є відбитий в об'єктивному праві інтерес, або такий інтерес, що впливає з його загального сенсу.

Ефективний розвиток правової системи суспільства створює об'єктивні умови і суб'єктивні мотиваційні передумови для формування інтересу суб'єктів правових відносин (індивідуальних, колективних) до чинників забезпечення їх юридичної захищеності й безпеки. У позитивній формі завдання полягає в тому, щоб, використовуючи техніко-юридичні можливості, забезпечити своєчасне, повне й адекватне відображення інтересів у праві, створити ефективний юридичний механізм їх реального функціонування і безпеки.

Для кожного окремого різновиду суб'єктів (індивідуальних, організацій, держави) можна виокремити специфічні інтереси. Так наприклад, до життєво важливих інтересів особи в літературі відносять такі компоненти, які утворюють

обов'язкові умови її повноцінного існування і самовираження: вітальний, інтелектуальний, духовний, фізіологічний, психічний, генетичний, репродуктивний. Відповідно до цих компонентів слід розрізняти юридичну безпеку життя, здоров'я, психіки людини, її генетики, репродукції, інтелекту, духовності.

За тривалістю інтереси поділяють на постійні й тимчасові. Між різними суб'єктами державного і суспільного життя ці інтереси можуть мати характер розходження, паралельності або сумісності. Інтереси можуть мати різну спрямованість – конструктивну й деструктивну. Реалізації перших сприяє механізм юридичної безпеки, других – створення бар'єрів і перешкод.

Забезпечення юридичної безпеки існує у сфері правотворчої діяльності та реалізації права.

Юридична безпека у сфері правотворчої діяльності пов'язана переважно з ухваленням, зміною і відміною нормативних актів і нормативних договорів. Правотворчий процес має особливе значення у справі підвищення ефективності забезпечення юридичної безпеки суб'єктів права, адже ті результати, які досягатимуться в процесі правового регулювання, значною мірою залежать від досконалості закріплених на нормативному рівні засобів і механізмів.

Головна проблема полягає не в кількості юридичних документів, а в тому, щоб вони склали єдину систему. Загалом, забезпечення юридичної безпеки в цій сфері останніми роками відрізняється непослідовністю і безсистемністю. Зокрема, відсутній моніторинг усього позитивного і негативного в розвитку регіонального законодавства. На жаль, в роки “перебудови і реформ” держава недостатньо займалася побудовою чіткої і зрозумілої громадянам юридичної стратегії і тактики забезпечення їх безпеки. Сучасний період проходить, в основному, в умовах дезорганізації, стихійності, юридичних колізій, “війни законів”, “параду суверенітетів” і т. п.

Проте ефективність дії механізму юридичної безпеки неможливо забезпечити лише шляхом встановлення на нормативному рівні необхідних юридичних засобів і механізмів. Необхідна також активність, цілеспрямована діяльність суб'єктів реальних правовідносин, які “візьмуть у руки” правові інструменти і реалізують їх потенціал на практиці. На етапі реалізації права, власне, і відбувається досягнення цілей юридичної безпеки, завершується процес їх трансформації в конкретні результати. Тому підвищення рівня юридичної безпеки в країні неможливе без чіткої організації процесу втілення юридичних моделей у життя. У сучасних умовах, під час глибоких перетворень, що відбуваються в усіх сферах життя українського суспільства, проблема оптимального практичного використання юридичних засобів стає особливо актуальною. Це пов'язано з тим, що перехідні періоди розвитку державно-правової сфери завжди супроводжуються кризою правового регулювання, порушенням відповідності між законодавчо проголошеними положеннями та їх дією, між юридичним і фактичним змістом права.

У зв'язку з цим, у рамках юридичної науки потрібна інтенсифікація досліджень процесу забезпечення юридичної безпеки суб'єктів правореалізації, необхідна розробка цілісної наукової концепції безпечності правореалізаційного механізму, яка повинна орієнтуватися на виявлення чинників підвищення ефективності юридичної практики, а також умов, що перешкоджають успішному завершенню процесу правового регулювання.

За об'єктом безпеку поділяють на безпеку особи, суспільства і держави. Розрізняють також юридичну безпеку: 1) індивідуальних суб'єктів права; 2) колективних суб'єктів участі в правовому житті.

Інтереси особи полягають в реальному забезпеченні конституційних прав і свобод, особистій безпеці, підвищенні якості й рівня життя, фізичному, духовному та інтелектуальному розвитку.

Забезпечення безпеки *суспільства* включає зміцнення демократії, досягнення і підтримку суспільної згоди, підвищення активності населення та духовне відродження України.

Забезпечення безпеки держави полягає в захисті конституційного ладу, суверенітету, територіальній цілісності України, встановленні політичної, економічної і соціальної стабільності, безумовного виконання законів і підтримки правопорядку, розвитку міжнародної співпраці на основі партнерства [6].

Наведену класифікацію можна визначити як “вертикальний зріз” структури юридичної безпеки. На перший погляд, співвідношення понять “юридична безпека держави”, “юридична безпека організацій” і “юридична безпека особи” уявляється простим і зрозумілим. Множинності суб’єктів права властивий плюралізм інтересів, а це, у свою чергу, може стати джерелом суперечностей, яке за певних обставин виступає як джерело загрози. Розв’язання цієї проблеми – виявлення пріоритетів соціальних інтересів та їх розумної координації, субординації, інтеграції і розмежування. Єдиним і неподільним суб’єктом будь-якого соціуму є людина.

Аналіз законодавства, указів Президента України, ухвал Уряду, відомчих правових актів дозволяє констатувати наявність юридичної безпеки як складової таких видів соціальної безпеки: державної (конституційна, міжнародна); суспільної; економічної (продовольча, енергетична); екологічної; оборонної; інформаційної; пожежної; безпеки руху транспорту (повітряна, морська, автодорожня); радіаційної; промислової; безпеки праці; безпеки гідротехнічних споруд і деяких інших. Законодавча регламентація такого широкого спектру безпеки пояснюється тим, що в Україні з її перманентною загальносистемною кризою будь-яка, навіть, незначна проблема сьановить серйозну загрозу. Для порівняння – стратегія національної безпеки США містить усього три напрями: військовий, зовнішньополітичний і економічний. Все, що лежить поза цим, вже достатньо ефективно захищено.

В Україні сьогодні, на наш погляд, є всі підстави для виокремлення правової безпеки у самостійну галузь законодавства.

Юридична безпека може бути класифікована залежно від змісту правових галузей, що регулюють і охороняють відповідні сфери суспільних відносин, а отже, забезпечують їх безпеку. На цій підставі правове забезпечення безпеки можна розділити на конституційно-правове, цивільно-правове, кримінально-правове, еколого-правове, право техногенної безпеки і т. д. Така класифікація дозволяє в кожній галузі виокремити ті норми, які забезпечують юридичну безпеку, систематизувати і розвивати їх на користь більш ефективної протидії загрозам, що виникають.

Конституційно-правова безпека – це стан юридичної захищеності основ конституційного ладу, їх гарантованість і забезпечення правовими засобами. До основ конституційного ладу відносяться: республіканська форма правління, державний суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність, принцип розподілу влади, єдність системи державної влади, верховенство Конституції і законів, розмежування повноважень між органами державної влади України і її суб’єктів, свобода економічної діяльності, ідеологічний плюралізм, верховенство основ конституційного ладу.

Вищі гарантії конституційної безпеки закладені в самому тексті Основного Закону України, а саме в тих нормах Конституції, які регламентують основи

права, найважливіші принципи статусу і діяльності суб'єктів конституційно-правових відносин дозволяють визначати і розвивати інститути і напрями конституційного законодавства. Обов'язок тут закріплений у найзагальнішій формі, швидше як принцип усієї державності без встановлення відповідальності за її невиконання. Але саме з цього починається функціонування режиму конституційної законності, правопорядку і безпеки. "Посягання і порушення конституції небезпечні тим, що руйнують фундамент державності і віру людей в непорушність конституційних приписів" [3]. А це породжує невдоволення, хаос, небезпеку державних переворотів.

До чинників, що створюють загрозу конституційній безпеці у сфері юриспруденції, відносять: ухвалення нормативних актів, що порушують положення Конституції України; відсутність необхідних законів; видання підзаконних нормативних актів, що суперечать цим законам; порушення єдності правового простору країни; неконституційність нормативних актів суб'єктів України; невиконання рішень Конституційного Суду України, судів загальної юрисдикції тощо.

На правове забезпечення конституційної безпеки впливають і загальні дестабілізуючі чинники: недостатня ефективність механізму противаг виконавчої влади з боку законодавчої і судової влади; відсутність потужної політичної опозиції; традиційно сильна одноосібна влада в державі; перебільшення в державному житті ролі органів безпеки; нерівномірність соціально-економічного розвитку регіонів; зрощення кримінальних структур з державними органами; затяжна економічна криза; соціальне розшарування суспільства; духовна деградація суспільства, втрата ціннісних орієнтирів.

Конституційну безпеку держави забезпечує насамперед ефективна законодавча база. Проте в Концепції національної безпеки наголошується на необхідності вдосконалення законодавства України, створення ефективного механізму контролю за його дотриманням. У зв'язку з цим, назріла гостра необхідність ухвалення низки відповідних актів, спрямованих на зміцнення конституційної безпеки України.

У сфері захисту основ конституційного ладу, забезпечення безпеки держави необхідно постійно вдосконалювати Концепцію національної безпеки і Військову доктрину відповідно до реалій, прийняти закони "Про захист суверенітету і територіальної цілісності України", "Про пряме президентське правління", "Про механізм реалізації рішень Конституційного Суду України" і низку інших [4].

Кримінально-правова безпека. Найбільш юридично небезпечні стани виникають у сфері здійснення кримінального правосуддя. Тут юридична безпека пов'язана з притягненням до кримінальної відповідальності. Кримінально-правовими нормами регулюються відносини, що виникли при вчиненні найбільш суспільно небезпечних діянь (злочинів) проти особи, у сфері економіки, суспільної безпеки, громадського порядку, проти державної влади тощо. Забезпечення безпеки особи від злочинних посягань – основний обов'язок правової держави. Недостатня захищеність осіб, які вступили у кримінально-правові відносини, тягне необґрунтоване засудження, ухилення від покарання осіб, які вчинили злочини, нівелює справедливість судових рішень, викликає необґрунтовані або зайві страждання.

У сфері кримінально-правових відносин існують такі небезпеки:

– слабкий професіоналізм працівників правоохоронних і судових органів, обумовлений, зокрема, низькою якістю юридичної освіти, відсутністю суворого добору на відповідні посади, недоліками в організації безперервності юридичного навчання практичних працівників, слабким контролем громадськості за їх роботою;

– низька матеріально-технічна забезпеченість правоохоронних, судових і виконавчих органів: відсутність необхідних криміналістичних транспортних засобів, засобів зв'язку, приміщень; звідси нездатність оперативних працівників вжити заходи до своєчасного затримання правопорушників, виявлення і припинення підготовлюваних злочинів; переповненість слідчих ізоляторів, відсутність в них елементарних санітарно-побутових умов, обмежені умови роботи судових і слідчих установ і т.д.;

– недостатня кадрова забезпеченість. Складність роботи і незахищеність працівників, низька оплата праці призводять до дефіциту кадрів, зниження загального професіоналізму, поширення легального і нелегального сумісництва, несанкціонованих контактів із злочинними і тіньовими структурами, і, навіть, співпрацю з ними;

– низькі духовно-етичні якості працівників правоохоронних і судових органів, відсутність порядності і непідкупності, відповідальності за свою роботу, формальні підходи до виконання своїх обов'язків, відсутність гуманізму і милосердя до людини, низький рівень правової свідомості і т. п.

Разом з технічно-організаційними загрозами існують негативні чинники принципового характеру [5]. Не закладена безпека від дій, спрямованих на психіку людини. Статті про духовну безпеку розкидані по різних главах, що перешкоджає здійсненню права на свободу совісті і віросповідання. Зокрема, не передбачена відповідальність за антигромадську діяльність псевдорелігійних організацій, зловживання релігією, яка охоплює всі види діянь, здійснених під виглядом релігійної діяльності, що так або інакше вчиняє замах на духовну безпеку суспільства.

Під юридичною безпекою в кримінальному процесі розуміють стан захищеності суб'єкта у зв'язку з його вступом до сфери кримінально-процесуальних правовідносин, які виникають і розвиваються у провадженні по кримінальних справах. Суб'єктами цих відносин можуть бути особи, які здійснюють провадження у справі й ухвалюють владні рішення (суд, слідчий, прокурор, орган дізнання, особа, яка проводить дізнання), а також громадяни, об'єднання, на яких поширюється їх діяльність.

Адміністративно-правове забезпечення безпеки. Адміністративно-правовий аспект забезпечення національної безпеки полягає в створенні нового і вдосконаленні чинного адміністративного законодавства, що регулює відносини безпеки. За допомогою адміністративного права здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність органів державної влади. Адміністративно-правові норми широко використовуються для встановлення адміністративно-правових заборон і заходів адміністративної відповідальності.

Чинні закони і відомчі нормативні правові акти органів виконавчої влади, прийняті відповідно до Конституції і Концепції національної безпеки України, створили низку адміністративно-правових інститутів національної безпеки. Правила дорожнього руху, затверджені й уведені в дію, сформували адміністративно-правовий інститут безпеки дорожнього руху. Подібний підхід дозволяє говорити про адміністративно-правові інститути радіаційної безпеки, пожежної, екологічної, інші адміністративно-правові інститути національної безпеки України.

Разом з тим назріла потреба систематизувати й уніфікувати адміністративне законодавство у сфері безпеки і, відповідно, оптимізувати діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, управління комерційних і некомерційних організацій, а також посадових осіб, уповноважених застосовувати заходи адміністративно-правового забезпечення безпеки.

Екологічна правова безпека – це забезпечуваний юридичними засобами стан захищеності людини, суспільства, держави і довкілля від негативної природної і техногенної дії. Попередження техногенних аварій і катастроф з метою зниження їх негативної дії на населення і довкілля розглядається більшістю держав світової спільноти як найважливіша складова їх національної безпеки. Як самостійний інститут екологічного права екологічна безпека є системою норм права, які регулюють коло цих суспільних відносин. Об'єктами екологічної безпеки є людина, суспільство і держава в цілому, навколишнє середовище та його складові – певні природні об'єкти, екосистеми, території, що знаходяться під охороною держави.

Зміни екологічної обстановки, що відбуваються, активізували законотворчу діяльність і призвели до розвитку законодавства про екологічну безпеку, охорону довкілля, захист населення і територій від надзвичайних ситуацій. Питання формування екологічного законодавства і його застосування при практичному розв'язанні завдань забезпечення екологічної безпеки знаходяться сьогодні в центрі уваги юристів-екологів. Юридичне закріплення нових понять, накопичення правового матеріалу про безпеку в екологічній сфері, вдосконалення підходів і методів правового регулювання і практичного забезпечення екологічної безпеки свідчать про адекватну реакцію суспільства на екологічну ситуацію, що складається, в Україні, й обумовлює необхідні передумови для осмислення змін форм взаємодії суспільства і природи, вдосконалення правових засобів забезпечення екологічної безпеки.

Незважаючи на глобальну значущість екологічної безпеки, відсутній основоположний законодавчий акт, яким міг би стати закон “Про екологічну безпеку”, необхідність якого була очевидною ще в середині 90-х років минулого століття.

Серед чинників, що загрожують екологічній безпеці, особливе місце займають аварії техногенного походження. На території України щорічно виникають і діють сотні небезпечних чинників, що створюють реальні і потенційні передумови для техногенних аварій і катастроф, надзвичайних ситуацій. У зв'язку з цим, особливого значення набуває розкриття поняття “*техногенна безпека*” і його подальше закріплення в праві.

З вищезазначеного можна зробити висновок про те, що недосконалість нормативної бази, що регулює проблематику безпеки в Україні, та недостатня увага законодавчих органів влади до цієї галузі призвела до значного випередження теорії правової науки практичного впровадження цього напрямку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : підруч. / Бандурка О.М. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
2. Бедняков Д.Я. Проблема риска в правоприменительной практике / Д.Я. Бедняков // Правовые и специальные средства охраны социалистической собственности : Тезисы науч.-практ. конф. / Отв. ред. А.К. Куликов. – Х., 1989. – С. 79.
3. Безсмертний Е.О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються ОВС : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Е.О. Безсмертний. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1997. – 155 с.
4. Беззубов Д.О. Про тлумачення “ризикознавства” в юридичній науці України / Беззубов Д.О. // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – 2009. – № 45. – С. 275–281.
5. Бек У. Общество риска на пути к новому модерну / Ульрих Бек. – М. : Прогресс-Традиция. – 2001. – 304 с.
6. Гобсбаум Е. Вік екстремізму. Коротка історія ХХ ст. 1914–1991 / Е. Гобсбаум ; пер. з англ. О. Мокровольского. – К. : Вид. дім “Альтернатива”, 2001. – 544 с.

Отримано 02.09.2013