



UDC 342.:351.862.4

<https://orcid.org/0000-0001-7183-5206>

DOI <https://doi.org/10.32703/2663-6352/2021-2-10-98-111>

Безубов Дмитро Олександрович,

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри конституційного та

адміністративного права

Юридичного факультету,

Інституту управління, технологій та права

Державного університету інфраструктури та технологій,

м. Київ, Україна

ТЕОРІЯ СУСПІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В СУЧАСНОМУ АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

Анотація: *в статті розглядається проблема забезпечення суспільної безпеки з позиції сучасного адміністративного права. Визначається система забезпечення суспільної безпеки як теоретичний аспект адміністративного права. Систематизуються принципи, методи та функції суспільної безпеки в адміністративному праві. Суспільна безпека подається з позиції фундаментального адміністративного права та визначається як її невід'ємний елемент. Стаття є узагальненням наукового дослідження проблематики суспільної безпеки в адміністративному праві.*

Ключові слова: *адміністративне право, суспільна безпека, функції, принципи, методи.*

Annotation

The scientific article is devoted to the analysis of the organizational and legal foundations of ensuring public safety. The transformation of the subject of administrative law and its components as a sphere of ensuring public safety through the prism of the development and formation of administrative science has been determined. The historiography of the doctrinal study of public safety as an integral part of administrative law is clarified. The influence of the norms of administrative law on the state of ensuring public safety and the possibility of transforming these norms has been established.

The theoretical foundations of the functioning of the system, ensuring public safety are established: the concept of public safety is derived, an analysis of the content, goals, principles and functions is carried out, the current state of legal support of public safety is analyzed. The analysis of ensuring public safety in various administrative and legal regimes is carried out, the spheres and types of ensuring public safety are determined.

The modeling of threats to public safety in time and space has been carried out.

The concepts of public safety, public safety, the phenomenon of public safety, threats to public safety are proposed.

Possible options for the development of threats to society in various administrative and legal regimes have been modeled.

The influence of public opinion on the activities of executive authorities, which ensure public safety, has been investigated. The categories, principles, functions and

methods of functioning of public opinion as an element of the system of ensuring public safety are highlighted.

The mechanism for ensuring public safety has been structured as a combination of legislative, managerial, and executive elements.

The levels of ensuring public safety have been systematized, proceeding from the hierarchy of executive authorities, and the limits of influence on the state of public safety have been determined.

The concept and features of public safety and ensuring public safety as an integral part of administrative law have been determined. The administrative and legal bodies of executive power and their administrative legal personality in activities to ensure public security are analyzed in detail, the levels of influence of executive bodies on the state of public security have been classified, and the system for ensuring public security by executive bodies and local self-government bodies has been determined.

The features of the implementation and consideration of public opinion as examples of measures to ensure public safety are determined and the main theoretical foundations of the functioning of public opinion as an element of ensuring public safety are determined.

Recommendations and concepts for improving the current legislation in the field of ensuring public safety are formulated, including a number of specific proposals of a theoretical and practical nature aimed at improving the mechanism for ensuring public safety.

Key words: *administrative law, public safety, functions, principles, methods*

Сучасний стан суспільного розвитку держави має дуалістичний та неоднорідний характер. Відбувається порив в сфері науково-технічного прогресу та відповідні дії держави, спрямованими на підвищення добробуту, забезпечення суспільної безпеки, життя та здоров'я громадян, виникають різноманітні конфлікти, результати людської діяльності входять у протиріччя з зовнішнім світом та природою, що призводить до виникнення загроз життю окремої людини та цілих націй. В таких непростих умовах державне управління призначено для вирішення актуального питання не тільки національної безпеки, а й суспільної безпеки як її невід'ємного елементу.

Потрібно визначити, що феноменологія категорії суспільна безпека – це процес зародження і становлення цього поняття та взаємозв'язок розвитку даної категорії з розвитком таких понять, як «національна безпека», «економічна безпека», «державна безпека», «громадська безпека», «техногенна безпека», «екологічна безпека», а також визначення місця і ролі наведених понять у становленні категорії «суспільна безпека».

Праксеологія суспільної безпеки, на наш погляд, – це відповідний вплив даної категорії на розвиток і становлення суспільних відносин та проявлення даної категорії в усіх вимірах в юридичній, соціальній та економічній сферах та сфері адміністративно – політичного будівництва в аспекті ефективності застосування щодо суспільних відносин, що регулюються нормами права.

Огляд проблематики. В сучасній українській правовій науці дослідження проблем суспільної безпеки пов'язано із іменами таких вчених як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, М.І. Ануфрієв, І.В. Арістова, О.М. Бандурка, О.О. Бандурка,

Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, І.Л. Бородін, І.С. Братков, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, В.Л. Грохольський, Є.В. Додін, В.О. Заросило, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, С.Ф. Константинов, В.В. Конопльов, О.В. Копан, Б.А. Кормич, М.В. Корнієнко, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, М.Н. Курко, В.Я. Настюк, В.А. Ліпкан, О.А. Мартиненко, О.А. Музика-Стефанчук, В.І. Олефір, О.І. Остапенко, В.П. Петков, А.М. Подоляка, Т.О. Проценко, Л.А. Савченко, А.А. Стародубцев, М.М. Тищенко, Н.П. Христинченко, В.К. Шкарупа, І.М. Шопіна, Х.П. Ярмакі, О.Н. Ярмиш та ін.

Серед зарубіжних вчених, які займалися проблематикою безпеки в суспільних відносинах, це – праці Аристотеля, О. Бауера, Ж. Бодена, М. Вебера, Т. Гоббса, Р. Гроція, Демокрита, Д. Дідро, Э. Дюркгейма, Р. Еллінека, І.А. Ільїна, І. Канта, Н.М. Коркунова, Н. Макіавеллі, Платона, Г.В. Плеханова, Полібія, П.А. Сорокіна, Р. Спенсера, Э. Гобсбаума, Цицерона та багатьох інших.

Проте незважаючи на численні дослідження на сьогодні залишається невизначеною категорія суспільної безпеки з позиції прикладної науки адміністративного права.

Мета наукової статті – визначити місце і роль категорії суспільної безпеки в науці адміністративного права через встановлення ознак, функцій і системи даної категорії.

Виклад основного матеріалу. В системі запропонованих видів безпеки пріоритетне направлення суспільної безпеки та її забезпечення базується на визначенні об'єкту регулювання адміністративної науки, що полягає « у суспільних відносинах певного напрямку» [1, с.12].

У відповідності до логіки дослідження визначаємо, що суспільна безпека та її забезпечення – це встановлення певного прийняттого рівня відсутності загроз і небезпек суспільним відносинам, що охороняються нормами адміністративного права. При цьому розмежування суспільної, громадської та публічної безпеки лежить в площині об'єктів охорони, громадська безпека – це безпека в громадських місцях, публічна безпека – це система дій органів публічної влади щодо охорони життя і здоров'я громадян, а суспільна безпека – це комплекс щодо охорони суспільних відносин, що відбуваються на всій території держави, в тому числі в місцях, що формально не визначені як громадські або публічні. Забезпечення суспільної безпеки може здійснюватись не тільки діяльністю органів виконавчої влади, а за допомогою соціальних організацій фізичних осіб.

Науковці розглядають утворення соціальної організації як: 1) спробу актуалізувати основний біологічний інстинкт; 2) відсутність противаг в соціальній системі при удосконаленні суспільних відносин; 3) порушення усталеного співвідношення небезпеки та безпеки в бік останньої. Саме це співвідношення виступає регулюючою функцією життя людини в глобальній мета-системі. Водночас життєздатність соціальної структури крім інших факторів забезпечується коливаннями співвідношення небезпеки та безпеки.

У національній безпеці як категорії суспільних відносин з 80-х років і до кінця ХХ століття виділяли виключно безпеки нації та держави. Їх місце і роль є досить динамічними й розкриваються через ступінь розвитку суспільства,

державний лад та устрій, наявність загроз та небезпек різного походження. В періоди криз та небезпек домінуючою є філософія національної та державної безпеки.

На сучасному етапі становлення незалежної України термін «безпека» вперше в нормативно-правовій діяльності знайшов відображення у статті 17 Конституції України, в якій зазначається, що «Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу», а стаття 3 підкреслює, що «Людина, її життя та здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [2].

Безпека держави досягається за наявності ефективного механізму управління та координації діяльності всіх органів виконавчої влади, політичних сил і суспільних груп, а також дієвих інститутів її захисту. У системі сучасних наукових поглядів виділяють три рівні безпеки: безпека суспільства, безпека особи та національна безпека [3, с.78], пропонуємо додати рівень ще один рівень – «суспільна безпека».

Одним із головних елементів у формуванні політики національної безпеки – є безпека особи, фізичної особи, громадянина України, іноземця або особи без громадянства, що перебуває на території України.

Як зазначає Н. Армаш, і ми повністю з цим погоджуємось, «безпека особи полягає у формуванні комплексу правових і моральних норм, суспільних інститутів та установ, які дозволяють їй розвиватися й реалізовувати соціально власні здібності та потреби, при цьому не зазнаючи протидії від держави і суспільства» [5].

В А. Ліпкан визначає, що «національна безпека як система корінних, типових властивостей будь-якої країни втілює в собі всі сфери і галузі життєдіяльності й розвитку людини, суспільства, держави, природи. У змістовному плані її складовими виступають інформаційна, інтелектуальна (безпека культури, освіти, науки), політична, воєнна, економічна, державна, екологічна та інші елементи безпеки країни» [6, с. 122].

Суспільна безпека як елемент механізму управління – це стан захищеності життєво важливих інтересів окремих громадян, соціальних груп, суспільства загалом, а також системи суспільних цінностей (якими є безпека особистості й суспільства, законність і правова захищеність людини, демократія та народний суверенітет, плюралізм і вільна боротьба ідей та інтересів, мир і злагода в суспільстві тощо) від внутрішніх і зовнішніх загроз політичного, економічного, соціального, екологічного та іншого характеру, що охороняються адміністративно-правовими нормами. При цьому головний суспільний інтерес полягає в дотриманні безпеки кожної особистості, забезпеченні добробуту, стабільності інститутів, що гарантують демократію, безпеку і стійкий розвиток суспільства, що, в свою чергу, уможливило підвищення керованості суспільними процесами та їхнє цілеспрямоване регулювання.

Місце, роль і пріоритет кожного з цих елементів визначаються обставинами, що реально формуються в певний період часу всередині та зовні держави. Зі зміною об'єктивної ситуації життєво важливого значення можуть набувати різні її складові.

Суспільна безпека визначається нами як захищеність життєво важливих інтересів, громадян, суспільства на території держави, тобто певний стан, за якого

забезпечуються сталий і прогресивний розвиток суспільства, а також дії зі своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації реальних та ймовірних загроз законним інтересам фізичних і юридичних осіб, що охороняються адміністративно-правовими нормами.

Суспільна безпека виступає одним із головних елементів державної безпеки і стоїть в одному ряду з категоріями «державна безпека» та «національна безпека».

Так само як суспільне життя і суспільні відносини визначають усі інші типи суспільних відносин і суспільний прогрес загалом, так і загальна суспільна безпека є органічним елементом національної та державної безпеки, їх системи та взаємодоповнює їх у аспекті захисту інтересів всіх членів суспільства. Не випадково окремі аспекти загальної безпеки посідають релевантне місце в Концепції національної безпеки України. Генезис проблеми безпеки країни виникає з формуванням державності, становленням національних інтересів взагалі й суспільних інтересів зокрема.

Питання суспільної безпеки в системі адміністративного права має декілька основних аспектів: перший аспект – це вплив адміністративного права на формування базисів і прикладних засад суспільної безпеки з позиції її нормативного регулювання; другий аспект – це вплив розвитку теорії суспільної безпеки на розвиток сучасного адміністративного права.

На сьогодні питання суспільної безпеки в сучасному адміністративному праві розглядається з позицій громадської безпеки та національної безпеки.

Визначаються рівні управління національною безпекою України, зокрема система забезпечення національної безпеки України, система управління національною безпекою, сили забезпечення національної безпеки України та місце і роль сил спеціального призначення в забезпеченні національної безпеки України [7, с. 57].

В забезпеченні національної безпеки беруть участь усі органи виконавчої влади, а не тільки сили спеціального призначення, тому розгляд проблеми національної безпеки в призмі діяльності винятково сил спеціального призначення вважаємо звуженим.

У підручнику В.А. Ліпкана також велика увага приділена питанням права і національної безпеки, розглядається питання ролі й місця права в національній безпеці, розкриваються доктрини національної безпеки і визначаються основні положення ЗУ «Про основи національної безпеки», пропонується модель ієрархічної системи нормативних актів у сфері національної безпеки [8, с. 142].

Погоджуємося з пропонованими автором підходами до формування правового поля щодо регулювання сфери національної безпеки, але при цьому зауважимо, що всі наведені автором нормативні акти регулюють сферу суспільних відносин у галузі національної безпеки, отже формування проблеми розвитку національної безпеки повинно відноситися насамперед до суспільства як першоджерела виникнення й одночасно об'єкта захисту.

У цьому ж навчальному посібнику пропонуються такі напрями як інформаційна, геополітична, екологічна та воєнна безпеки, оскільки такою автор бачить класифікацію національної безпеки, з чим ми не погоджуємось, оскільки починати потрібно все-таки із суспільної безпеки як головного і базового елементу

національної безпеки, включаючи в неї додатково економічну, політичну, енергетичну та продовольчу безпеки.

Таким чином, погоджуючись з основними постулатами наведеного підручника, пропонуємо розглядати суспільну безпеку як головний елемент національної безпеки, що включає в себе інформаційну, економічну, екологічну, воєнну, політичну та продовольчу безпеки.

Розглядаючи даний аспект проблеми суспільної безпеки, наголосимо на тому, що громадський порядок і громадська безпека є складовими суспільної безпеки і становлять її основу, а виникнення ситуацій небезпек може бути пов'язано з правомірним використанням учасниками суспільних відносин джерел підвищеної небезпеки або поведінка, пов'язана з подоланням ситуацій ризиків, загроз і небезпек.

Відзначаємо, що сучасними українськими вченими у галузі адміністративного права проблема забезпечення суспільної безпеки розглядається в аспекті поліцейської діяльності, представником цього напрямку є В.І. Олефір, проблеми протидії тероризму та захисту національних інтересів, представником даного напрямку є В.А. Ліпкан, проблем забезпечення суспільної безпеки в аспекті протидії нелегальній міграції та міграційних процесів (Н.П. Бортник, О.В. Кузьменко, В.К. Колпаков), протидії корупції (Н.О. Армаш, Т.О. Коломоєць) та інших напрямках.

Повністю підтримуємо думку І. Стахова, який зауважує, що «не розробленість проблеми державної безпеки через призму потенційних ризиків та небезпек в результаті може призвести до втрат, які неможливо буде швидко поповнити і може виникнути ситуація ризику припинення існування держави взагалі як елементу міжнародних відносин, при цьому це не залежить від розмірів та окремих параметрів держави; кризи та ризики знищення присутні в діяльності будь-якої держави, що зумовлено специфікою помилковості прийняття рішень в державному управлінні» [9, с.47].

У статті 17 Конституції України зазначено, що «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу» [2]. Можемо зробити висновок, що в цій статті перераховуються лише деякі об'єкти як національної, так і суспільної безпеки. Такими об'єктами виступають: а) суверенітет; б) територіальна цілісність; в) економічна та інформаційна безпеки, що, на наш погляд, значно «звужує» напрями державної діяльності і сутність забезпечення національної та суспільної безпеки. Зауважимо також, що в першій частині статті 17 Конституції України йдеться винятково про захист перерахованих об'єктів національної безпеки. Під категорією «захист» в юридичній літературі розуміють «активні дії, метою яких є припинення певних правопорушень» [9, с. 143], а про суспільну безпеку, сутність якої полягає в захисті суспільства, які, на наш погляд, є в умовах сьогодення пріоритетними, не згадується. Таким чином, пропонуємо частину першу статті 17 Конституції України викласти у такій редакції: «Охорона та захист національної і суспільної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу».

Уперше словосполучення «національна безпека», як вже зазначалося, було застосовано в посланні президента Т. Рузвельта Конгресу США. Під ним

визначалась «сукупність умов, які надійно забезпечують національний суверенітет, захист стратегічних цілей і повноцінний розвиток суспільства, життя і здоров'я всіх його громадян» [10, с. 12]. Нового та принципового значення цей термін набув у Сполучених Штатах Америки після прийняття нормативного акту щодо національної безпеки у вигляді Закону. Як пишуть вчені історики, «у двадцятому сторіччі, а саме у період після другої світової війни проблематика національної безпеки значно розширилася й перетворилася на самостійну галузь стратегічних досліджень, основними напрямками яких були економічна, інформаційна, екологічна, енергетична та інші безпеки» [10, с.26].

Аналіз визначень поняття національної безпеки, запропонованих ученими в галузі адміністративного права, підводить нас до таких логічних висновків: по-перше, національна безпека розглядається як об'єктне поняття, що відображається через категорії адміністративного права; по-друге, головними загрозами виступають військові дії, діяльність спеціальних служб інших країн та окремих злочинних угруповань; по-третє, забезпечення стану відсутності загроз національній безпеці здійснюється через активну діяльність органів виконавчої влади.

З огляду на те, що предмет дослідження – саме суспільна безпека, яка є складовим елементом системи національної безпеки, це було вже обґрунтовано в попередньому розділі, в подальшому будемо розглядати суспільну безпеку об'єктний елемент державного управління через наступне встановлення: по-перше, визначення самої сутності, поняття та основних елементів системи забезпечення суспільної безпеки; по-друге, через з'ясування мети і принципів забезпечення суспільної безпеки; по-третє, через встановлення адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення суспільної безпеки; по-четверте, через визначення сфер і видів забезпечення суспільної безпеки; по-п'яте, через встановлення місця і ролі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в діяльності щодо забезпечення суспільної безпеки; по-шосте, через визначення напрямів підвищення рівня суспільної безпеки.

Таким чином, проаналізувавши наукові праці в галузі суспільної безпеки, зазначимо, що безпека в них досліджується як структурний елемент проблеми забезпечення національної безпеки. У даному дослідженні пропонуємо розглянути суспільну безпеку як самостійний і самодостатній компонент суспільних відносин, що регулюється адміністративним правом.

Теоретичне та прикладне вивчення проблем безпеки та суспільної безпеки, зокрема на науковому рівні, перетворюється на базис для отримання позитивного результату від діяльності соціуму та певних суспільств не тільки в певних галузях або країнах, а й на глобальному рівні існування людства. Сучасний стан цивілізації усіх рівнів (від людини до держави) та в усіх сферах діяльності (від військової до політичної) постає перед проблемою вибору шляху майбутнього розвитку. Отриманий результат точно спрогнозувати неможливо, єдиною альтернативою є його прогнозування з високим рівнем похибки. Так виникає природна потреба соціуму максимально унеможливити отримання реальних або потенційно небезпечних ситуацій. Це й обумовлює підвищений інтерес до суспільної безпеки як важливого елементу людської цивілізації. У цьому аспекті під поняттям «безпека» розуміється як локальна соціальна безпека (на рівні окремих соціальних груп), так і

глобальна й геополітична безпека (тобто захист людства від загроз планетарного масштабу).

Основною метою дослідження суспільної безпеки в науковій, військовій, екологічній, економічній, політичній сферах життя суспільства є отримання універсальної формули рівня захисту людей від потенційно небезпечних ситуацій різного походження. Різноманітність сфер активного буття людини породжує різноманітність небезпек, що, в свою чергу, визначає появу нових напрямів дослідження безпеки. Пропонуємо логічну закономірність, яка стане базовою у визначенні наукової генези категорії суспільної безпеки, а саме: розширення сфер діяльності й напрямів функціонування суспільства (що є результатом розвитку цивілізації) збільшує кількість його небезпек.

Різноманітність думок щодо сутності безпеки зумовлюється великою кількістю аспектів цього поняття і результатів його прояву в реальному часі. Безпека має багато визначень, які мають єдине спрямування і залежать від сфери застосування цього поняття й напрямку дослідження. Це обумовлено обмеженістю інформації щодо використання цього поняття при прийнятті рішень у повсякденному житті.

Нині відомо близько 200 визначень категорії «безпека», що підтверджує багатогранність та універсальність її застосування [10, с. 98]. Тому розглядати проблему трактування безпеки необхідно в системі соціуму, тобто діяльності соціуму, спрямованої на певний результат. Зрозуміло, що неможливо охопити всі сфери діяльності соціуму, але виокремимо кілька напрямів, які відіграють основну роль у діяльності соціуму на практичному та науковому рівнях, – це філологія (мова), філософія, політика, економіка, право, управління. По цих напрямках проаналізуємо категорії безпеки.

У науковій літературі існує багато різних думок щодо виникнення й походження слова «безпека». Заслугує на увагу припущення В.П. Макаренка про те, що слово «безпека» виникло на противагу слову «небезпека» й означало стан її відсутності [10, с. 23].

Зазначимо, що науковій літературі можна знайти ще багато визначень терміну «безпека». Інтерпретація цього поняття залежить від сфери застосування або галузі дослідження, історичного періоду та суб'єктивних поглядів автора наукової роботи, в якій використовується поняття «безпека». Додамо, що проблема безпеки та суспільної безпеки розглядається науковцями виключно як складова певного процесу (наприклад, економічного) або в рамках функціонування певного органу виконавчої влади (наприклад, органи внутрішніх справ) без виокремлення безпеки як самостійного елементу певних процесів, явищ і діяльності. Пропонуємо виокремити цю категорію як самостійний елемент.

З аналізу наукової літератури з цієї проблематики методом компіляції отриманих результатів можна встановити основні наукові риси категорії «суспільна безпека», які виступають універсальними ознаками цієї категорії незалежно від вихідних даних умов визначення. Такими ознаками є такі: постійність, структурність, системність, альтернативність, визначеність, конкретність досягнення, результативність, статичність, особистісне (індивідуальне) та колективне (групове) спрямування, прогнозованість.

Вищепераховані ознаки виступають логічними та універсальними складовими взаємозалежних і взаємодоповнюючих категорій у системі «безпека» – «небезпека» і «ризик». Пропонуємо розглядати наукову генезу категорії безпеки як систему універсальних ознак, що визначають функціонування цієї категорії на суспільному рівні та її взаємозалежність із такими сателітними категоріями, як «небезпека» і «ризик».

У феноменології суспільної безпеки пропонуємо продовжити класифікаційний поділ суспільної безпеки за рівнями впливу на стан суспільства. Залежно від впливу: пряма (безпосередня) суспільна безпека – це захист від загроз як реалізація функцій державного управління, і опосередкована – це, фактично, діяльність усіх гілок влади в державі, що спрямована на забезпечення режиму суспільної безпеки; залежно від об'єктного складу: об'єктивна безпека – стан суспільства, при якому відсутні зовнішні та внутрішні загрози, тобто безпека зовнішнього середовища та суб'єктивна безпека – це діяльність із забезпечення стану безпеки всіма суб'єктами забезпечення, діяльність фізичних та юридичних осіб, держави; від рівня впливу: обов'язкова безпека – як стан відсутності ризиків і небезпек для суспільства як обов'язкова ознака його діяльності та розвитку (без цієї безпеки взагалі неможливе існування суспільства) і факультативна безпека – це стан відсутності загроз окремим групам і особам у певний проміжок часу (безпека суспільства в соціальній діяльності); залежності від способу забезпечення – адміністративне забезпечення безпеки (з допомогою нормативно-правових актів) та акцесорна (допоміжна) безпека, що здійснюється соціальними нормами і нормами звичаєвого права.

Феномен суспільної безпеки в соціальній діяльності полягає в тому, що безпека присутня постійно в діяльності соціуму, але при цьому оцінку її рівня можна визначити лише при появі ситуації небезпеки, загрози та ризику, тобто безпека в соціумі не може існувати поза межами діяльності людини та соціуму. Вона є не продуктом діяльності, а фактично необхідною умовою існування.

Ознакою феномену суспільної безпеки як галузевого поняття в соціальній діяльності є дуалізм категорії суспільна безпека, який проявляється в тому, що, з одного боку, безпека виступає основною умовою у спрямуванні діяльності органів виконавчої влади і всіх учасників суспільних процесів (громадська і державна безпека), а з другого, – суспільна безпека є продуктом діяльності різних гілок влади (наприклад законодавчої у визначенні рівня соціальних пільг і фінансовому забезпеченні) або фізичних і юридичних осіб (співпраця працівників правоохоронних органів із населенням).

Основною властивістю суспільної безпеки є те, що вона існує як самодостатня категорія, але породжується при невизначеності та відсутності повної інформації про подію чи явище, відносно якого приймається рішення, неможливістю прогнозувати розвиток подій у подальшому. Небезпека або загроза виникає лише тоді, коли рішення приймається на альтернативному підґрунті (тобто має кілька можливих варіантів), при цьому суб'єкт, який приймає рішення, не впевнений, що прийняте ним рішення буде найефективнішим або (що іноді важливіше) найбезпечнішим з усіх можливих варіантів.

Розглянувши основні параметри феноменології суспільної безпеки, стверджуємо, що можливо розглядати теорію феноменології суспільної безпеки в соціальному управлінні як невід'ємну частину адміністративного права.

Запропонована теорія складається з таких складових, як принципи, функції та механізми суспільної безпеки як елементу соціального управління.

Пропонуємо визначити такі умови теорії феномену суспільної безпеки в соціальному управлінні, що полягає в уніфікації основних складових, а саме: принципів, методів і функцій. Уніфікація досягається умовним поділом усіх вище перелічених елементів на три категорії – загальні, спеціальні та акцесорні.

Загальні притаманні всім категоріям адміністративного права і соціального управління, спеціальні – проявляються в умовах забезпечення суспільної безпеки адміністративними методами, акцесорні – ті, що проявляються в умовах надзвичайних ситуацій та умовах подолання ситуацій загроз і невизначеності.

У класичному адміністративному праві й науці державного управління під принципами соціального управління розуміють основні правила і норми поведінки, якими керуються органи управління в силу соціально-економічних умов, що склалися в суспільстві. Вони визначають вимоги до системи, структури і механізму соціального управління [11, с. 12]. Отже, принципи соціального управління суспільної безпеки – це керівні ідеї, засадничі положення, які відображають закономірності процесу управління рівнем суспільної безпеки. До них належать:

Загальні принципи: єдиноначальності у прийнятті рішень та колегіальності при їх обговоренні; єдності адміністративно-державного, господарського, культурного управління; законності; поєднання галузевого і територіального управління; науковості; прогнозування соціального управління; мотивації праці;

Спеціальні принципи: відповідальності за результати соціального управління; раціонального добору, підготовки, розстановки кадрів; економічності та ефективності соціального управління; системності;

Акцесорні принципи: ієрархічності; необхідної різноманітності; обов'язкового зворотного зв'язку.

Різниця між принципами і методами соціального управління зводиться до того, що принципи не обирають – їх дотримуються. Принципи дозволяють формувати систему методів управління, але кожен самостійний метод не справляє вагомого впливу на принцип управління. Метод управління – це спосіб здійснення керівного впливу чи засіб реалізації цілей соціального управління. У найбільш загальному вигляді всі методи управлінського впливу можна поділити на дві групи: основні та комплексні. До основних належать такі, в яких чітко виділяється змістовний аспект за ознаками відповідності методів управління вимогам тих чи інших об'єктивних законів, а комплексними є різні комбінації основних методів [11, с. 13].

За змістом методи соціального управління поділяються на економічні, організаційно-адміністративні, соціально-психологічні.

За запропонованим нами поділом підсумовуємо, що в суспільній безпеці економічні є загальними методами, організаційно-адміністративні – спеціальними, а соціально-психологічні – акцесорними.

Економічні методи управління – це способи досягнення цілей управління на основі реалізації вимог економічних законів. У сучасному значенні – це економічний розрахунок, що базується на свідомому використанні всієї системи економічних законів ринкової економіки. Серед економічних методів можна виокремити методи економічного стимулювання, які спираються на матеріальні інтереси суб'єктів забезпечення суспільної безпеки.

Організаційно-адміністративні методи базуються на владних повноваженнях, дисципліні та відповідальності суб'єктів права. Організаційно-адміністративний вплив щодо забезпечення суспільної безпеки здійснюється в таких основних видах: пряма адміністративна вказівка; встановлення правил; розробка та впровадження рекомендацій; контроль і нагляд. Основною формою реалізації організаційно-адміністративних методів при забезпеченні суспільної безпеки є розпорядництво й оперативне втручання в процес управління з метою координації зусиль його учасників для виконання поставлених перед ними завдань. Виділяють три групи таких методів:

1. Організаційно-стабілізуючі. Зміст цих методів полягає в установленні складу елементів і стійких організаційних зв'язків між ними з допомогою закріплення відповідних обов'язків як за системою в цілому, так і окремими її ланками. Сюди входять регламентування, нормування та інструктаж.

2. Розпорядчого впливу. Відображають поточне використання встановлених організаційних зв'язків та їх часткове коригування при зміні умов роботи. В основі цього впливу лежать повноваження та обов'язки. До цих методів належать постанови, розпорядження, резолюції тощо.

3. Дисциплінарного впливу. Призначені для підтримки стабільності організаційних зв'язків з допомогою дисциплінарних вимог і системи відповідальності.

Соціальними та психологічними методами управління називають способи керівного впливу, які спираються на об'єктивні закономірності соціального розвитку та психології людей. Об'єктом впливу тут являються соціальні та психологічні процеси на рівні населення, виробничого колективу, окремого працівника. Умовно ці методи можна поділити на три групи:

1. Соціальні методи управління суспільною безпекою, що включають широкий спектр соціально-політичних впливів, заходів соціального нормування, регулювання і морального стимулювання.

2. Соціально-психологічні методи забезпечення суспільною безпекою являють собою конкретні засоби впливу на процес формування колективу суб'єктів забезпечення суспільної безпеки, а також взаємовідносини між окремими фізичними особами всередині колективу.

3. Психологічні методи забезпечення суспільної безпеки спрямовані на регулювання відносин між людьми шляхом оптимального добору та розстановки персоналу в суб'єктах (юридичні особи) забезпечення суспільної безпеки.

Суть соціального управління становить механізм функціонування цього виду управління. Загалом, система управління забезпеченням суспільної безпеки – це форма реалізації взаємодії та розвитку відносин управління, що виражаються в порядку та принципах управління, а також його структурі, цілях, функціях і методах.

Система соціального управління складається з таких компонентів: механізми управління суспільною безпекою, об'єкти управління суспільною безпекою, структура забезпечення суспільною безпекою та функції забезпечення суспільною безпекою.

Механізм управління суспільною безпекою полягає у практичному застосуванні принципів і функцій управління для досягнення стану відсутності небезпек і ризиків в суспільстві. Досягнення цілей соціального розвитку та реалізація відповідної державної політики потребують створення механізму соціального управління, який спирається на використання законів суспільного розвитку. Механізм управління створюється та цілеспрямовано змінюється людьми, які здійснюють регламентацію всієї сукупності функцій, форм, методів, важелів і стимулів соціального управління для того, щоб досягти найбільшої його ефективності у забезпеченні суспільної безпекою. У механізмі управління виокремлюють економічний, організаційний та соціально-культурний елементи, які тісно пов'язані між собою. Отже, механізм соціального управління являє собою сукупність методів і засобів управління суспільством та його підсистемами, взаємний вплив яких забезпечує найбільш ефективний розвиток даного соціуму.

Об'єктами управління суспільною безпекою є соціальні системи, суспільні відносини. Соціальні системи як елемент суспільної безпеки є водночас суб'єктом та об'єктом управління, що потребує розглядати суб'єкт і об'єкт як дві підсистеми (керуючу та керовану), які перебувають у постійній взаємодії. У вузькому значенні об'єктом управління щодо забезпечення суспільної безпеки є людина та її праця, а в більш широкому – колективи людей (організація, регіон, країна). Таким чином, об'єкт управління у суспільній безпеці – це люди та їх діяльність, виокремлені із соціального середовища як ланки єдиної системи або як особлива функція, що потребує спеціального механізму управління у процесах забезпечення суспільної безпеки.

Структура управління суспільною безпекою розкриває внутрішню побудову системи. Структура, яка відображає склад і підлеглість різних ланок управління, що функціонують для досягнення певної цілі, називається організованою. Вона може бути двоступеневою, багатоступеневою, мати горизонтальний чи вертикальний характер. В організаційній структурі розрізняють також лінійні, функціональні та змішані типи, а в структурі органу виконавчої влади – цілісні, розрізнені, корпусні структури управління.

Функції управління суспільною безпекою – це особливі види діяльності, які виражають напрямки чи стадії цілеспрямованого впливу на зв'язки і відносини людей у процесі забезпечення суспільної безпеки та управління нею. Функції управління мають забезпечувати ефективну реакцію керуючої системи на будь-яку зміну стану керованої системи.

Загальні функції: планування, організація; спеціальні – координація і контроль; акцесорні – стимулювання і навчання.

До основних функцій управління суспільною безпекою належать:

планування – становить собою форму прояву цілеспрямованого впливу на колективи людей, яка передбачає постановку цілей і завдань у сфері забезпечення

суспільної безпеки, а також визначення шляхів і засобів досягнення поставлених цілей щодо неї;

організація – це форма цілеспрямованого впливу на колективи людей, що передбачає створення нових і впорядкування функціонуючих організаційних структур як елементів процесу реалізації планів забезпечення суспільної безпеки;

координація – форма прояву цілеспрямованого впливу, що передбачає забезпечення необхідної узгодженості дій колективів людей як елемент процесу досягнення поставлених цілей у сфері суспільної безпеки;

стимулювання і навчання – форми цілеспрямованого впливу на людей шляхом спонукання та підготовки їх до дій, що підвищують ефективність усієї системи управління забезпеченням суспільної безпеки;

контроль – це систематичні перевірки діяльності людей для виявлення відхилень установлених норм безпеки чи вимог у процесі реалізації намічених цілей щодо забезпечення суспільної безпеки, при цьому контроль здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади щодо підконтрольних структур та інших організацій в порядку, передбаченому чинними нормативними актами.

Отже, дамо універсальне визначення поняття суспільної безпеки як невід’ємної частини діяльності соціуму та окремого індивідуума, враховуючи всі вище наведені ознаки і властивості. Таким чином, суспільна безпека – це первинний або отриманий стан функціонування системи суспільних відносин, який характеризується відсутністю ймовірностей виникнення загроз та її переходу в будь-який інший стан, і одночасно комплекс системних, узгоджених заходів для досягнення максимального рівня захисту всіх учасників суспільних відносин від загроз і небезпек, яка може повернути систему до первинного стану.

Пропонуємо такі правила функціонування суспільної безпеки в діяльності соціуму: чим пасивнішим є стан соціальної системи відносно учасника суспільних відносин (фізичної або юридичної особи), тим вищим є рівень його первинної захищеності від ймовірності виникнення загроз і небезпек. З моменту втручання суб’єкта суспільних відносин в оточуюче середовища виникає ймовірність негативних наслідків такого втручання, що вимагає активної дії суб’єктів для подолання ситуації небезпеки (загрози). При цьому така діяльність здійснюється в умовах ризику, тобто загроза стає станом системи і суб’єкта одночасно. У цих умовах суб’єкт суспільних відносин (фізична особа) виступає одночасно споживачем безпеки, джерелом виникнення загрози й небезпеки та основним інструментом повернення системи до первинного стану. Це правило поширюється на всі сфери соціальної життя, але специфіка проявів залежить від конкретної ситуації.

Висновки. Таким чином визначаємо, що фактично суспільну безпеку як елемент діяльності соціуму можна представити як модель поведінки, в якій суб’єкт суспільних відносин намагається усунути об’єктивну невизначеність з допомогою практичних дій за неможливості передбачити розвиток ситуації у майбутньому в ситуаціях прямої небезпеки, загрози або ризику.

Дефініція суспільної безпеки й виведене правило визначають місце і роль категорії суспільної безпеки в теорії адміністративного права та формує ті категорії і поняття, що визначає їх базовими для подальшого розвитку адміністративного

права з урахуванням специфіки стану держави і напрямків розвитку органів виконавчої влади.

Література:

1. Горбулін В. П. Засади національної безпеки України / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : Інтертехнологія, 2009. – 272 с.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Лапін В.М. Безпека життєдіяльності людини : навч. посіб. / Лапін В.М. – К.: Знання, 1999. – 184 с.
4. Про основи національної безпеки України : ЗУ від 19 черв. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
5. Н. Армаш Контрасигнатура в державному управлінні Порівняльне адміністративне право. - №8, 2014. – С. 126-129.
6. Ліпкан В.А. Національна безпека і національні інтереси України / Ліпкан В.А. – К.: КНТ, 2006. – 68 с. – (Серія «Національна і міжнародна безпека»).
7. Глобалізація і безпека розвитку : монографія / О.Г. Білорус, Д.Г. Лук'яненко та ін. ; [керівник авт. кол. і наук. ред. О.Г. Білорус]. – К.: КНЕУ, 2001. – 733 с.
8. Ліпкан В.А. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України: Монографія.-К.: «Текст», 2003.- 600 с.
9. Стахов А.И. Проблемы административного обеспечения безопасности в праве / Стахов А.И. – М.: Право и закон. – 2001. – с. 146
10. Макаренко В.П. Риск при принятии решений в научной политике / Макаренко В.П. – М.: Мысль, 1977. – 234 с.
11. Коломоець Т.О. Адміністративне право. Академічний курс : підручник / Т.О Коломоець. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с. - С. 130