

УДК 351.746:316.653

Д.О. Беззубов,
кандидат юридичних наук

ФОРМИ ВРАХУВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СУСПІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті розглядається проблема форм врахування громадської думки в забезпеченні суспільної безпеки. Визначаються категорії врахування громадської думки як елемента забезпечення суспільної безпеки. Пропонуються нові підходи до вчення про громадську думку як елемент адміністративного права.

Ключові слова: адміністративне право, громадська думка, форми врахування, управлінська цінність.

В статье рассматривается проблема форм учета общественного мнения в обеспечении общественной безопасности. Определяются категории учета общественного мнения как элемента обеспечения общественной безопасности. Предлагаются новые подходы к учению об общественном мнении как элементе административного права.

Ключевые слова: административное право, общественное мнение, формы учета, управленческая ценность.

In this paper the problem of the forms of the public opinion to ensure public safety is considered. The categories of the public opinion, as an element of public safety are defined. New approaches to the teaching of public opinion as a part of administrative law are suggested.

Keywords: administrative law, public opinion, a form of incorporation, management value.

У сучасному адміністративному праві однією з найменш досліджуваних проблем залишається проблема співвідношення громадської думки та діяльності органів виконавчої влади. Здійснюючи діяльність із забезпечення суспільної безпеки, органи виконавчої влади повинні не тільки дотримуватись конституційних принципів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а й враховувати громадську думку щодо такої діяльності. Це дозволить розширити конституційні положення про народовладдя та допоможе при здійсненні такої діяльності в прямій співпраці із населенням щодо забезпечення суспільної безпеки. Розглянемо проблему громадської думки як елемента забезпечення суспільної безпеки, але, на наше переконання, ця проблематика повинна охоплювати все коло питань адміністративного права щодо діяльності органів виконавчої влади.

До сьогодні проблеми громадської думки як загального елемента адміністративного права частково відображена в роботах таких науковців, 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. Коломовець, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, С.Ф. Константінов, 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. Про-

пенко, 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. Але попереду ще довгий процес розробки цієї проблематики.

Однією з проблем громадської думки в забезпеченні суспільної безпеки є недостатня розробленість форм її врахування у відповідній діяльності.

Форми врахування громадської думки в забезпеченні суспільної безпеки – це діяльність органів виконавчої влади, що забезпечують суспільну безпеку із обліку та контролю за реагуванням на громадську думку із певних проблемних питань щодо забезпечення суспільної безпеки.

Форма врахування громадської думки в забезпеченні суспільної безпеки мають певну структуру, до якої ми пропонуємо віднести такі компоненти: суб'єкти врахування, об'єкти забезпечення, сфери врахування, раціональний компонент, емоційний компонент, суспільна вольова ознака.

Форми врахування громадської думки в діяльності із забезпечення суспільної безпеки – це напрям роботи органів виконавчої влади як суб'єктів забезпечення суспільної безпеки із систематичного вивчення, обробки та впровадження в життя думки населення про підвищення механізмів забезпечення суспільної безпеки. При цьому мова йде виключно про ті думки, які відповідають еталону громадської думки та мають певну управлінську цінність.

Форми врахування громадської думки в забезпеченні суспільної безпеки включають такі елементи: форми за видами діяльності: організаційні, правові та управлінські форми; форми врахування за галузями забезпечення суспільної безпеки: законодавча, юридична, політична, економічна, соціальна, інформаційна, військова та інші.

Організаційна форма врахування громадської думки як частини діяльності із забезпечення суспільної безпеки – це сукупність дій організаційного характеру органів виконавчої влади щодо врахування громадської думки у своїй діяльності, яка включає: видання бюлетенів, проведення роз'яснювальної роботи, нарад, конференцій та інше. Організаційна форма врахування громадської думки повинна відбивати специфіку діяльності органів місцевого самоврядування та нести в собі більшу частину диспозитивних ознак. Результатом організаційної форми врахування громадської думки повинно стати підвищення рівня співпраці між населенням і органами виконавчої влади у сфері забезпечення суспільної безпеки та підняття престижу такої допомоги.

Правові форми врахування громадської думки в забезпеченні суспільної безпеки – це сукупність правових дій органів виконавчої влади, тобто прийняття відповідних правових актів у сфері забезпечення суспільної безпеки, в яких повинні бути відображені результати роботи із вивчення громадської думки щодо забезпечення суспільної безпеки. Правові форми мають більш імперативний характер, оскільки спрямовані не тільки на констатацію, а й на юридичне закріплення відображення громадської думки про стан суспільної безпеки.

Такими нормативними актами можуть стати накази про підвищення відповідальності за порушення правил безпеки на підприємствах з особливими умовами праці, укладання договорів із структурами МВС про охорону певних територій та майна підприємств, накази про преміювання і соціальне стимулювання найкращих працівників та представників населення, які приймали участь у забезпеченні суспільної безпеки.

Управлінська форма врахування громадської думки в забезпеченні суспільної безпеки – це напрям діяльності органів виконавчої влади, що забезпечують суспільну безпеку на прийняття управлінських рішень та відповідної реакції на зміну

громадської думки про стан забезпечення суспільної безпеки. Управлінська форма має внутрішній організаційний та імперативний характер. Вона передбачає, насамперед, проведення таких видів управлінських заходів як: робочі наради, постановка задач та призначення відповідальних осіб, визначення управлінської мети і завдання, чітке розмежування строків проведення заходів та визначення строків і форм звітності щодо результатів заходів.

Управлінська форма врахування громадської думки в діяльності із забезпечення суспільної безпеки має відповідати таким критеріям: об'єктивність – тобто рішення щодо впровадження громадської думки повинно адекватно відповідати умовам сьогодення; законність – відповідність рішення діючим нормативним актам; доцільність – як відображення напряду діяльності із забезпечення суспільної безпеки, спрямоване на покращення умови життя людей та стану їх захищеності; економічність – витрати на проведення заходів повинні бути адекватні завданням, що поставлені громадськістю щодо стану суспільної безпеки.

Результатом управлінської форми врахування громадської думки в діяльності щодо забезпечення суспільної безпеки повинно стати підвищення ефективності внутрішніх організаційних зв'язків у структурі, що забезпечує суспільну безпеку.

Сукупність організаційної, правової та управлінської форми врахування громадської думки в забезпеченні суспільної безпеки визначить можливість ефективнішої комунікації між органами виконавчої влади, що забезпечують суспільну безпеку, і безпосередніми об'єктами охорони суспільної безпеки.

Сфери забезпечення суспільної безпеки – це відповідні адміністративні сфери управління суспільством, в яких виникають загрози і небезпеки суспільству та подолання яких регламентується, закріплюється та охороняється адміністративними нормами права.

У цих сферах життя суспільства та його функціонування задіяні певні громадяни, для яких робота в зазначених сферах є професійним видом їх діяльності. Це працівники підприємств, установ, організацій, які є членами суспільства, об'єктами захисту суспільної безпеки, але, крім того, є професіоналами, тобто професійно займаються певним видом діяльності. Тому найефективніший спосіб врахування громадської думки щодо забезпечення суспільної безпеки, на наш погляд, формується через врахування думки професіоналів про недоліки щодо забезпечення суспільної безпеки у своїх сферах професійної діяльності. Саме така думка має найбільшу управлінську цінність та відповідає всім критеріям еталону громадської думки.

При цьому обов'язковою умовою щодо виявлення громадської думки повинні стати такі елементи: обізнаність – про предмет виявленого питання; компетентність – це міра володіння питанням окремим працівником; рівень ієрархічності – рівень вирішення питання згідно з штатним розкладом окремого підприємства, установи або структури, в якій вивчається громадська думка з певної проблематики в галузі суспільної безпеки.

Облік громадської думки, обробка та аналіз інформації, що отримана під час проведення заходів опитувань чи анкетувань – це суттєвий базис для його використання в управлінському процесі, який є невід'ємною частиною діяльності із забезпечення суспільної безпеки. Але при цьому організація такої роботи має на сьогоднішній день окремі недоліки, які пов'язані із недостатньою правовою забезпеченістю цього процесу та прописаних норм щодо обов'язку органів виконавчої влади здійснювати процес ознайомлення із громадською думкою. Тому однією із напрямів формування відповідних базисів щодо вивчення і врахування громадської думки як елемента процесу забезпечення суспільної безпеки є правова регламентація суб'єктів і об'єктів обліку і врахування громадської думки, а також порядку використання результатів опитувань у процесі забезпечення суспільної безпеки.

Облік та використання громадської думки в процесі забезпечення суспільної безпеки залежать від системи оцінок працівників органів виконавчої влади, які забезпечують суспільну безпеку. Ми пропонуємо виокремити декілька факторів впливу громадської думки на діяльність працівників органів виконавчої влади, що забезпечують суспільну безпеку.

1. Рівень політичної та правової культури працівника; структура мікроклімату колективу та рівень позитивного сприйняття відношення до громадської думки взагалі; ефективність контролю за кількісними та якісними показниками реєстрації та реагування на громадську думку; характер реакції органу управління на недоліки в організації обліку та використання інформації, що збирається під час проведення заходів забезпечення суспільної безпеки.

2. Соціальна цінність та корисність інформації для вирішення управлінських проблем; відповідність самої думки очікуванням відповідного працівника; об'єм та характер інформації, що складає базис суспільної думки; ступінь розповсюдженості в суспільстві ідей та думок щодо діяльності із забезпечення суспільної безпеки.

Однією з реалізацій форм контролю громадської думки в забезпеченні суспільної безпеки є контрольна функція суспільної думки, яка складається з трьох основних елементів: громадська думка як елемент соціального контролю за діяльністю у сфері забезпечення суспільної безпеки, інформування громадян та інших об'єктів суспільної охорони та вирішення відповідних проблем і недоробок у галузі вивчення громадської думки стосовно забезпечення суспільної безпеки.

Громадська думка як елемент соціального контролю – це процес безпосереднього втручання соціуму в діяльність органів виконавчої влади через інформування про недоліки та прогалини в їх роботі.

Соціальний контроль формує характер контролю громадської думки. З урахуванням обставини ймовірної ініціативи соціальної групи щодо контролю потрібно визначити ймовірність зворотної ініціативи, тобто ініціативи органу виконавчої влади щодо вивчення стану суспільної думки або його діяльності. У випадку ініціативи соціуму контроль має активний, але менш організований характер, оскільки таким чином громадяни визначають своє ставлення до роботи відповідного органу виконавчої влади як суб'єкта забезпечення суспільної безпеки переважно негативного характеру. Щодо ініціативи органу виконавчої влади, то він має цільовий та більш раціональний характер, але при цьому виникає проблема відповідного фінансування та кадрового забезпечення цієї діяльності.

Визначаємо три основні аспекти контролю громадської думки щодо діяльності із забезпечення суспільної безпеки: 1. Психологічний аспект відображається в тому, що суспільство прямо чи опосередковано пов'язано із діяльністю органів виконавчої влади, що забезпечують суспільну безпеку. Являючись головним об'єктом охорони, окремий громадянин дає більш позитивну оцінку роботи органу виконавчої влади, якщо він впевнений у тому, що до його думки дослухаються і вона має вплив на роботу відповідного органу виконавчої влади. 2. Політичний аспект відображає відношення відповідної роботи цих органів політичним ідеалам і очікуванням, що розглядаються ними як свої особисті. 3. Специфіка юридичного контролю полягає в тому, що закон повинен бути критерієм оцінки відповідного органу виконавчої влади щодо стану забезпечення суспільної безпеки. Діюча нормативна база дозволяє сфокусувати увагу не тільки на загрозах, а й на шляхах їх відвернення або подолання. Закон України “Про основи національної безпеки” визначає шляхи подолання загроз і небезпек суспільству, в тому числі за участю громадян і громадських організацій [1].

Інформування громадян про діяльність органів виконавчої влади, які забезпечують суспільну безпеку, – це не право, а обов'язок відповідного органу

виконавчої влади, який є базовим з точки зору формування позитивної суспільної думки про діяльність щодо забезпечення суспільної безпеки. Якщо взяти суспільну безпеку як елемент соціального життя населення, то інформування вирішує низку проблем комунікативного характеру (тобто взаємного обміну інформацією між органами виконавчої влади та громадянами). 1. Інформування населення про результати своєї роботи, органи виконавчої влади відповідно отримують зворотну інформацію про суспільні потреби, інтереси та волю. Таким чином, здійснюється процес ефективного функціонування як самого органу виконавчої влади, так і процес інформаційного обміну в суспільстві. 2. Знання суспільства про наявність проблеми суспільної безпеки та діяльної із її забезпечення дозволяє якісно підвищити кількість інформаційного потоку, що вирішує частково проблему забезпечення інформаційної безпеки суспільства. Частина проблеми інформаційної безпеки суспільства знижується через взаємний обмін відповідною інформацією про стан забезпеченості суспільної безпеки. 3. Інформування населення повинно сприяти підвищенню престижу органів виконавчої влади, що забезпечують суспільну безпеку. Неможливо підняти престиж всієї державної служби без належного інформування про результати роботи, наприклад, системи МВС, СБУ, ДСНС МОУ та інших відповідних органів виконавчої влади, що безпосередньо забезпечують суспільну безпеку.

На сьогоднішній час ми пропонуємо визначити такі моделі інформаційного обміну щодо забезпечення суспільної безпеки: перша модель класична: орган виконавчої влади – засоби масової інформації – суспільство та друга модель, яка є більш прийнятною: органи виконавчої влади – громадська думка – суспільство. Ці моделі забезпечать більш прозорий контроль громадськості за діяльністю органів виконавчої влади не тільки в системі забезпечення суспільної безпеки, а й за іншими сферами діяльності.

Проблемна частина формування та становлення діяльності із забезпечення суспільної безпеки шляхом вивчення громадської думки має на сьогоднішній день такі напрями. 1. Вивчення стану інформаційного забезпечення суспільства є базисом для наукових розробок в адміністративному праві. Не маючи емпіричного матеріалу щодо думки населення про діяльність органів виконавчої влади, неможливо ефективно організувати їх співпрацю із громадянами. 2. Розробка науково обґрунтованих методів виявлення, обробки і врахування громадської думки про діяльність органів виконавчої влади щодо забезпечення суспільної безпеки дозволить зробити справу забезпечення суспільної безпеки справою всього суспільства. 3. Вироблення відповідних методів донесення інформації про діяльність органів виконавчої влади щодо забезпечення суспільної безпеки дозволить підняти престиж такої діяльності. 4. Законодавче закріплення діяльності із вивчення громадської думки дозволить встановити обов'язок законодавчих органів влади враховувати кошти на витрати щодо цієї діяльності в Державному бюджеті України. 5. Організація наукових досліджень вивчення громадської думки як елемента адміністративного права дозволить вдосконалити та дати новий поштовх розвитку адміністративного права та науки державного управління, теорії забезпечення суспільної безпеки взагалі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про основи національної безпеки : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

Отримано 20.10.2015