

Дмитрий
Беззубов

Публичное администрирование в сфере общественной безопасности

Современные проблемы публичного администрирования

Начало XXI века, его противоречия и интеграционные тенденции выделяют проблему безопасности украинского государства как основу обеспечения ее суверенитета и независимости, что проявляется в таких направлениях : экономика (вопросы конкурентоспособности продукции на мировом рынке, поддержания внутреннего экономического баланса), обороноспособности (развитие и формирование армии, создания новых подходов к количеству и численности воинских формирований), поддержание социального баланса в обществе (деятельность по противодействию преступности, создание эффективных рычагов социального обеспечения населения), налаживания эффективного сотрудничества со странами Европейского сообщества и членами Таможенного Союза.

Актуальность темы исследования определяется необходимостью совершенствования механизмов обеспечения общественной безопасности административными механизмами и первоочередной ролью безопасности в деятельности государства.

Проблемы общественной безопасности в административном праве исследуют такие ученые как А.П. Альгин, В.А. Липкан, В.П. Макаренко, С.Л. Минаев, А.В. Копан, Ю.Н. Демидов, А.А. Прохожев, А.Т. Билорус, К.С. Бельский и другие ученые.

Целью и задачей статьи является анализ составляющих общественной безопасности как элемента административного права и определение основных теоретических компонентов данной категории в административном праве.

В современной юридической литературе под общественной безопасностью понимают состояние, при котором отсутствуют угрозы обществу¹. С точки зрения государственного управления общественная безопасность является элементом социального управления и составляющей частью национальной безопасности².

Все аспекты управления общественной безопасностью рассматриваются авторами в плоскости специальной части административного права. В основном в рамках управления государственной и национальной безопасностью. Мы можем утверждать, что категория общественной безопасности имеет влияние на формирование теоретической части административного права.

Нужно также акцентировать внимание на взаимосвязь между коррупционными факторами и уровнем безопасности общества. Как пишет Н. Армаш: «Проблема коррупции в обществе имеет социальную природу. Уровень коррупции общества определяет степень его защищенности. Взаимосвязь очевидна, чем выше уровень коррупции, тем ниже защищённость общества от внешних и внутренних угроз»³. Не вдаваясь в дискуссию лишь констатируем, что коррупционная составляющая имеет отношение к безопасности общества во всех сферах его существования.

Предлагаем рассмотреть признаки категории «общественная безопасность» в теоретической плоскости административного права, что позволит сформировать прикладной базис исследования проблематики феномена общественной безопасности. На наш взгляд *феномен общественной безопасности* проявляется в определении признаков безопасности в деятельности всех субъектов права, при этом независимо от объекта и субъекта эта категория не меняется и остается постоянной. Основными признаками общественной безопасности будут: постоянство, структурность, системность, альтернативность, определенность, конкретность, результативность, направление действия. Проанализируем данные признаки.

Постоянство означает параллельное существование безопасности параллельно с категорией жизни во времени и пространстве, что типично для общества. Безопасность фактически окружает окружающую среду в состоянии, когда все происходит согласно действующим и установленным законам (природы, человека), при этом отсутствуют отклонения в поведении или действиях участников этих отношений. В данном случае безопасность выступает абстрактной категорией окружающей среды, существует независимо от воли участников отношений. Другой вариант постоянства определяется взаимосвязанными элементами время – действие означает, что безопасность существует в определенный период времени, его действие ограничено

¹ А.П. Альгин, *Риск и его роль в общественной жизни*, Москва 1989, с. 187.

² В.А. Ліпкан, *Безпекознавство*, Київ 2003, с. 207.

³ Н. Армаш, *Політична корупція – феномен сучасного державного управління*, „Наукові записки” [Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка], Серія: Право 2017, № 2, с. 12–17.

тем, поскольку он является актуальным только для будущего времени, безопасности в прошлом фактически не существует, при этом его существование связано с рядом событий, которые становятся причиной возникновения определенных опасностей и предполагают поиск источников преодоления ситуаций опасностей.

Структурность означает наличие отдельных элементов безопасности, без которых эта категория существует только абстрактно. К таким элементам относим: окружающая среда – объективную действительность, наличие правил, то есть процедуры или программы действий участников отношений, субъектов, то есть участников и их направлены на определенный результат активные действия, прогнозируемая цель действий и вероятность возникновения опасности, то есть отклонение от прогнозируемой цели действий.

Системность – это безопасность как определенная процедура действий субъектов отношений по получению определенного результата. Система в философии означает сложное целостное образование, внутренние связи между элементами которого интенсивные, чем между этими элементами и средой. Система безопасности как прикладное понятие можно определить в двух вариациях:

1. совокупность элементов: окружающая среда – субъект – ситуация – стандарт (безопасность).
2. взаимодействие нескольких элементов (противоположных между собой), а именно состояние среды (безопасный) – стандарт безопасности – отклонение от стандарта – действие субъекта – состояние среды (безопасный).

Альтернативность – пути определения границы безопасного в деятельности и параметров возможных отклонений в этой деятельности. Альтернативность фактически предполагает наличие нескольких вариантов выбора решений для обеспечения безопасности, но вариативность – это выбор наиболее безопасного варианта для достижения целей или менее вредных вариантов преодоления ситуаций угроз или опасностей. Альтернатива в ситуации безопасности связана с категорией выбора как категории философии экзистенциализма, так погружена в мир, не предназначена ни для чего конкретного, она всегда находится в ситуации выбора варианта своих действий для достижения безопасности, хотя может этого и не осознавать при преодолении ситуаций опасностей и угроз.

Определенность определяет наличие конечной цели категории безопасности в режиме реального времени, так безопасное в данный момент может перейти в категорию угрозы в будущем. Этот признак полностью связана с категорией цели, определяется как образ будущего результата деятельности, формируется человеческим сознанием и который человек стремится реализовать своими сознательными действиями. Основной целью безопасности является формирование состояния отсутствия угроз отдельным индивидуумам и социума вообще. При этом восприятие безопасности им и социумом могут не совпадать по отдельным показателям, но формирование безопас-

ности как целостного явления социального бытия определяется тем параметрам, которые признаются большей частью социума.

Конкретность достижения предполагает наличие определенной процедуры действий для определенной ситуации опасности или прямой угрозы. Такая программа предусматривает не только существование, но и активную деятельность отдельных субъектов с целью достижения положительного результата, которым является восстановление состояния отсутствия угрозы.

Результативность означает, что конечным результатом принятого решения является практический результат действий субъекта, которым является восстановление безопасного состояния определенной среды, но с учетом возможных отклонений в процессе реализации поставленной задачи, то есть результат может не совпадать с запланированным заданием как отрицательно, так и положительно. Негативным результатом является переход от состояния безопасности в состояние угрозы (прямой опасности), а положительным – сокращение временного показателя в преодолении ситуации опасности.

Статическая составляющая предусматривает, что безопасность как состояние существует постоянно, однако тоже существует вероятность наличия косвенных угроз, которые в данный момент воспринимаются субъектом как безопасные, но затем переходят в разряд опасных, при этом субъект может это воспринимать на сознательном уровне, а может этого и не осознавать. Безопасность является частью жизни, при этом выступает долговременным и постоянным понятием определенной области человеческой деятельности, практически все зависит от уровня индивидуального восприятия и приспособленности к нему со стороны субъектов деятельности и степени готовности к возникновению ситуаций опасностей и угроз.

Личностное (индивидуальное) и коллективное (групповое) направление означает, что общественная безопасность, как правило, действенная для определенного субъекта или группы субъектов, но даже при групповом воздействии каждый элемент группы воспринимает понятие безопасности по-разному, что обусловлено индивидуальными психологическими, социальными и другими особенностями лица. Фактически каждый индивид отдельно воспринимает безопасность в конкретной ситуации или деятельности и даже при одинаковых объективных обстоятельствах каждый отдельный субъект индивидуально определяет уровень безопасности в определенное время или определенной ситуации, вытекающей из индивидуального восприятия окружающей среды.

Прогнозируемость предусматривает, что отдельный субъект или группа субъектов (социум) планируют свою деятельность и заранее определяют возможные границы полученного результата, устанавливая параметры безопасности в будущем периоде, пользуясь при этом полученными навыками в прошлом, даже если действия не имеют исторической аналогии.

Каждый элемент содержит два главных элемента: объективное обстоятельство, что определяется как отсутствие угроз и опасностей и особенность

субъективного восприятия безопасности как неотъемлемой составляющей современной жизни на всех уровнях и во всех проявлениях⁴.

Таким образом, можно определить, что существует два вида категории общественной безопасности в социуме:

1. Пассивная категория общественной безопасности, т.е. общественная безопасность в себе как определенное состояние окружающей среды, при котором отсутствует опасность. При этом вмешательство субъектов не является обязательным или необходимым, система априори предполагает отсутствие опасности, угрозы или риска;
2. Активная категория общественной безопасности, т.е. общественная безопасность проявляется во взаимодействии с антагонистическими понятиями «опасность», «угроза» или «риск» и характеризуется действиями субъектов социума для достижения безопасного состояния или управления системой во избежание возникновения ситуации опасностей, угроз и рисков.

В феноменологии общественной безопасности мы предлагаем продолжить классификационное разделение общественной безопасности по уровням воздействия на состояние общества: в зависимости от воздействия: прямая (непосредственная) безопасность – это защита от угроз реализация функций государственного управления и опосредованное – это фактически деятельность всех ветвей власти в государстве, направленная на обеспечение режима общественной безопасности; в зависимости от объектного состава: объективная безопасность – состояние общества, при котором отсутствуют внешние и внутренние угрозы, то есть безопасность внешней среды и субъективная безопасность – деятельность по обеспечению состояния безопасности всеми субъектами обеспечения, деятельность физических и юридических лиц, государства; подуровня влияния обязательное безопасность – как состояние отсутствия рисков и опасностей для общества как обязательный признак его деятельности и развития (без этой безопасности вообще невозможно существование общества) и факультативная безопасность – это состояние отсутствия угроз отдельным группам и лицам в определенный промежуток времени (безопасность общества в социальной деятельности) в зависимости от способа обеспечения – административное обеспечение безопасности (с помощью нормативно-правовых актов) и аксессуарных (вспомогательная) безопасность, осуществляемой социальными нормами и нормами обычного права.

Феномен общественной безопасности в социальной деятельности заключается в том, что безопасность присутствует постоянно в деятельности социума, но при этом оценку ее уровня можно определить только при появлении ситуации опасности, угрозы и риска, фактически безопасность в социуме не может существовать вне деятельности человека и социума. Она является не продуктом деятельности, а фактически необходимым условием существования.

⁴ В.П. Макаренко, *Безопасность как элемент политики государства*, Москва 1982, с. 277.

Признаком феномена общественной безопасности как отраслевого понятия в социальной деятельности является дуализм категории общественная безопасность, который проявляется в том, что с одной стороны безопасность выступает основным в направлении деятельности органов исполнительной власти и всех участников общественных процессов (общественная и государственная безопасность), а с другой стороны общественная безопасность является продуктом деятельности различных ветвей власти (законодательной, например, в определении уровня социальных льгот и финансовом обеспечении) или физических и юридических лиц (сотрудничество работников правоохранительных органов с населением)⁵.

Основным свойством общественной безопасности является то, что она существует как самодостаточная категория, но порождается при неопределенности и отсутствия полной информации о событии или явлении, в отношении которого принимается решение, невозможностью прогнозировать развитие событий в дальнейшем. Опасность или угроза возникает лишь тогда, когда решение принимается на альтернативном основе (т.е. имеет несколько возможных вариантов) и при этом субъект, принимающий решение, нет уверенности, что принятое им решение будет эффективным или (иногда важнее) безопасным из всех возможных вариантов.

Рассмотрев все основные параметры феноменологии общественной безопасности мы можем утверждать, что можно рассматривать теорию феноменологии общественной безопасности в социальном управлении как неотъемлемой части административного права.

Предложенная теория состоит из таких составляющих как принципы, функции и механизмы общественной безопасности как элемента социального управления.

Теории феномена общественной безопасности в социальном управлении

Мы предлагаем определить следующие условия теории феномена общественной безопасности в социальном управлении, заключающийся в унификации основных составляющих: принципов, методов и функций. Унификация достигается нами условным разделением всех вышеперечисленных элементов на три категории: общие, специальные и акцессорные.

Общие – присущи всем категориям административного права и социального управления, специальные – проявляются в условиях обеспечения общественной безопасности административными методами и акцессорные – те, которые проявляются в условиях чрезвычайных ситуаций и в условиях преодоления ситуаций угроз и неопределенности.

В классическом административном праве и науке государственного управления под принципами социального управления следует понимать основные

⁵ С.Л. Минаев, *Безопасность организации*, Москва 2011, с. 356.

правила и нормы поведения, которыми руководствуются органы управления в силу социально-экономических условий, сложившихся в обществе. Они определяют требования к системе, структуры и механизма социального управления⁶. Поэтому представляют принципы социального управления общественной безопасности – это руководящие идеи, основные положения, отражающие закономерности процесса управления уровнем общественной безопасности. К ним относятся:

Общие принципы: принцип единоначалия в принятии решений и коллегиальности при их обсуждении; принцип единства административно-государственного, хозяйственного, культурного управления; законности; принцип сочетания отраслевого и территориального управления; принцип научности; принцип прогнозирования социального управления; принцип мотивации труда.

Специальные принципы: принцип ответственности за результаты социального управления; принцип рационального подбора, подготовки, расстановки кадров; принцип экономичности и эффективности социального управления; принцип системности.

Акцессорные принципы: принцип иерархичности; принцип необходимого разнообразия; принцип обязательной обратной связи.

Разница между принципами и методами социального управления сводится к тому, что принципы не выбирают – их придерживаются. Принципы позволяют формировать систему методов управления, но каждый самостоятельный метод не производит весомого влияния на принцип управления. Метод управления – это способ осуществления руководящего влияния или средство реализации целей социального управления. В наиболее общем виде все методы управленческого воздействия можно разделить на две группы: основные и комплексные. К основным относятся такие, в которых четко выделяется содержательный аспект по признакам соответствия методов управления требованиям тех или иных объективных законов. А комплексными являются различные комбинации основных методов⁷.

По содержанию методы социального управления подразделяются на экономические, организационно-административные, социально-психологические.

По предложенному нами разделением выделяем, что экономические являются общими методами в общественной безопасности, организационно-административные являются специальными, а социально-психологические акцессорными.

В совокупности проанализированных теоретических аспектов общественной безопасности фактически формируется базис регулирования процессами государства в рамках противодействия рискам и угрозам общества.

⁶ С.Л. Минаев, Указ. соч., с. 356.

⁷ О.В. Копан, *Забезпечення внутрішньої безпеки України: теоретико-управлінські засади*, Київ 2001, с. 427.

Выводы

Таким образом, учитывая выше сказанное, мы можем как вывод дать универсальное определение понятия общественной безопасности как неотъемлемой части деятельности социума и отдельного индивидуума, учитывая все названные признаки и свойства «общественная безопасность» как базового понятия социальной деятельности: общественная безопасность – это первоначальный или полученное состояние функционирования системы общественных отношений, который характеризуется отсутствием вероятностей возникновения угроз и ее перехода в любой другой состояние и одновременно комплекс системных, согласованных административных мер с целью достичь максимального уровня защиты всех участников общественных отношений от угроз и опасностей или вернуть систему к первоначальному состоянию отсутствия угроз.

Резюме

Проблема общественной безопасности как части административного права определяет основные свойства данной категории, такие как постоянство, структурность, системность, достоверность, альтернативы, специфичность, эффективность, направление воздействия. Мы анализируем каждый компонент параметров влияния на общественные отношения. Определение категории феномена социального обеспечения как юридической категории общего административного права. Анализируется состояние общественной безопасности в системе административного права. Определяются теоретические параметры социального обеспечения административного права: принципы функционирования, управления, механизмы контроля, объекты и субъекты влияния на состояние общественной безопасности.

Ключевые слова: общественная безопасность, свойства общественной безопасности, принципы общественной безопасности, методы, объекты, субъекты.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny jako element prawa administracyjnego

Streszczenie

W artykule został poruszony problem bezpieczeństwa publicznego jako elementu prawa administracyjnego. Wskazano podstawowe właściwości tej kategorii, do których zostały zaliczone: spójność, strukturalność, systematyczność, pewność, alternatywa, konkretność, skuteczność, kierunek wpływu. Określono teoretyczne parametry bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym, takie jak: zasady działania, metody zarządzania, mechanizmy regulacyjne, obiekty ochrony i podmioty wpływu na stan bezpieczeństwa publicznego.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo publiczne, właściwości bezpieczeństwa publicznego, zasady bezpieczeństwa publicznego, metody, przedmiot i podmioty prawa.

Public Administration in Public Safety Sphere

Abstract

The problem of public safety as part of administrative law. Defines the basic properties of a given category, such as persistence, structural, systemic, certainty, alternatives, specificity, effectiveness, impact direction. We analyze each component of the parameters of influence on social relations. The definition of the category of the phenomenon of social security as a legal category of general administrative law. Analyzes the state of public safety in the system of administrative law. Determined by the theoretical parameters of social security administrative law: principles of operation, management, control mechanisms, objects and subjects of influence on the state of public safety.

Keywords: public safety, the properties of public safety, public security principles, methods, objects, subjects.