



УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Андреев А.В.

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права,
Уральский юридический институт МВД России (Россия),
620057, Россия, г. Екатеринбург, ул. Корепина, д. 66, trixter2001@mail.ru

УДК 342.7
ББК 67.400

Цель. Статья описывает конституционно правовые основы для участия общественности в деятельности правоохранительных органов.

Методы. На основе существующих подходов к правоохранительной деятельности автор проводит сравнительный анализ основных концепций общественного участия во взаимодействии с рассматриваемыми структурами и на основе критического анализа определяет ключевые моменты взаимодействия, требующие дополнительного нормативного правового регулирования.

Научная новизна и результаты. Автор обосновывает необходимость участия российской общественности в проведении воли участников гражданского общества и воздействия этой воли на институты государственной власти, в том числе и полицию. Указывается важность взаимодействия институтов общественности и государства как средство смягчения социальной напряженности. Выявлены ключевые вопросы активного вмешательства в деятельность правоохранительных органов в рамках общественного взаимодействия.

Ключевые слова: гражданское общество, российская общественность, демократия, личность, права и свободы человека и гражданина, правовое государство.

PUBLIC PARTICIPATION IN LAW ENFORCEMENT

Andreev A.V.

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Constitutional Law Department,
the Ural Law Institute of the Russian Ministry of Internal Affairs (Russia)
66, Korepina str., Ekaterinburg, Russia, 620057, trixter2001@mail.ru

Purpose. The article describes the constitutional and legal foundations for public participation in law enforcement activities.

Methods. On the basis of existing approaches to law enforcement the author carries out a comparative analysis of the basic concepts of public participation in the interaction with the structures under consideration and based on a critical analysis identifies key points of interaction, requiring additional regulation and legal regulation.

Scientific novelty and results. The author justifies the need for the participation of the Russian public in implementing the will of the members of civil society and the impact of this will on the state institutions, including the police. The importance of the interaction between public institutions and the state as a means of mitigating social tensions is indicated. The key issues of public interaction with law enforcement authorities in case of active interference in their activities are revealed.

Key words: civil society, the Russian public, democracy, personality, rights and freedoms of a person and citizen, legal state.

Большая часть преступлений и правонарушений, которые негативно влияют на чувство безопасности граждан совершаются на местном уровне. Это, прежде всего, местные правонарушители, которые

воздействуют на атмосферу безопасности в обществе путем вандализма и насилия. Это значит то, что безопасность, ощущение безопасности и криминогенные социальная структура зависят, прежде всего, от мест-

ных условий. И здесь становится ясно, что обеспечение безопасности - дело не только одной полиции, но и местных социальных институтов, которые будут способствовать контролю над преступностью и ситуацией с безопасностью, и, прежде всего, должны будут также исследовать причины и условия отклоняющегося поведения.

На этом фоне становится очевидным, что компетентные и ответственные руководители муниципальных образований, государства, сферы экономики и общества должны взаимодействовать более скоординированно, а не ограниченными средствами только в своей узкой сфере, как они действовали до сих пор [1, с. 4-7]. Однако долгое время для городских властей и полиции основным являлся вопрос формальной компетенции и критика деятельности других должностных лиц и органов, а не поиск соответствующих решений очевидных проблем.

Как это принято в любом демократическом государстве: государство находится на службе у человека, обеспечивает его частные интересы, а не наоборот, человек служит орудием осуществления политики государства. Таким образом, ценность личности, на интересы и потребности которой ориентирована деятельность всех государственных и общественных институтов, является одним из важнейших устоев гражданского общества. В свою очередь, обеспечить необходимый баланс между интересами каждого отдельного человека, гражданского общества и государства призвано право. Сами по себе институты гражданского общества действуют на основе саморегулирования и не нуждаются в правовой регламентации. Как полагают А.В. Малько и В.В. Субочев: «Гражданское общество – сфера взаимоотношений между людьми, испытывающая на себе косвенное влияние правовых предписаний, находящаяся в русле его «дозволенностей» и «незапрещенностей» - полигон попыток осуществления законных интересов. Право здесь оставляет субъектам свободу усмотрения, которая находит свое практическое воплощение именно в актах реализации законных интересов» [2, с.33-36]. Необходимость в правовой регламентации возникает, когда интересы гражданского общества пересекаются, либо с интересами государства, либо с интересами отдельной личности, либо когда интересы одного института входят в орбиту интересов другого института гражданского общества. Вот поэтому, как в интересах гражданского общества, так и в интересах государства и отдельной личности соблюдать общие правила своего существования, которые зафиксированы в Конституции и законах.

Ухудшавшаяся в 1990-х годах, согласно данным полицейской статистики, ситуация с безопасностью, отмечаемое в различных исследованиях снижение чувства безопасности у населения, а также обезлюде-

ние в связи с экономическими кризисами жилых зон и центральных городских кварталов привели к переосмыслению концепции общественной безопасности. В последнее десятилетие XX века в европейских странах почти повсеместно образовались кооперативные структуры, целью которых является работа в сфере обеспечения безопасности на местном уровне. Эти структуры часто называют - Уголовно-превентивными советами, Круглыми столами по вопросам преступности, а также Советами по безопасности или Партнёрствами по проблемам безопасности. Так, например, федеральный министр внутренних дел Германии Манфред Кантер инициировал в 1997 году создание так называемых «Сетей безопасности», а его коллега, министр внутренних дел земли Северный Рейн-Вестфалия Франц-Йозеф Кнiola разработал в 1998 году концепцию Партнёрств по поддержанию порядка. За различными названиями скрываются также различные идеи относительно действий и различные представления о взаимодействии объединений. Некоторые европейские страны ориентировались, прежде всего, на заимствованные из Нью-Йорка представления нулевой толерантности (*Zero Tolerance*) и теории «разбитых окон» (*Broken-Windows-Theorem*) [3]. За счёт усиления присутствия сил безопасности предполагалось жёстко и на ранней стадии реагировать на нарушения порядка, чтобы препятствовать преступности. Другие вдохновлялись идеей *community policing* [4] и делали ставку на социальную кооперацию и на работу над причинами, связанными с проблемами отклоняющегося поведения. Однако общим для различных концепций была принципиальная идея о том, что улучшение ситуации в сфере безопасности должно достигаться (более или менее) институционализированным сотрудничеством различных государственных и общественных учреждений.

Из различных исследований по вопросам деятельности уголовно-превентивных советов и партнёрств по поддержанию порядка становится ясным, что в организации объединений существуют большие различия. Могут организовываться небольшие объединения, в которых главными действующими лицами являются муниципальные власти и полиция и которые встречаются каждые четыре-шесть месяцев для обсуждения стратегии и планирования актуальных проектов или структуры типа объединений, с правлением и собором членов, с различными сферами деятельности. Создаются и общественные органы, которые несут основную нагрузку по планированию и организации, то общественные структуры, включающие сообщества по проведению досуга, благотворительные союзы и объединения соседей, которые могут принести большую пользу.

В общественных организациях всегда должны присутствовать, с одной стороны, представители го-

родской администрации (как правило, руководящие сотрудники ведомства, ответственного за порядок, и управления по социальной работе), с другой стороны – полиция. Чаще всего она представлена местными высокопоставленными сотрудниками (начальник полицейского участка, руководители дирекций, инспекций, комиссариатов). Вместе с тем, участие часто принимают сотрудники из служб профилактики и защиты жертвы, а также работники специализированных комиссариатов (по работе с молодёжью, по борьбе с наркотиками).

Наряду с этими главными действующими лицами более или менее часто в комиссиях по безопасности встречаются представители других учреждений и сообществ:

- юстиции, например, представители прокуратуры и/или суда первой инстанции;
- благотворительных обществ, например, в качестве представителей консультационных пунктов (в том числе по вопросам наркотиков, воспитания), в качестве представителей других социальных служб (помощь условно осуждённым, подростково-педагогические учреждения);
- правоприятельных объединений, например, местный союз розничных торговцев;
- местных образовательных учреждений, например, детских садов и школ;
- досуговых объединений от спортивного клуба до добровольной пожарной дружины;
- местных советов и объединений, таких как комиссия по иностранцам, совет по работе с пожилыми людьми, городской спортивный союз или городское объединение молодёжи;
- частных охранных служб;
- кроме того, иногда содействие оказывают также агентство по труду или учреждения исполнения наказания министерства юстиции [1, с. 4-7].

Насколько разнороден состав, настолько различной является тематика деятельности партнёров по поддержанию порядка и уголовно-превентивных советов. Особенно часто они занимаются проблемами общественных мест, причём в качестве тем фигурируют насилие (и в данном случае особенно подростковое насилие), наркотики/токсикомания, граффити/вандализм, а также имущественная преступность. Как не специфические, влияющие на ситуацию с преступностью и поддержанием порядка лишь опосредованно, можно назвать такие вопросы, как проведение досуга, интеграцию иностранцев, улучшение окружающего дворового пространства и поддержание чистоты общественных зон. Основными целевыми группами проектов комиссий по безопасности можно назвать, в первую очередь, молодёжь и их семьи, больных наркоманией, мигрантов и бездомных.

При сравнении целевых групп с составом комиссий по безопасности обращает на себя внимание то, что эти целевые группы крайне редко сами имеют голос в комиссии и, таким образом, не могут характеризоваться качествами субъекта, а наоборот, чаще всего рассматриваются как объект.

Полиция в комиссиях по безопасности представлена почти всегда; её нужно рассматривать как наиболее влиятельную организацию. Она многократно проявляет свою активность ещё на этапе образования комиссий, но редко имеет функции в руководстве и в качестве председателя комиссии по безопасности. Эти функции по большей части берут на себя муниципальные власти, нередко сам бургомистр. Таким образом, полиция, в принципе, находится в одинаковом положении с другими организациями, представленными в комиссии, но по разным причинам становится *primus inter pares*:

1. Полиции крайне близка эта тематика, поскольку она получает непосредственную информацию о многочисленных местных проблемах в рамках выполнения своих основных задач по защите от опасности и оперативному вмешательству, по контролю над преступностью и по обеспечению безопасности дорожного движения.
2. Она обладает важными данными и показателями, необходимыми, чтобы осмыслить дискутируемую проблему с точки зрения статистики. У полиции имеются данные полицейской уголовной статистики по подозреваемым (возраст, пол и национальность), полиция может определить проблемные округа, и ещё многое другое.
3. Благодаря своей подготовке у неё наготове различные, важные для осуществления репрессий и профилактики, сведения и познания. Например, о теориях отклоняющегося поведения, предпосылках наркомании, криминогенных факторах и, особенно важно, о правовых оценках поведения, правовых предпосылках вмешательства и границах действий.
4. У неё имеется персонал на улице, который может способствовать принятым на комиссиях проектам и решениям, и люди на руководящих должностях, которые могут быть полезными при планировании мероприятий.

Подобными знаниями и ресурсами обладает в комиссиях ещё ведомство поддержания общественного порядка и некоторые другие ведомства на стадии подготовки предварительного проекта, в то время как другие участники имеют лишь ограниченные наблюдения, которые, как правило, не могут быть достаточно эффективно обработаны статистически и в плане теории. Чаще всего у них не так много персонала и финансовых ресурсов, как у полиции. Отсюда проистекает

сильная и влиятельная позиция полиции как участницы общественного объединения. Как при определении тем, обсуждении первоначальных действий, реализации важных направлений, так и при интерпретации последующих результатов проектов полиция однозначно имеет преимущества по сравнению с другими участниками.

Сильная позиция действительно могла бы привести к тому, что полиция, более или менее открыто, будет преследовать свои специфические цели. Это, соответственно, вовлечёт других участников, которые, грубо формулируя, будут использованы в качестве инструмента. Таким образом, полиция будет обеспечивать решение собственных задач, и стремиться за счёт ресурсов других групп к снижению собственной экономической нагрузки.

Однако в исследованиях, посвящённых деятельности уголовно-превентивных советов и партнёрств по безопасности, не было найдено никаких подтверждений в пользу такой политики полиции. Как со стороны полиции, так и со стороны партнёров по кооперации почти везде чаще констатируется конструктивная поддержка деятельности партнёров вместо их вовлечения в мероприятия органов полиции.

Следует подчеркнуть, что взаимодействие полиции, муниципальных органов и общественных организаций не приводит, к «полициализации» работы по обеспечению безопасности с участием общественности. Наоборот, часто имеются указания на то, что в рамках кооперации достигается «цивилизованность» полицейской деятельности. Благодаря встречам в уголовно-превентивных советах и партнёрствах по безопасности полиция знакомилась с образом мыслей представителей других профессий, осуществляла «прощупывание» возможностей совместных действий и меняла своё мнение о том, что только они являются специалистами по вопросам безопасности.

Не может и не должно создаваться впечатление, что кооперация для разрешения проблем безопасности представляет собой успех на всех уровнях и полиция вносит существенный вклад в этот успех. Насколько привлекательной является мысль о сотрудничестве и взаимном решении проблем, настолько тяжёлым является их претворение в жизнь. Некоторые особенно важные проблемы представлены ниже:

1. Назначение и демократическая легитимация кооперативных органов часто неясны и недостаточны (все собрались и хотят что-то делать, но ясность отсутствует).
2. Состав кооперативных органов часто является произвольным и не систематическим. Это, при известных обстоятельствах, приводит к тому, что меры предпринимаются не в отношении целевых групп, а, чаще всего, осуществляются с точки зре-

ния представлений о порядке средних слоёв населения.

3. О целях кооперативной работы много разговоров не ведётся, а предполагается, чаще всего, молчаливое согласие, причём, ясно, что полиция, муниципальные власти, социальные работники и досуговые объединения (если называть только некоторых участников) вносят совершенно различные мотивы.
4. Поскольку поиск решения в кооперативных органах зависит от консенсуса многих добровольных и почётных членов, различные вопросы, имеющие отношение к политике безопасности, не обсуждаются и по ним не принимаются решения, чтобы не повредить «позитивному настроению» при сотрудничестве из-за возможных конфликтов.
5. Часто, правда, решение принимается и претворяется в жизнь совместно, а потом оценивается как удавшееся. Однако нередко отсутствует разумный контроль деятельности в рамках методического анализа.
6. Все едины в главном: партнёрства по безопасности и уголовно-превентивные советы должны заниматься профилактикой. Однако нужный компромисс в плане понятия профилактики не находится, и при встречах участники обсуждения говорят на «разных языках».

Таким образом, возникает опасность, что кооперативные органы будут активны, а их воздействие не эффективно и не действенно. Т.е. делаться будет много, а достигаться мало. Если эти трудности будут иметь место, то затем, когда-нибудь, снизится и желание поддержки. С точки зрения полиции это было бы нежелательно, поскольку возникающее в результате сотрудничества расширение перспектив, дифференцированное восприятие проблем и заложенное в результате сотрудничества взаимопонимание с другими профессиями поддерживают акцептированную обществом полицейскую деятельность. Поэтому для муниципального уровня и в дальнейшем имеет значение, что концепции участия общественности в деятельности правоохранительных органов должны разрабатываться и претворяться в жизнь, чтобы формировать соответствующую, признанную, эффективную и постоянную совместную деятельность в сфере обеспечения безопасности.

Литература:

1. Бернгард Фревель. Требования, конфигурация и проблемы. Полиция в партнёрстве с общественными организациями по поддержанию порядка и уголовно-превентивными советами «Deutsches Polizeiblatt», ФРГ, 2008. № 6. С. 4-7.
2. Малько А.В., Субочев В.В. О роли законных инте-



Андреев А.В.

ресов в формировании гражданского общества // Актуальные вопросы государства и гражданского общества на современном этапе: Материалы международной научно-практической конференции 10-11 апреля 2007 года. Часть 1. Уфа, 2007. С. 186.

3. Wilson J.Q., Kelling G.L. Broken windows [e-resource]. URL: http://www.manhattan-institute.org/pdf/_atlantic_monthly-broken_windows.pdf (date of access 06.08.2014)
4. Badcock L. The Evolution of Community Policing in Newport News, Va. Washington: PERF, 1996.

References:

1. Bernhard Frevel. Requirements, configuration and

problems. Police in partnership with public organizations to maintain order and criminal preventive advice "Deutsches Polizeiblatt", Germany. 2008. № 6. p. 4-7.

2. Mal'ko A.V., Subochev V.V. On the role of the legitimate interests in the formation of civil society // Urgent problems of the state and civil society at the present stage: Proceedings of the international scientific-practical conference on April 10-11, 2007. Part 1. Ufa, 2007. P. 186.
3. Wilson J.Q., Kelling G.L. Broken windows [e-resource]. URL: http://www.manhattan-institute.org/pdf/_atlantic_monthly-broken_windows.pdf (date of access 06.08.2014)
4. Badcock L. The Evolution of Community Policing in Newport News, Va. Washington: PERF, 1996.