

УДК 342.922

А.Г. Елагин, С.А. Капитонов

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ПОЛИЦИИ И БЕЗОПАСНОСТЬ В ОБСТАНОВКЕ ФОРМИРОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

Либерализация официальных взаимоотношений между простыми обывателями и уполномоченными представителями нашего общества существенно усложняет реализацию административного потенциала правоохранительных органов. Тем более в ситуации, когда переименование милиции в полицию стало следствием формирования российского правового государства и курса на завоевание доверия граждан. Особенно эта проблема остра в области гарантирования безопасности, где у гражданина нет субъективного ощущения противопоставления своего поведения основам правопорядка, поскольку опасность, даже связанная с его поведением, возникает вроде бы против его воли. Способом снятия этого противоречия может стать непосредственное внимание полиции не к людям, так или иначе участвующим в возникновении опасности, а к условиям, увеличивающим вероятность её возникновения.

Ключевые слова: либерализация государства, права человека, общественная безопасность, административный потенциал, оптимизация правопорядка.

С 1 марта 2011 г. в России вступил в силу Федеральный закон «О полиции», который определил назначение полиции, основные направления её практической деятельности, обязанности и права в процессе формирования правового государства.

Основным предназначением полиции является «защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности, обеспечение общественной безопасности». Она является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, т.е. МВД России. Данными полномочиями и местом в структуре исполнительной власти и предопределен административный потенциал полиции.

Полицейская деятельность основывается на следующих принципах: законности, признания, соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина, беспристрастности, открытости и публичности, общественного доверия и поддержки граждан, взаимодействия и сотрудничества, а также использования достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем. Только при изменении отношения полицейских к названным принципам произойдет изменение общественного отношения населения России и иностранных граждан к деятельности полиции. Казалось бы, такая постановка вопроса ставит под сомнение существование принудительных возможностей полиции. Тем не менее это не так.

Федеральным законом на полицейских, как сотрудников органов внутренних дел, возложена обязанность осуществления федеральной гражданской

службы. В том числе и обязанность принимать при чрезвычайных ситуациях (катастрофы, пожары, аварии и др.) неотложные меры по спасению людей, охране имущества, оставленного без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб, обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий.

Другие обязанности полиции охватываются содержанием административного права, уголовного процесса, оперативно-розыскной деятельности.

Полиции для выполнения возложенных на неё обязанностей предоставляются многочисленные права. Незнание этих прав, предоставляемых полиции в качестве юридических гарантий, обеспечивающих возможность реализации её профессионального административного потенциала, способно породить необоснованное недовольство граждан.

Значительные трудности во взаимоотношениях с полицией граждан и должностных лиц вызывают решительные меры, предпринимаемые полицейскими при задержании, блокировании, оцеплении участков местности, жилых помещений и других объектов, на которых находятся источники опасности, угрожающие жизни, здоровью и имуществу граждан. Ситуация способна особенно обостряться при необходимости проникновения полицейских в жилые помещения, земельные участки и другие территории, представляющие собой личное пространство человека либо его личную или частную собственность.

В соответствии со ст. 25 Конституции Российской Федерации «жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц, иначе как в случаях, установленных определенным законодательством, или на основании судебного решения».

Федеральный закон «О полиции» допускает (ст. 15) возможность проникновения полицейских в жилые помещения, на земельные участки, принадлежащие гражданам и организациям, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Исключения представляют помещения, земельные участки и территории дипломатических представительств, консульских учреждений иностранных государств, представительств международных организаций.

При выполнении своих непосредственных обязанностей сотрудник полиции имеет право на применение физической силы (в случае пресечения преступлений и административных правонарушений, доставления в подразделение полиции, для преодоления сопротивления задержанных или противодействия законным действиям полиции), а также специальных средств и огнестрельного оружия. Вместе с тем на применение перечисленных и других средств (палки, специальные газовые, электрошоковые и светошоковые средства, водометы, бронемшины, служебные животные) сотрудниками полиции существуют запреты и ограничения.

Образно говоря, полиция – официант. Но официант, выполняющий заказ, как ни парадоксально, не отдельных граждан, а всего общества безопасности прежде всего посредством оптимизации характеристик правопорядка в области внутренних дел.

Выполняя такого рода заказы, полиция может, как совершенно справедливо опасается Ю.П. Соловей, непомерно расширить сферу своего присутствия в обществе.

Обращаясь в полицию с жалобой или заявлением, гражданин фактически делает заказ на оптимизацию правопорядка. Другой заказ от гражданина полиция принять не может потому, что она – публичная структура.

Тем не менее опасение попраiania полицией прав конкретного гражданина не может влечь за собой усечение полицейских полномочий. Иначе увеличится возможность попраiania прав одного гражданина другим гражданином.

Социальный заказ общества для полиции «в сущности, – уменьшение вероятности совершения преступлений и правонарушений в аналогичных ситуациях впредь там, где для этого есть соответствующие условия».

Формулируя заказ для полиции подобным образом, общество должно всячески содействовать увеличению «функционального потенциала полиции», а если это необходимо – подключать для повышения его эффективности и собственные возможности.

В связи с существующими в теории и на практике представлениями о состоянии и сущности взаимодействия внешнего и внутреннего контуров сферы управления правопорядком возможности полиции по его оптимизации фактически отождествляются с формулировками определенных обязанностей перед обществом, закрепленными в соответствующих законах.

Потребность общества в защите наиболее значимых для людей благ понятна. Сущностью такой защиты является упорядочивание доступа к этому благу посредством государственной нормативной регламентации поведения людей по отношению к наиболее значимым для человека и общества ценностям (жизнь, здоровье, имущество и т.д.). Это следует из самого определения правопорядка.

В то же время повсеместно встречается несоответствие реального и нормативно предлагаемого поведения. Не даром в правовой науке и правоприменительной практике существуют и работают понятия общественной опасности и общественного вреда, характеризующие сущность несоответствия реального и нормативно предполагаемого поведения людей.

С тем чтобы такое несоответствие устранить, общество и создало усилиями своих государственных структур систему правоохранительных органов.

Для уточнения сущности социального заказа органам внутренних дел имеет смысл возвратиться к элементному составу системы «правопорядок».

В качестве элементов этой системы с полным основанием можно рассматривать:

- социально значимое благо;
- правовую норму (нормы), регламентирующую доступ к нему;
- конкретные условия (обстоятельства), формирующие поведение человека, осуществляющего свой доступ к социально значимому благу.

Отметим, что собственно поведение людей в данной системе является собой следствие взаимодействия названных её элементов.

Следовательно, органы внутренних дел, призванные оптимизировать названное системное качество, должны вначале выяснить, какие из условий или обстоятельств в данной конкретной ситуации:

- во-первых, способны поддаваться целенаправленному корректирующему воздействию;
- во-вторых, предсказуемо изменять поведение людей, включенных в социально значимые отношения.

В связи этим содержанием социального заказа для органов внутренних дел можно считать выявление условий и обстоятельств, формирующих конкретное поведение человека в конкретной ситуации, и определение возможности его коррекции силами органов внутренних дел с тем, чтобы поведение людей в аналогичной ситуации впредь приобрело бы наибольшую вероятность там, где это необходимо в интересах общества. Иными словами, органы внутренних дел призваны повышать вероятность законопослушного поведения граждан там и тогда, где и когда для этого есть соответствующие условия и обстоятельства.

Причины криминальной проблемы, согласно концепции М. Cusson, делятся на отдаленные и ближайшие [1. С. 22]. Преступление – следствие цепи таких проблем. Чтобы разорвать эту цепь, достаточно найти наиболее уязвимое ее звено. Стратегически более оправдано не пытаться изменить установки делинквентов, а изменять ситуации, благоприятствующие переходу делинквентов к действию. Лучше сосредоточить усилия на непосредственных и ситуационных, чем на глубоких, отдаленных причинах преступления.

Нетрудно заметить, что до этого момента оба взгляда на содержание социального заказа, адресованного полиции, в основном сходны. Однако дальше начинаются различия. Конкретизируя свой подход, М. Cusson предлагает реагировать не тогда, когда преступление совершено, а превентивно и инициативно. Например, посылая полицию в «горячие точки», туда, где вероятность преступления ситуационно назрела. В связи с этим им упоминается теория Шермана, обозначенная как теория-блиц, основой которой является деятельность полиции, направленная на то, чтобы «сломить сопротивление». Согласно этой теории непредвиденные и непериодические налеты полиции сеют беспокойство в преступном сообществе. Теория подтверждена практикой обеспечения устойчивого снижения преступности в ситуациях, где ожидалась ее наиболее высокая вероятность.

Вместе с тем более перспективной, по нашему мнению, может оказаться целенаправленная коррекция условий, повышающих вероятность преступления. Такая коррекция может способствовать опережающей деятельности полиции. Более того, она позволяет, не прибегая к заметной для правонарушителей концентрации сотрудников полиции в определенных точках, обеспечивать оптимизацию характеристик правопорядка более радикально. Подобный подход к процессу оптимизации правопорядка способен сгладить остроту углов полицейского администрирования. Тем более в ситуациях гарантирования безопасности, когда нарушитель не ощущает себя вредителем устоев общества.

Ситуационная система, представленная элементами «благо», «норма», «условие», более перспективна для управления внутренними делами уже по-

тому, что элемент «условия» становится объектом непосредственного восприятия административного, распорядительского потенциала полиции и напрямую ничьих прав не затрагивает.

Представляется поэтому, что специалисты должны знать не только процессы принятия решений делинквентами, как предлагает М. Cusson, для того, чтобы предвосхищать их реакции, но и знать условия, объективно способные формировать их социально значимое поведение.

Можно предположить, что такой подход к уяснению сущности социального заказа для органов внутренних дел, да для всей системы правоохранительных органов, позволит четко обозначить их возможности как инструмента административного доминирования, с помощью которого общество может защищать такое значимое для него благо, как безопасность.

Подчеркнем, что полиция призвана выполнять заказы не отдельных граждан, а всего общества. Поэтому её административный потенциал обращен не против прав конкретного человека, а в их защиту.

Заявление или жалоба конкретного гражданина, адресованные полиции, в сущности, являются конкретным выражением заказа общества на оптимизацию правопорядка. Суть заказа на гарантирование безопасности – также оптимизация правопорядка в конкретной области «внутренние дела».

При такой постановке вопроса установление преступника – частный по своему значению, но наиболее квалифицированный вид услуги полиции по оптимизации правопорядка.

Заказ же на оптимизацию правопорядка – это не только заказ на уменьшение вероятности совершения преступлений и правонарушений в аналогичных ситуациях впредь там, где для этого существуют аналогичные условия. Это в ряде случаев и заказ на уменьшение вероятности реализации угрозы опасности. Например, вероятности возникновения пожара по вине человеческой беспечности или недальновидности.

Выполнить такой заказ можно. Причем в той мере, в какой это возможно путем целенаправленной коррекции условий, способных формировать социально значимое поведение. Но главное – такой подход к проблеме гарантирования безопасности существенно сглаживает проблему существования административного потенциала полиции.

Литература

1. Стратегический вираж в прикладной криминологии // Борьба с преступностью за рубежом (по материалам зарубежной печати) [Ежемесячный информационный бюллетень]. 1995. № 9. С. 21–27.