

1.5. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МВД РОССИИ, КАК СУБЪЕКТА РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Никулин Роман Викторович. Должность: Начальник отдела. Место работы: Главное управление МВД России Воронежской области. Подразделение: межмуниципальный отдел МВД России на режимных объектах Воронежской области. E-mail: nikromvik@yandex.ru

Аннотация: В статье, на основании теории управления правоохранительной деятельностью, анализируется готовность административно-распорядительного механизма МВД России к реализации программных документов стратегического планирования в области обеспечения общественной безопасности. Применительно к теме исследования уточняется субъект управления (территориальные органы МВД России), объект управления (общественная безопасность и общественный порядок), цели и методы реализации функций управления. Анализируются основные тенденции в области охраны общественного порядка и их влияние на состояние общественной безопасности. В качестве направления дальнейшего совершенствования деятельности МВД России по реализации концепции общественной безопасности предлагается статично-динамичная модель управления.

Ключевые слова: концепция общественной безопасности, общественная безопасность, общественный порядок, управление правоохранительной деятельностью.

PROBLEMATIC ISSUES OF THE RUSSIAN MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS, AS THE SUBJECT OF THE IMPLEMENTATION OF THE PUBLIC SECURITY CONCEPT

Nikulin Roman Viktorovich. Position: Head of department. Place of employment: General Directorate of the Russian Interior Ministry Voronezh region. Department: inter-municipal division of the Russian Interior Ministry in special facilities of the Voronezh region. E-mail: nikromvik@yandex.ru

Annotation: The article, based on the theory of law enforcement management, analyzed the readiness of the administrative and administrative mechanisms to implement the Russian Interior Ministry policy documents of strategic planning in the field of public safety. With regard to the research topic to be confirmed subject management (territorial bodies of the MIA Russia), object management (public safety and public order), goals and methods of implementing control functions. Analyzes the main trends in the field of public order and their impact on public safety. Stato-dynamic management model is proposed as areas for further improvement of the implementation of the concept of public security.

Keywords: the concept of public security, public safety, public order, law enforcement management.

Процесс реализации целевых ориентиров Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года[1] и ряда других документов стратегического планирования Российской Федерации, в первую очередь Концепции общественной безопасности[2] определил необходимость постоянного мониторинга состояния и поиска путей дальнейшего совершенствования соответ-

ствующих организационных и правовых механизмов управленческого влияния субъектов государственной исполнительной власти, задействованных в этом процессе, в том числе Министерства внутренних дел Российской Федерации.

При этом сокращение бюджетного финансирования отмеченных государственных программ обуславливает необходимость достижения их предметно-целевых показателей наиболее эффективным способом с наименьшими материальными затратами.

В этой связи исследованию подлежит оценка готовности административно-распорядительного механизма министерства, как субъекта управления, к реализации управленческого решения, суть которого определена в Концепции общественной безопасности.

Также актуален вопрос о поиске наиболее эффективных правовых и организационных форм деятельности МВД России и, в частности, его составной части, – полиции, – в общем государственном исполнительно-распорядительном механизме реализации задач стратегического планирования применительно к отмеченному объекту управления.

Классическая теория управления в сфере правоохранительной деятельности, как условие успешной реализации управленческого процесса, предусматривает наличие у субъекта управления сформулированных целей по изменению объекта управления, а также возможность их достижения через реализацию функций управления определенными методами.

Если субъектом управления на уровне непосредственной реализации целей Концепции общественной безопасности является МВД РФ, как федеральный орган исполнительной власти, то на более низких уровнях управления таковыми являются территориальные органы МВД России (на окружном, межрегиональном, региональном и на районном уровнях) [4].

Наиболее общим объектом управления, изменение свойств которого (достижение приемлемого уровня состояния) является целью Концепции общественной безопасности, выступает сама общественная безопасность. Соответственно подобъектами, непосредственно подвергающимися управленческому воздействию, можно назвать угрозы общественной безопасности и их источники (перечислены в главе II Концепции общественной безопасности).

В Концепции общественной безопасности, общественная безопасность понимается, как: «состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

В приведенном определении просматривается разделение угроз общественной безопасности на угрозы, вызванные социальными отношениями (преступные и иные противоправные посягательства, социальные и межнациональные конфликты) и угрозы безопасности природного, а также техногенного характера.

Заметим, что тенденция разделения угроз по антропогенному признаку просматривается и в большинстве научных определениях данного понятия. Так Босхамджиива разделяет угрозы общественной безопасности на противоправные деяния, вредоносные явления техногенного и природного характера, и на другие факторы и условия, без их конкретизации[5].

Существует также точка зрения на определение общественной безопасности, сужающая угрозы общественной безопасности, в контексте правоохранительной

деятельности (и в, частности, полицейской) - исключительно только до любых форм антисоциального поведения, или, даже до противоправных посягательств без выделения природной и техногенной составляющей рисков общественной безопасности[6]. С этой позиции общественная безопасность как юридическая категория, рассматривается как деятельность правоохранительных органов по защите не только человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества, но и окружающей среды от преступных посягательств и других угроз.

Учитывая правоохранительный характер деятельности полиции, данная позиция наиболее точно определяет предметность ее деятельности в области обеспечения общественной безопасности.

Таким образом, можно сделать предварительный вывод, что объектом управления в сфере обеспечения общественной безопасности, в первую очередь, является защита человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества только от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, что хотя и несколько сужает объект управления, но полностью согласуется с основными направлениями деятельности полиции, в которые не входит защита от угроз безопасности природного и техногенного характера.

Осуществляя защиту человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, полиция тем самым осуществляет регулятивно-охранительную функцию в области как правовых норм, в случае преступных и иных противоправных посягательств, так и иных социальных норм, если социальные и межнациональные конфликты не содержат криминологической составляющей, то есть фактически осуществляется охрана общественного порядка.

Классическое определение общественного порядка дал Колонтаевский, который под общественным порядком в широком смысле понимал «весь строй, всю систему общественных отношений, существующих в определенном обществе»[7].

Несмотря на большое количество альтернативных определений, вызванных отсутствием законодательного закрепления понятия «общественный порядок», и толкованием термина как в «узком» (общественные отношения только в общественных местах или только урегулированные нормами права), так и в «широком» смысле слова, можно выделить такое общее для всех определений свойство дефиниции, как наличие общественных отношений, определяющих сущность общественного порядка. Первичность общественных отношений предопределяет основное свойство общественного порядка, как устойчивой системы, внутренние связи которой (каковыми являются непосредственно общественные отношения) устойчивее внешних факторов воздействия. Собственно, разногласия в определениях термина вызваны как раз неопределенностью этих внешних факторов, «широтой» и «узостью» их определения.

В таком толковании термин «общественный порядок», как самодостаточную систему, можно разграничить с другими самостоятельными системами, не содержащими внутренние связи в виде общественных отношений, например, природные и технологические процессы, проходящие без воли человека. И хотя последствия этих явлений могут влиять на состояние общественных отношений (общественный порядок),

они являются внешними раздражителями системы и не образуют ее сути.

В отличие от общественного порядка, общественная безопасность зависит не только от уровня общественных отношений, но и от факторов внешней, природно-технологической среды.

Конечно общественные отношения, в случае несоблюдения членами общества установленных норм поведения, представляют угрозу как обществу, так и индивиду, то есть общественной безопасности. И в этом случае можно говорить о нарушении общественного порядка как угрозе общественной безопасности.

Таким образом, на некотором уровне обобщения, можно сделать предположение, что общественная безопасность определяется уровнем защищенности от угроз в сфере общественного порядка и защищенностью от природно-техногенных факторов, а также, возможно, от других источников опасности, не попадающих в предложенную классификацию.

Однако предложенное определение противоречит позиции некоторых ученых административистов, в частности, закреплённой в учебно-методической литературе. Так высказывается утверждение о том, что общественная безопасность является элементом правопорядка[8] (в данном контексте правопорядок «предусмотрен правовыми нормами, возникает в результате их реализации и обеспечивается государством»[9]). Не оспаривая данного утверждения, только подтверждающего сложную диалектическую связь таких явлений как общественный порядок и общественная безопасность, автор придерживается точки зрения, что «в реальной действительности охрана общественного порядка есть в тоже время и обеспечение безопасности личности и общественной безопасности»[10], а не наоборот.

Если же допустить первичность общественного порядка, а безопасность рассматривать только лишь как один из его элементов, то воспользовавшись методами формальной логики можно предположить, что отсутствие общественной безопасности (одного из элементов) ведет к разрушению общественного порядка (как системы более сложной структуры). Однако, исторические примеры опровергают эту логическую конструкцию. История знает немало примеров, когда тоталитарное общество, с высшим уровнем организации общественного порядка не обеспечивало отдельным гражданам состояния защищенности жизненно важных интересов, то есть общественной безопасности в целом. И наоборот, есть немало примеров, когда угрозы общественной безопасности, вызванные, например, природными катастрофами, не нарушали общественного порядка, в силу его целостности как системы, не зависящей от внешних факторов.

Принятие высказанного утверждения, позволяет сделать некоторые практически применимые предварительные выводы, в области анализируемой проблемы:

1. Показатели уровня противодействия преступным и противоправным посягательствам в области охраны общественного порядка, напрямую определяют уровень обеспечения общественной безопасности.

2. Выявление критичных значений показателей в области охраны общественного порядка, определяет первоочередные цели управленческого воздействия в области обеспечения общественной безопасности.

3. Деятельность по обеспечению общественной безопасности реализуема методами и способами охраны общественного порядка.

Опираясь на приведенные выводы, проанализируем основные тенденции, определяющие современное состояние в области охраны общественного порядка и степень влияния существующих в этой области рисков на уровень обеспечения общественной безопасности.

Отметим, что в выступлениях Президента Российской Федерации В. Путина и Министра внутренних дел Российской Федерации В. Колокольцева на расширенных заседаниях коллегии МВД России как в марте 2015, так и в марте 2016 года, особое внимание уделялось именно вопросам «уличного криминала», негативными тенденциями назван рост преступлений, совершенных несовершеннолетними и при их участии, увеличение количества преступлений в состоянии алкогольного опьянения[10].

Среди основных источников угроз общественному порядку необходимо также выделить общемировую тенденцию роста террористической угрозы.

Существенное негативное влияние на состояние общественного порядка оказывает активизация экстремистской деятельности, осложненная неблагоприятными миграционными процессами и внешней геополитической обстановкой.

Обозначенные тенденции в области охраны общественного порядка, нашли отражение в Концепции общественной безопасности как источники угроз общественной безопасности, что является основанием обозначить их нейтрализацию как цели реализации управленческой деятельности МВД России в этом направлении.

В этой связи актуальна разработка научно-обоснованных методик выявления и оценки рисков безопасности в области охраны общественного порядка, которая создаст инструментарий для руководителя территориального органа МВД России по выбору соответствующих способов и тактических приемов по их нейтрализации, что в конечном итоге обеспечит реализацию документов стратегического планирования в области обеспечения общественной безопасности.

В качестве одного из направлений дальнейшего развития административно-распорядительного механизма деятельности МВД России по обеспечению общественной безопасности можно предложить статично-динамичную модель системы управления деятельностью по обеспечению безопасности, разработанную А.Г. Елагиным, которая состоит из статической составляющей (риски и факторы негативного воздействия на процесс управления) и динамической (субъекты управления и их деятельность)[11].

Элементами управления, в соответствии с этой теорией выступают действия: предупреждающие, корректирующие, организационные, оперативные и восстановительные. Практическая же реализация основных положений теории безопасности возможна при наличии концепции, политики (определяемой целями и задачами) и стратегии.

В этом случае эффективность реализации Концепции общественной безопасности административным механизмом МВД России, будет зависеть:

- во-первых, от правильного определения субъектов управления, обладающих соответствующим административно-правовым статусом на каждом уровне принятия управленческих решений;
- во-вторых, от определения объектов управления, в рамках компетенции субъектов;
- в-третьих, от наличия у субъектов на каждом уровне управления – выработанной политики, содержащей цели, задачи и стратегии ее реализации;

- в-четвертых, от возможности реализации таких элементов управления безопасностью как действия: предупреждающие, корректирующие, организационные, оперативные, восстановительные.

Что и является перспективным направлением дальнейших исследований в области решения проблемных вопросов деятельности МВД России, как субъекта реализации концепции общественной безопасности.

Список литературы:

1. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // СЗ РФ. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.
2. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утверждена Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685 // Документ опубликован не был.
3. См.: Веселый В.З. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности: учебник / под редакцией Малкова В.Д. – М.: Академия управления МВД СССР, 1990. – С. 6.
4. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации. Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 // СЗ РФ. – 2011. – № 10. – Ст. 1334.
5. См.: Босхамджиева Н.А. Административно-правовые основы обеспечения безопасности в Российской Федерации: дис. ... к. юрид. наук. – М. – 2013.
6. См.: Елагин А.Г. Управление деятельностью по обеспечению безопасности: Научное издание / А.Г. Елагин, А.Я. Казаков. – М.: Академия управления МВД России, – 2010. – 320 с.
7. См.: Колонтаевский Ф.Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях: дис. ... д-ра юрид. наук., – М., – 1996. – С. 13.
8. Административная деятельность полиции: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. Ю.Н. Демидова. – М.: ЮНИТИДАНА: Закон и право, – 2014. – С. 15.
9. См.: Лебедев В.А. Роль органов законодательной власти в обеспечении правопорядка в Российской Федерации // В. А. Лебедев // Проблемы права. — 2016. — № 1(55). – С. 9.
10. См.: Гордиенко В.В. Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности: учебник для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.В. Гордиенко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, – 2015. – С. 7.
11. Расширенное заседание коллегии МВД России // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51515>. (дата обращения: 28.03.2016).
12. См.: Елагин А.Г. Безопасность (теория, обеспечение, управление) / А.Г. Елагин. М., 2013. – 328 с.

Рецензия

на статью по теме: «Проблемные вопросы деятельности МВД России, как субъекта реализации Концепции общественной безопасности», подготовленную начальником Межмуниципального отдела МВД России на режимных объектах Воронежской области, адъюнктом Академии управления МВД России, полковником полиции Р.В. Никулиным.

Представленная на рецензирование статья для публикации в Вестнике Воронежского института МВД России подготовлена в соответствии требованиями, предъявляемыми к статьям, публикуемым в научных журналах перечня Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

В статье, на основании теории управления правоохранительной деятельностью, анализируется готовность административно-распорядительного механизма МВД России к реализации программных документов стратегического планирования в области обеспечения общественной безопасности. Применительно к теме исследования уточняется субъект, объект управления, цели и методы реализации функций управления.

По результатам анализа, делается вывод, что современное состояние

административного механизма МВД России и его территориальных органов, как субъектов управления, не позволяет эффективно реализовывать задачи стратегического планирования по обеспечению общественной безопасности, и в качестве одного из направлений такого реформирования предлагается построение административно-распорядительного механизма деятельности МВД России по обеспечению общественной безопасности на основе статично-динамичной модели системы управления деятельностью по обеспечению безопасности.

Актуальность исследования определяется необходимостью реализации программно-целевых ориентиров стратегического планирования в области обеспечения общественной безопасности всеми ее субъектами, в том числе и МВД России.

Анализ обозначенной проблемы проведен на основе действующего федерального законодательства, ведомственных нормативных правовых актов, а также с учетом различных точек зрения Российских ученых административистов, чья позиция подробно рассмотрена и проанализирована.

Отмечается самостоятельная позиция автора статьи, которая достаточно обоснована, но требует дальнейшего обсуждения.

Рассматриваемые в статье вопросы сформулированы корректно, научно обоснованы и раскрыты в достаточном объеме в соответствии с сформулированными целями исследования.

При написании статьи использован большой массив нормативных и правовых материалов, что со своей стороны имеет как информационное значение для изучения материала, так и научное.

Все нормативные акты, приведенные в использованной литературе, являются действующими и необходимыми для полного и качественного изучения.

Вышеуказанное позволяет сделать вывод, что представленная на рецензирование статья выполнена на высоком научном уровне, соответствует всем предъявляемым требованиям и может быть опубликована в научном журнале перечня Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Рецензент:

Профессор кафедры управления деятельностью подразделений обеспечения общественного порядка Академии управления МВД России, доктор юридических наук, профессор А.Г. Елагин