



ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ПРЕСТУПНОСТИ И ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

УДК 67.401.02
ББК 342:351.741

ОБЩЕСТВЕННАЯ КРИТИКА ПОЛИЦИИ КАК ФОРМА СОЦИАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

Сухинин Александр Витальевич

Доктор юридических наук, профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики
Волгоградского государственного университета
suhinin1956@yandex.ru, upik@volsu.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Аннотация. К числу юридических норм, побуждающих к совершению активных действий, относится предусмотренное Конституцией РФ право граждан направлять личные и коллективные обращения в государственные органы и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть эти обращения, принять по ним решения и дать мотивированный ответ в установленный законом срок. Несмотря на то что в Конституции отсутствует норма «право на критику», перечисленные выше действия представляют собой форму реализации критической оценки тех общественных явлений и процессов, которые касаются несоответствия и несогласия с существующей действительностью.

Одной из форм критической оценки и социального контроля деятельности государственных органов является надведомственный контроль, когда акцент делается на то, в какой мере государственный орган, в частности полиция, выполняет свое социальное назначение, то есть речь идет об оценке результатов работы не только с точки зрения профессиональных, но и с позиции общесоциальных интересов и аксиологических оценок. Общественная критика предопределяется ее функциями: контрольной, консультационной и директивной.

Контрольная функция со стороны населения и отдельных граждан проявляется в том, что посредством изучения общественного мнения ставит под социальный контроль один из важных его институтов. Формы контроля при этом разнообразны: публикации в СМИ, проведение специальных опросов, анализ обращения граждан. Одним из способов выражения обращения граждан является жалоба. Жалоба есть реакция на нарушение субъективных прав граждан, средство их защиты и одновременно совершенствование деятельности государственных органов исполнительной власти.

Обращаясь с жалобами на сотрудников полиции, граждане вскрывают различные нарушения закона, делинктивное поведение должностных лиц, способствуя тем самым ликвидации этих явлений.

Ключевые слова: полиция, общественная критика, обращения граждан, государственные органы, должностные лица.

К числу юридических норм, побуждающих к совершению активных действий, относится предусмотренное Конституцией Российской Федерации (ст. 33) право граждан направлять личные и коллективные обращения в государственные органы и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть эти обращения, принять по ним решения и дать мотивированный ответ в установленный законом срок.

Критика (от фр. *critique* – искусство разбирать, суждение)¹ представляет собой разновидность познавательной деятельности человека. Как общенаучная и философская категория критика выражает специфически человеческий способ отношения к действительности и вместе с тем характеризуется как процесс, в ходе которого человек оценивает окружающий его материальный и идеальный мир. Любой осознанный шаг, любая мыслительная деятельность не могут не проявляться в форме соотнесения увиденного и услышанного с ранее обретенным опытом, если новые знания по различным причинам не соответствуют, не согласуются, противоречат сложившимся, устоявшимся представлениям о предмете, явлении, событии и т. д.

Несмотря на то что в Конституции отсутствует норма «право на критику», личные и коллективные обращения граждан в компетентные органы представляют собой форму реализации критической оценки общественных явлений и процессов. Гарантией соблюдения этого конституционного права граждан России является обязанность государственных органов и должностных лиц рассмотреть обращения граждан и изложить по ним свое решение в мотивированном ответе. Право на критику дает возможность человеку более эффективно и целеустремленно защищать себя, свои свободы и интересы от любых структур власти и управления.

Проблемы, с которыми граждане имеют право обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления, могут ка-

саться как лично человека, так и затрагивать общественные, групповые интересы. Обращения могут быть индивидуальными или коллективными. Характерно, что в любой из этих форм фактически осуществляется обратная связь объекта социального управления с его субъектом. Ценность ее именно в возможности последнего вносить коррективы, порой кардинально изменять принятое или готовящееся управленческое решение [8, с. 117].

Граждане имеют практически неограниченные возможности контролировать деятельность полиции с помощью свободного выражения своих критических мнений. Полиция, реагируя на них, не может не учитывать и не анализировать поступающие в ее адрес замечания, отвечая на содержащуюся в предложениях, заявлениях и жалобах критику, принимая меры по устранению указанных гражданами недостатков и улучшению своей работы. Пользуясь правом на критику, граждане имеют возможность свободно обсуждать деятельность полиции, отдельных ее сотрудников, вскрывать делинктивные моменты и явления, вносить рекомендации по их преодолению, высказывать мнения о методах и путях более эффективного решения вопросов, возникающих в практике работы полиции.

Успешная работа любой организации зависит от эффективности контроля за результатами ее деятельности. В этой связи среди функций управления особое место занимает функция контроля, оказывающая большое влияние на совершенствование работы по выполнению всех других функций. В полной мере это относится и к деятельности полиции. Более того, в силу специфичности решаемых задач, связанных с ограничением прав граждан, режима секретности, форм и методов работы, контроль за деятельностью полиции не только объективно необходим, но и проявляется в различных формах. В литературе вопросам управления органами внутренних дел уделяется значительное внимание [6, с. 54].

В административно-правовой литературе выделяют два вида контроля: ведомственный и надведомственный (внешний и внутренний) [2, с. 120–125]. Ведомственным является контроль, осуществляемый органами отраслевой компетенции (министерством) за деятельностью подчиненных органов, учреждений, предприятий и должностных лиц. Но следует указать на то, что ведомственный контроль осуществляется не только органами отраслевой компетенции – МВД России, но и органами любого другого уровня (МВД, ГУВД, УВД, УВДТ, ОВДТ и т. д.), которые представляют собой системы социального управления. Это дает основание рассматривать ведомственный контроль всегда предметно, применительно к целям и задачам конкретного органа или подразделения полиции [5, с. 5].

Во втором случае, когда речь идет о надведомственном контроле, акцент делается на то, в какой мере полиция выполняет свое социальное назначение, обеспечивает стабильное функционирование общества, то есть речь идет об оценке результатов работы не только с точки зрения профессиональных, но и общесоциальных интересов, аксиологических оценок.

Смысловое значение термина «контроль» в полной мере относится к анализируемому понятию «социальный контроль». Следует иметь в виду, что контроль и надзор не одно и то же. Надзор – это деятельность, осуществляемая систематически и только на предмет соблюдения законности, а контроль производится в определенных нормативными актами случаях. Предметом проверки в данном случае, помимо законности, является обоснованность и целесообразность, то есть надзорная деятельность гораздо уже контрольной и сконцентрирована только на законности. Однако контроль и надзор не соотносятся как часть и целое, ибо они не подменяют, а дополняют друг друга [4, с. 8].

Слово «социальный контроль» подчеркивает, что речь идет о контроле, который осуществляется со стороны общества, то есть субъектами, которые организационно не входят в структуру управления органами внутренних дел (полиции) и не находятся в их непосредственном подчинении.

Следует учитывать, что социальный контроль за деятельностью полиции тесно

связан с процессами, которые происходят в обществе. Общество посредством контроля проверяет, насколько его нормы и ценности защищаются полицией, а также в какой мере ими руководствуются сами сотрудники. В этом смысле социальный контроль выступает регулятором отношений в системе общество – полиция.

Необходимо отметить, что социальный контроль за деятельностью полиции предлагает множество субъектов. Это могут быть органы государственной власти, общественные объединения, население города, района, области, региона и отдельные граждане. В силу такой многосубъектности социального контроля его можно классифицировать по различным основаниям: по принадлежности к тому или иному институту общества, по полномочиям субъектов контроля и т. п.

Социальный контроль существенно отличается своим предметом от ведомственного контроля. Поскольку социальный контроль носит общественный характер, то его предметом является проверка того, в какой мере в полиции соблюдаются общественно значимые нормы, включая правовые, нравственные, административные, которые вытекают из социального назначения их деятельности.

Важнейший признак социального контроля за деятельностью полиции заключается также в том, что он не направлен на проверку конкретных планов, результатов оперативно-служебной деятельности. Это дело ведомственного контроля. Тем самым сохраняется самостоятельность деятельности полиции в профессиональной сфере [1, с. 6–7].

Воздействие общественной критики на полицию многопланово и предопределяется ее функциями. В литературе к таковым относят контрольную, консультативную и директивную функции [7, с. 226].

Контрольная функция со стороны населения и отдельных граждан за деятельностью полиции проявляется в том, что она (посредством изучения общественного мнения) ставит под социальный контроль один из важных общественных институтов. Формы контроля при этом разнообразны: публикации в СМИ, проведение специальных опросов, анализ обращения граждан. Тем самым обеспечиваются гласность и открытость в деятельности

полиции, появляется возможность предупредить недостатки, проверить, насколько деятельность полиции соответствует ее социальному назначению.

Одной из действенных форм общественной критики и социального контроля являются жалобы граждан. Жалоба есть реакция на нарушение субъективных прав граждан, средство их защиты и одновременно совершенствование деятельности государственных органов исполнительной власти. Обращаясь с жалобами на сотрудников полиции, граждане вскрывают различные нарушения закона, делинквентное поведение должностных лиц, способствуя тем самым ликвидации этих явлений, улучшению деятельности органов внутренних дел. Любые объективные жалобы, даже вызванные исключительно личными мотивами, имеют общественное значение, поскольку в конечном счете содержащаяся в них критика положительно влияет на деятельность подвергаемых ей организаций.

Таким образом, основными формами осуществления гражданами права на критику полиции и каналами передачи в ее подразделения соответствующей критической информации являются жалобы, личные контакты, выступления в печати, иных средствах массовой информации. Поэтому одной из целей настоящей статьи стало выяснение оценки населением делинквентного поведения сотрудников полиции, влекущего нарушение законных прав и свобод граждан.

Основное внимание было уделено изучению:

- межличностных конфликтов сотрудников полиции и граждан, возникающих вследствие неправомерного поведения одной из конфликтующих сторон;
- мотивов и содержания направляемых гражданами жалоб на сотрудников полиции;
- социологического портрета конфликтующей личности из числа сотрудников полиции;
- порядка и механизма принятия управленческого решения по предупреждению и пресечению делинквентного поведения сотрудников полиции.

Основополагающим нормативным актом, регламентирующим право каждого гражданина на жалобу и связанные с этим обязанности

должностных лиц, является Закон Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 15 апреля 1993 г. (в ред. Федерального закона от 14.12.1995) [9, ст. 685].

Под каждой жалобой в литературе принято понимать обращение гражданина, группы граждан в государственный или общественный орган или к их должностным лицам по поводу нарушения прав и охраняемых законом интересов конкретного лица [3, с. 118]. Специфика жалоб граждан на сотрудников полиции состоит в том, что в их основе всегда лежит конфликт. Практика показывает, что жалобы являются основным источником получения информации о неправомерном поведении сотрудников полиции, своеобразным индикатором качества правоохранительной деятельности полиции в целом. Считая действия сотрудников полиции незаконными, ущемляющими их права и свободы, граждане обращаются непосредственно в органы внутренних дел по месту жительства, вышестоящие МВД, УВД, ГУВД субъектов Российской Федерации, а также в другие инстанции: государственные органы власти и органы местного самоуправления, прокуратуру, МВД России, в редакции газет, журналов, на телевидение.

Потенциальным субъектом передаваемой критической информации полиции является все население страны. Нами проанализированы 1 123 жалобы граждан на делинквентные действия сотрудников полиции, поступившие с 1999 по 2012 гг. в УВД Алтайской, Волгоградской, Тверской, Мурманской области, ГУВД г. Москвы, МВД Саха – Якутия и Калмыкия. Исследованию подлежали: 1) жалоба гражданина на поведение сотрудника полиции; 2) материалы служебной проверки по данной жалобе; 3) правовая оценка произошедшему конфликту, содержащаяся в заключении служебной проверки и приказе руководителя органа внутренних дел. Совокупность этих документов давала возможность достаточно полно и всесторонне изучить «зафиксированный» документально конфликт, а также установить причины его возникновения и правомерность/неправомерность поведения участвующих в нем сторон. Было установлено, что только 37 % жалоб поступает непосред-

ственно в МВД, УВД, ГУВД по месту жительства граждан, 20 % жалоб направляется в государственные органы и органы местного самоуправления, 19 % – в прокуратуру, 12 % – в МВД России, 7 % – в редакции газет, журналов и на телевидение, 5 % жалоб поступает в МВД, УВД, ГУВД из нижестоящих органов внутренних дел.

Анализ частоты обжалования незаконных действий сотрудников полиции по регионам страны показывает, что пятая часть всех жалоб поступает в государственные органы и органы местного самоуправления, что объясняется недостаточно высоким уровнем работы аппаратов МВД, УВД, ГУВД. Имеют место факты волокиты, бюрократизма, казенного равнодушия, некачественного проведения служебных проверок, несвоевременные ответы о результатах разрешения жалобы. Опрос граждан, обратившихся из-за делинквентных действий сотрудников полиции в Генеральную прокуратуру, МВД России и другие федеральные органы, показывает, что обращения эти вызваны не только их авторитетом, но главным образом неуверенностью в справедливом разрешении проблемы местными аппаратами управления, невнимательном отношении к жалобам граждан, необоснованностью пересылки их обращений в другие инстанции, а порой и боязнью преследования со стороны отдельных должностных лиц.

Социологические исследования по изучению мнения населения, обращавшегося с жалобами на незаконные действия сотрудников полиции в УВД Алтайского края, Мурманской и Тверской областей, проведенные с помощью почтового опроса, выявили следующее. На вопрос анкеты «Как Вы оцениваете работу полиции Вашего района, города?» респонденты ответили: отлично – 2 %, хорошо – 4 %, удовлетворительно – 43 %, неудовлетворительно – 47 %, а 4 % уклонились от ответа. При этом 28 % опрошенных считают, что при обращении с жалобами на сотрудников полиции в МВД, УВД, ГУВД жалобы разбираются необъективно и виновные сотрудники полиции никогда не отвечают за свои неправомерные действия. 57 % считают, что бывают отдельные случаи объективного разбирательства, но, как правило, виновные сотрудники полиции ответственности не несут. 8 %

считают, что бывают отдельные случаи необъективного разбирательства, но, как правило, виновные сотрудники полиции привлекаются к заслуженной ответственности. Только 7 % граждан считают, что во всех случаях конфликты и жалобы разбираются законно, а виновные сотрудники полиции наказываются.

Из опрошенных граждан 8 % остались удовлетворены тем, как разрешен их конфликт с сотрудниками полиции, 23 % – частично удовлетворены, 69 % респондентов были неудовлетворены окончательным результатом принятого решения по вопросам, с которыми они обращались.

Последние обращались в вышестоящие органы внутренних дел и другие инстанции. Изучение и анализ таких жалоб на сотрудников полиции позволяют подразделить их на несколько групп:

- ответы о результатах разрешения жалоб не направлены заинтересованным лицам;
- заявителю направлен противоречивый ответ;
- проверка жалобы произведена некачественно; выводы сделаны неверные; часть вопросов, поставленных в жалобе, «выпала из поля зрения» проверяющего;
- нарушены сроки рассмотрения; ответ казенно-равнодушный.

Анализ показывает, что почти треть всей почты МВД России составляют письма о негативных сторонах деятельности полиции. Как правильно отмечает профессор Л.М. Колодкин, органы внутренних дел, особенно полиция, действуют, как правило, в условиях конфликтных ситуаций, на глазах населения, под своеобразным социальным контролем со стороны граждан. Наибольшее количество жалоб поступает на сотрудников ведущих служб: уголовного розыска, патрульно-постовой службы, ГИБДД, дежурных частей. Это объясняется их постоянным взаимодействием с населением в процессе осуществления своих служебных функций.

Подводя итог, следует отметить, что жалобы граждан – действенное средство получения информации о неправомерном поведении сотрудников полиции, основание для возбуждения вопроса об ответственности должностных лиц, их допустивших. И критика в адрес полиции должна восприниматься как оценка ее деятельности, как стимул к конструктивным энер-

гичным действиям. Обоснованные претензии граждан вскрывают грубость, высокомерие, недостаточный профессионализм сотрудников полиции, нарушения служебной дисциплины, профессиональной этики, законности, а также другие делинквентные действия. Ценность этой социальной информации заключается также в том, что она дает возможность субъекту управления вносить коррективы, порой кардинально изменять принятое или готовящееся управленческое решение.

Чуткость и внимание к жалобам, высокая правовая компетентность при их разборе должны быть обязательными для всех уровней руководителей и должностных лиц полиции России.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ В более широком смысле критикой называют область, включающую выявление противоречий, выявление ошибок и их разбор, отрицательное суждение о чем-либо, обсуждение чего-либо с целью выразить свою точку зрения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Анисимков, В. М. Социальный контроль за деятельностью органов внутренних дел / В. М. Анисимков. – М. : Академия управления МВД России, 1999. – 21 с.
2. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
3. Большая советская энциклопедия / под ред. А. М. Прохорова : в 30 т. Т. 9. – М. : Сов. энцикл., 1972. – 624 с.
4. Виницкий, Л. В. Судебный контроль за избранием мер пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста / Л. В. Виницкий. – М. : Юрлитинформ, 2008. – 192 с.
5. Иванов, Н. Н. Организация контроля в органах внутренних дел / Н. Н. Иванов, Н. Д. Шелякин. – М. : Академия управления МВД России, 1999. – 83 с.
6. Капорцев, А. Г. Контроль в управленческой деятельности / А. Г. Капорцев. – М. : Юрид. лит., 1982. – 163 с.
7. Митькина, О. В. Общественное мнение: механизм формирования, функции проблемы изучения / О. В. Митькина // Социологические проблемы изучения общественного мнения. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://bibconvsdocs.org/v8726/>

митькина_о.в_социологические_проблемы_изучения_общественного_мнения. – Загл. с экрана.

8. Основы управления в органах внутренних дел / под ред. А. П. Коренева. – М. : Щит-М, 2003. – 396 с.

9. Федеральный закон «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 15 апреля 1993 г. № 4866-1-ФЗ : (ред. от 14.12.1995) // Ведомости Верховного Совета РФ. – 1993. – № 19. – Ст. 685.

REFERENCES

1. Anisimkov V.M. *Sotsialnyy kontrol za deyatelnostyu organov vnutrennikh del* [The Social Control of Internal Affairs Body Activity]. Moscow, Akademiya upravleniya MVD Rossii Publ., 1999. 21 p.
2. Atamanchuk G.V. *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya* [The Theory of Public Administration]. Moscow, Yurid. lit., 1997. 400 p.
3. Prokhorov A.M. (ed.). *Bolshaya sovetskaya entsiklopediya* [Big Soviet Encyclopedia]. Moscow, Sovetskaya entsiklopediya Publ., 1972. 624 p.
4. Vinitskiy L.V. *Sudebnyy kontrol za izbraniem mer presecheniya v vide zaklyucheniya pod strazhu, domashnego aresta* [The Judicial Control of Restraint Measures in the Form of Imprisonment, House Arrest]. Moscow, Yurilitinform Publ., 2008. 192 p.
5. Ivanov N.N., Shelyakin N.D. *Organizatsiya kontrolya v organakh vnutrennikh del* [The Organization of Control in Internal Affairs Bodies]. Moscow, Akademiya upravleniya MVD Rossii Publ., 1999. 83 p.
6. Kaportsev A.G. *Kontrol v upravlencheskoy deyatelnosti* [Control in Administrative Activity]. Moscow, Yurid. lit., 1982. 163 p.
7. Mitkina O.V. *Obshchestvennoe mnenie: mekhanizm formirovaniya, funktsii, problemy izucheniya* [Public Opinion: Mechanism of Formation, Functions, Problems of Studying]. *Sotsiologicheskie problemy izucheniya obshchestvennogo mneniya* [Sociological Problems of Studying the Public Opinion]. Available at: <http://bibconvsdocs.org/v8726/> митькина_о.в_социологические_проблемы_изучения_общественного_мнения.
8. Korenev A.P. (ed.). *Osnovy upravleniya v organakh vnutrennikh del* [The Management Bases in Law-Enforcement Bodies]. Moscow, Shchit-M Publ., 2003. 396 p.
9. Federalnyy zakon "Ob obzhalovanii v sud deystviy i resheniy, narushayushchikh prava i svobody grazhdan" 15.04.1993 № 4866-1-FZ [The Federal Law "On Sueing Actions and Decisions Violating Human Rights and Freedoms" of April 15, 1993 no. 4866-1-FL]. Red. ot 14 dekabrya 1995 g. *Vedomosti Verkhovnogo Soveta RF*, 1993, no. 19, art. 685.

THE PUBLIC CRITICISM OF POLICE AS A FORM OF SOCIAL CONTROL

Sukhinin Aleksandr Vitalyevich

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Department of Criminal Procedure and Criminalistics,
Volgograd State University
suhinin1956@yandex.ru, upik@volsu.ru
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Abstract. The legal norms inducing to commission of active actions include the right of citizens provided by the Constitution of the Russian Federation to direct personal and collective appeals to government bodies and to officials who within the competence are obliged to consider them, to make decisions and to give the motivated answer in time established by the law. In spite of the fact that the Constitution does not have the “right for criticism” norm, the listed above actions represent the form of implementing critical evaluation of the public phenomena and processes, that deal with non-compliance and non-consent with existing reality.

One of the forms of critical evaluation and social control of government bodies activity is represented by the over-departmental control when the emphasis is placed on the extent to which a government body, the police in particular, carries out its social duty, i.e. it is a question of assessing the results of work not only from the point of view of professional, but also all-social interests and axiological estimates. The public criticism is predetermined by its functions: controlling, consulting and directive.

The function of control by the population and certain citizens is shown by the fact that by means of studying the public opinion it puts one of its important institutes under social control. The forms of control are various: publications in mass media, carrying out special polls, the analysis of citizens' appeals. One of the ways of appeal expression is a complaint. The complaint is the reaction to violation of the subjective rights of citizens, means of their protection and at the same time, the improvement of the activity of executive government bodies. Addressing with complaints to police officers, citizens reveal various law violations, misconduct of officials, promoting the elimination of these phenomena.

Key words: police, public criticism, citizens' appeals, government bodies, officials.