

2. Веснин В.Р. Основы менеджмента: Учебник. - М.: Ин-т международного права и экономики; Изд-во «Триада, ЛТД», 1997. -384 с.

3. Марцев А.И., Максимов С.В. Общее предупреждение преступлений и его эффективность. - Томск: Изд-во Томского ун-та, 1989. -160 с.

4. Злобин Г.А. О методологии изучения эффективности уголовного наказания в советском уголовном праве и криминологии // Вопросы предупреждения преступности. -1965. -Вып.1.

5. Шаргородский М.Д. Наказание, его цели и эффективность. -Ленинград, 1973. -174 с.

6. Гусаров В.Н. Оценка эффективности деятельности прокурора по выполнению требований ст.23 и ст.23¹ УПК Украины на стадии предварительного следствия // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності: Зб. наук. праць -Харків, 1999. -С.49-53

7. Проблемы эффективности прокурорского надзора. -М.: Юрид. лит., 1977. -391 с.

8. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник /За ред. Ю.Ф. Кравченка. -К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. -702 с.

9. Серета В.А. Критерии эффективности работы прокурора по поддержанию государственного обвинения в суде // Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її роботи. -Харків, 1999. -С.118-122.

10. Жалинский А.Э., Костицкий М.В. Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация. -Львов: Вища школа, 1980. -212с.

Надійшла до редколегії 04.12.2002

ЛИТВИНОВ А.Н. КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ (КООРДИНАЦИОННОЙ) ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Проблемы формирования теоретических и методических основ оценки эффективности координации в сфере профилактики преступлений рассмотрены с позиции анализа возникновения, становления и развития концепций измерения эффективности разных правовых явлений и управленческих процессов.

LITVINOV A.N. AN EFFECTIVENESS CRITERION OF SOCIAL (COORDINATION) ACTIVITY

The problems of formation of the idealized and methodical bases of an estimation of efficiency of coordination in an orb of crime prevention are reviewed from a stand of the analysis of originating, becoming and development of the concepts of measurement of efficiency of miscellaneous legal phenomena and administrative processes.

УДК 323.2(477+510)

В.В. МАЛЬЦЕВ*,
СУНЬ ГОЭНЬ**

*Национальный университет внутренних дел**
*Управление общественной безопасности города Тилин (КНР)***

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ С НАСЕЛЕНИЕМ В УКРАИНЕ И КИТАЕ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Проведен сравнительный анализ моделей взаимодействия правоохранительных органов с населением в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в Украине и Китае.

Украина и Китай на фоне географических, демографических, геополитических, культурных и политических различий имеют одну объединяющую их особенность - процесс становления и развития рыночной экономики, который сопровождается ускорением темпа социальных изменений в обществе, разрушением старых форм социальной жизни и появлением новых.

В условиях развивающейся рыночной экономики

актуализируются материальные интересы населения в социальных взаимоотношениях, ожесточается конкуренция, увеличивается скорость социальных изменений и процессов. В обществе получает распространение утилитарная модель поведения, при которой личность при принятии решения исходит из критериев полезности и выгоды.

Данные процессы сопровождаются качественными и количественными изменениями самой пре-

ступности - появляются такие новые виды преступлений, как финансовые махинации, уклонение от уплаты налогов, торговля людьми и т.д. Все это приводит к нарушению стабильности в обществе, вызывает рост тревожности населения, повышает уровень социальной напряженности, подрывает веру в государство как гаранта обеспечения неприкосновенности права граждан на жизнь, здоровье, имущество и иных законных прав и интересов.

Так, только в Украине в 1992 году зарегистрировано 480478 преступлений, в 1995 году – 641762, т.е. за 4 года произошел рост преступности на 33,6 %. Значительно выросло количество зарегистрированных тяжких преступлений, таких как разбой (8117 в 1992 году, и 8800 – в 1995 году), убийств (3950 в 1992 году, 5389 - в 1995 году), нанесение тяжких телесных повреждений (3679 в 1992 году, 4783 – в 1995 году) [1]. И это только по официальной криминальной статистике, значительная часть преступлений вне которой остается не зарегистрированной и выпадает из поля зрения правоохранительных органов [2].

Аналогичная тенденция наблюдается и в Китайской Народной Республике, в которой в 1987 году зарегистрировано 570000 преступлений, в 1992 году - 1580000, а в 1995 году - уже 1690000.

Ввиду роста преступности органы правопорядка обеих стран усилили виды репрессивно-карательной деятельности, что, однако, это не только не позволило, как предполагалось, значительно сбить вал преступности, но и повлекло за собой увеличение числа нарушений законности, допущенных правоохранительными органами в борьбе с ней. В конечном итоге доверие населения к милиции (полиции), по нашему мнению, было потеряно как в Украине, так и в Китае. Население оказалось заинтересовано не в достижении высоких валовых показателей борьбы с преступностью, а в обеспечении реальной безопасности и порядка в местах проживания без нарушения и ограничения своих прав. Стало понятным, что без налаживания взаимодействия с населением правоохранительные органы не могут эффективно функционировать.

Соответственно, оба государства столкнулись с необходимостью реформирования деятельности правоохранительных органов, приоритетными задачами которой является установление более тесного взаимодействия правоохранительных органов с населением в сфере борьбы с преступностью, повышение уровня доверия граждан к милиции (полиции), создание эффективного механизма социального контроля деятельности органов правопорядка

Конечной целью реформ является перевод отношений между милицией (полицией) и населением из процессуальных рамок (милиция-жертва-свидетель) в качественно иной вид отношений - партнерских,

которые основаны на наличии общей цели - борьбы с преступностью и обеспечения общественного порядка. Партнерство между правоохранительными органами и населением характеризуется определенным равенством взаимодействующих субъектов, базирующимся на механизме выяснения взаимных требований, предъявляемых органами правопорядка и населением друг к другу, и их удовлетворения [2].

Анализ мирового опыта работы правоохранительных органов позволил выделить ряд условий эффективной деятельности милиции (полиции) [3]:

1. Наличие правовой базы, выражающей волю общества относительно полиции, и содержащей цели, задачи и методы ее функционирования.

2. Четкое управление и контроль со стороны высшей национальной и региональной власти (в особенности со стороны представительных органов власти). Без этого главное предназначение правоохранительных органов – защита населения от преступных посягательств – объективно не может реализовываться вне общего руководства и контроля органов, выражающих волеизъявление населения и действующих от его имени.

3. Высокий уровень социального доверия. Можно утверждать, что отношение населения и правоохранительных органов - это своеобразный индикатор отношений к власти вообще.

4. Укомплектованность личным составом и наличие у него способностей, навыков и знаний, адекватных решаемым задачам.

5. Достаточное финансирование и материально-техническое оснащение.

Таким образом, без установления определенного уровня отношений между правоохранительными органами и населением, эффективно действовать первые не могут.

В Украине советского периода существовала развитая система взаимодействия населения и милиции - самый беглый анализ существующих форм взаимодействия того времени поражает многообразием их видов и выполняемыми функциями. Среди самых массовых и типичных можно назвать добровольные народные дружины (ДНД), посты и группы народного контроля, наблюдательные комиссии, комиссии по борьбе с пьянством, советы профилактики, шефство, внештатных работников милиции (со специализацией по службам), товарищеские суды, молодежные организации помощи милиции, группы профилактики правонарушений, населенные пункты образцового общественного порядка [4, 5]. Эта система в основном базировалась на управлении и контроле коммунистической партии. Таким образом, помимо ранее упоминавшихся практических задач (борьба с преступностью и обеспечение общественного порядка), данная система выполняла еще и идеологические функции (политическая пропаган-

да, воспитание и контроль).

В связи с глубоким кризисом украинского общества и государства, устранением с политической вершины коммунистической партии, советская система взаимодействия милиции и населения оказалась в значительной степени разрушена

Осознание необходимости создания новой системы взаимодействия между населением и милицией в сфере охраны правопорядка, свободной от каких-либо политических и идеологических напластований, привело к принятию в Украине ряда нормативно-правовых актов, носящих программный и регулятивный характер.

Основными из них являются Указ Президента Украины «О дополнительных мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел и общественных формирований по охране общественного порядка» от 16.07.1999 г., Программа развития партнерских отношений между милицией и населением на 2000-2005 гг., Закон Украины «Об участии граждан в охране общественного порядка и государственной границы».

Анализ данных нормативно-правовых актов, а также мероприятий по их реализации органами внутренних дел и населением позволяет выделить следующие направления деятельности по установлению и развитию партнерских отношений между ними:

1. Информационное, заключающееся в предоставлении населению информации о состоянии криминогенной ситуации в стране и отдельных ее регионах, а также деятельности органов внутренних дел по ее улучшению. Данное направление нацелено на повышение уровня доверия граждан к милиции и формирование позитивного имиджа милиции в глазах населения.

2. Совместное обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, состоящее в развитии системы общественных формирований (по типу советских ДНД), которые вместе с органами внутренних дел осуществляют охрану общественного порядка на улицах и других общественных местах. Также сюда входит развитие альтернативных каналов оповещения органов внутренних дел о готовящихся и совершенных преступлениях и событиях, угрожающих жизни, здоровью и имуществу граждан (пожары, аварии) (по типу программ «Останови преступника», реализуемой в Харьковском регионе, а также службы спасения «Рада»).

3. Правовое воспитание и пропаганда, которое заключается в повышении правовой культуры граждан, формирование у них законопослушных моделей поведения.

4. Профилактическая работа с группами риска (дети улиц, освобожденные из мест лишения свободы лица и т.п.), заключающаяся в оказании им по-

мощи по возвращению к нормальному образу жизни и устранению предпосылок возврата к преступным видам поведения.

Отсюда, можно заметить, что в определении путей формирования партнерских отношений между органами внутренних дел и населением не учтен очень важный компонент – развитие коммуникативных связей между милицией и населением, направленных на выяснение ожиданий и требований, предъявляемых взаимодействующими субъектами друг другу. Без этого компонента нарушен сам характер партнерства в отношениях между населением и милицией, в котором главенствующую, активную позицию занимает милиция. Органы внутренних дел довольно четко понимают те задачи, которые должны выполнять население и ту помощь, которую оно должно оказывать милиции в сфере охраны и поддержания правопорядка. Именно поэтому сотрудники органов внутренних дел пытаются направить деятельность населения в нужном им русле. При этом из организации процесса взаимодействия населения и милиции выпадает сам механизм выяснения и удовлетворения тех требований, которые предъявляет население к милиции. Мы имеем в виду не общие, в некотором роде даже абстрактные, общепринятые требования, которые уже заложены в Законе Украины «О милиции», в отношении борьбы с преступностью и охраны общественного порядка и безопасности, а требования, которые предъявляют люди, проживающие в конкретном регионе (городе, поселке, улице) к опять же конкретным представителям органов правопорядка. Они могут заключаться в рекомендации о том, на борьбу с какими наиболее опасными с точки зрения населения преступлениями в первую очередь должны сосредоточить свои усилия органы внутренних дел, или, например, в каком месте населенного пункта должен нести службу милиционер, поскольку именно здесь наиболее высока вероятность подвергнуться преступному посягательству и т.п.

Сегодня существуют только два элемента упомянутого механизма – изучение общественного мнения о деятельности органов внутренних дел и оценка населением криминогенной ситуации. Однако данные исследования носят в основном разовый, не систематический характер и нередко проводятся с нарушением научно обоснованных требований, предъявляемых к такого рода работам [1, с. 22].

При формировании и развитии партнерских отношений между органами правопорядка и населением полезно воспользоваться опытом, накопленным в этой области в Китайской Народной Республике.

В Китае реформирование деятельности органов правопорядка находит свое выражение в понятии «службы безопасности в общине», сущность которого заключается в максимальном приближении

полиции к населению. Полиция строит свои отношения не с абстрактным безликим населением, а с конкретной общиной, то есть определенной совокупностью людей, объединенных стабильной системой социальных отношений в рамках локальной территории. Это позволяет добиться более персонализированного характера работы с населением [6, 7].

«Служба безопасности в общине» базируется на следующих принципах:

1. Создание и укрепление более мелких организационных единиц в системе органов правопорядка – участков, которые обслуживают не административные районы, социально-территориальные общности.

2. Критериями создания участков являются не административное деление, а состояние криминальной ситуации в отдельной территории с учетом структуры территориальных общностей.

3. Направленность работы органов правопорядка на предупреждение и пресечение преступлений, а не на их раскрытие, что влечет за собой, прежде всего, развитие патрульно-постовой службы и системы информационной связи (как анонимной, так и персонализированной) с населением.

4. Встраивание органов правопорядка в общую систему муниципальных служб, которые обслуживают жителей данной территориальной общности.

5. Развитие системы обратной связи, как через непосредственные обращения жителей, так и через органы местного самоуправления, с помощью социологических опросов и т.д.

Реализация данных принципов означает, что органы правопорядка (во всяком случае, его низовой аппарат) ориентированы на выполнение тех задач в сфере охраны правопорядка, которые ставит перед ним население обслуживаемого района, а не государство и общество в целом. Это приводит к повышению доверия населения к правоохранительным органам и стимулирует занятие гражданами более активной позиции в сфере охраны правопорядка и борьбы с преступностью.

Сравнивая модели внедрения партнерских отно-

шений между органами правопорядка и населением в Украине и Китае можно сделать следующие выводы:

1. В Украине по сравнению с Китаем сегодня существует более богатый, более отработанный набор форм взаимодействия населения и милиции.

2. Несмотря на относительную бедность форм взаимодействия между населением и полицией, в Китае внедрение партнерских отношений встраивается в саму систему оперативно-служебной деятельности полиции, в то время как в Украине формирование партнерства идет отдельным направлением в деятельности милиции.

3. Изменение самого характера профессиональной деятельности органов правопорядка через призму партнерства позволяет добиться более полного учета интересов населения в сфере охраны правопорядка, что приводит в свою очередь к повышению уровня социального доверия к милиции (полиции).

ЛИТЕРАТУРА¹

1. Україна у цифрах: Короткий статистичний довідник /Міністерство статистики України. -К.: Техніка, 1998. -214 с.

2. Бандурка О.М. та ін. Партнерські взаємовідносини між населенням та міліцією: Підручник. -Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. -352 с.

3. Губанов А.В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. -М.: МАЭЦ, 1999. -288 с.

4. Викторов Б.А. Милиция и общественность в охране общественного порядка. -М.: Знание, 1975. -22 с.

5. Формы участия общественности в борьбе с преступностью /Под ред. М.Ю. Рагинского. -М.: Госиздательство юридической литературы, 1963. -212 с.

6. Криминология. -Пекин: Китайское массовое издательство. -1998. -612 с.

7. Введение в предупреждение преступлений. -Пекин: Изд-во народного суда, 2002. -578 с.

Поступила в редколлегию 10.02.2003

МАЛЬЦЕВ В.В., СУНЬ ГОЕНЬ. ВЗАЄМОДІЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ З НАСЕЛЕННЯМ В УКРАЇНІ І КИТАЇ. ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Проведено порівняльний аналіз моделей взаємодії правоохоронних органів з населенням у сфері боротьби зі злочинністю, охорони суспільного порядку і забезпечення громадської безпеки в Україні і Китаї.

MAL'TSEV V.V., SUN' GOEN'. INTERPLAY OF LAW ENFORCEMENT ORGANS WITH THE POPULATION IN UKRAINE AND CHINA: THE COMPARATIVE ANALYSIS

The comparative analysis of models of interplay of law enforcement organs with the population in an orb of crime control, guards of a social order and maintenance of the social security in Ukraine and China is conducted.

¹ Наименования источников 6 и 7 приведены в русскоязычном переводе.