

ИССЛЕДОВАНИЯ

В ОБЛАСТИ ГУМАНИТАРНЫХ НАУК

МЕТОД ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКОЙ 1960 – 1980 Г.Г., ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СССР И ЕЁ ЗНАЧИМОСТЬ ДЛЯ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

ВАРФОЛОМЕЕВ М. А.,

аспирант,

Белгородского государственного университета

e-mail: max-varfolomeev@yandex.ru

Актуальность методов и способов ведения государственной политики в сфере охраны общественного порядка определяется, прежде всего, рядом объективных процессов возникающих перед обществом: экономические, политические, правовые и иные преобразования встречают на своём пути немало глобальных проблем и препятствий. В этом ряду особое место занимает терроризм, наркоторговля, миграционные процессы и т. д., в основе, которых лежит организованная преступность, приобретающая в начале XXI века характер реальной национальной угрозы, как для ряда государств мирового сообщества, так и для Российской Федерации, в частности. Её структурами установлен контроль над значительной частью хозяйствующих субъектов, активно налаживаются международные связи, её представители внедряются во властные структуры. Для достижения преступных целей организованные преступные группы и преступные сообщества совершают террористические акты, заказные убийства, политические провокации и т. д.

Организованная преступность – это сложный антисоциальный механизм, не имеющий государственных границ, он все более усиливает свой потенциал практически во всём мире, приобретает транснациональный формат¹.

На современном этапе развития стало ясно, что в борьбе с преступностью только совместными усилиями всего мирового сообщества можно достичь позитивных результатов в разрешении вопроса обеспечения общественной безопасности.

Значительную роль в этом процессе играет российское государство, коренные обновления которого коснулись всех его сфер влияния. В России произошла политическая реформа, реализуются меры глубокой перестройки экономики и перехода к цивилизованному рынку, взят курс на построение правового государства. Тенденции политической власти государства, характеризуются верховенством закона в жизни общества, высоким престижем правовой системы, наличием эффективных политико-

юридических механизмов, гарантирующих правовую защищенность личности и обеспечивающих ей реализацию демократических прав и свобод. «Формирование правового государства предусматривает совершенствование деятельности органов внутренних дел как элемента государственного механизма, созданных для защиты конституционных прав и свобод граждан, для поддержания в обществе демократического правопорядка и законности»².

К сожалению, масштабы современной преступности, её динамика, проблемы в самих правоохранительных органах не привели пока к улучшению криминогенной ситуации в России.

В основе сложившегося положения лежит целый комплекс взаимосвязанных причин. Все отчетливее проявляются последствия допущенных на начальном этапе реформ, ошибок и просчетов, способствовавших криминализации экономики, резкому расслоению общества, снижению качества жизни значительной части населения. Разобщенность правоохранительных органов, отток из их рядов профессиональных кадров, нерешенность проблем правового, материально-технического, финансового и социального обеспечения снижают эффективность их деятельности.

Поэтому в настоящее время особую актуальность приобрела борьба с преступностью, другими антиобщественными явлениями, представляющими серьезную угрозу национальной безопасности российского государства. Одной из центральных проблем охраны общественного порядка, закрепления законности и эффективности деятельности правоохранительных органов, является совершенствование методов ведения государственными органами власти политики в области охраны общественного порядка.

Проблемы ведения курса стабильной линии государственных органов по обеспечению законности и правопорядка в обществе, в разное время находились в поле зрения многих ученых и практических работников. Однако реальное состояние системы и

¹ Касатонов Б. Ю. «Методология общественной безопасности». – М., изд. «Феликс» – 2005. – С. 123.

² Зарубин М. И. К вопросу о политике в органах внутренних дел. Ростов. – 2004 г., изд. «Дон». С. 42.

процессов управления, свидетельствует о том, что пока именно деятельность государственных органов, всевозможных служб и подразделений и самое главное, контроль над ними, остается наиболее слабым звеном функционирования всей системы охраны общественного порядка в России.

Диалектика социально-экономической жизни и практика охраны правопорядка и борьбы с преступностью диктуют необходимость фундаментального, системного по своему характеру и концептуального по содержанию исследования методологических позиций, относящихся к управлению, как государственными органами исполнительной власти, так и органами внутренних дел, которые обеспечивают повышение результативности в сфере укрепления законности и правопорядка в обществе. Такой подход позволит обеспечить широкое осмысление проблем управленческого характера, а также определить пути повышения эффективности метода осуществления политики государства в сфере охраны общественного порядка.

Изучение и обобщение опыта прошлых лет станет для органов обеспечивающих охрану общественного порядка дополнительным аргументом в обосновании правовой политики и практическом решении задач в борьбе с преступностью.

Таким образом, отмеченные обстоятельства обусловили актуальность выявленной проблемы, определяют и предмет исследования.

Хронологические рамки исследования охватывают период 1960-1980 годов. Выбор вышеуказанных рамок объясняется рядом обстоятельств: приходом к власти нового политического руководства страны во главе с генеральным секретарем ЦК КПСС Л.И. Брежневым, значительными и кардинальными изменениями в методах и способах ведения «линии» государственной политики в сфере охраны общественного порядка, а также самим состоянием правопорядка и законности в СССР.

Решения XXIV и XXV съезда КПСС определили прогрессивный курс на укрепление организационно-правовой структуры ОВД, выполнение задач по проведению курса непримиримой борьбы с преступностью и правонарушениями в стране, ознаменовались значительными и кардинальными изменениями в методах и способах ведения «линии» государственной политики в сфере охраны общественного правопорядка³.

За исследуемый период на базе нормативно-правовых актов неоднократно проводилась реорганизация структуры всех без исключения органов внутренних дел, где активизировался процесс привлечения трудящихся к охране правопорядка, зарождались новые формы участия населения в этой работе, но и в целом, деятельность всех без исключения органов по обеспечению охраны общественного порядка вышла на более качественный уровень работы, как в отношении кадровой политики, взаимодействия органов внутренних дел с населением в

сфере охраны правопорядка, так и контроля за правовым поведением граждан в советском государстве.

«Обеспечение общественной безопасности осуществляется посредством целенаправленного воздействия субъекта безопасности на объект его деятельности. Это воздействие производится с помощью различных способов, приемов, средств, которые принято именовать методами. Методы обеспечения общественной безопасности позволяют практически реализовать цели и задачи обеспечения безопасности. Методы дают ответ на вопрос о том, как, каким способом достигаются цели обеспечения безопасности. Следовательно, методы это средства осуществления целей, задач и функций, возложенных на субъекты безопасности»⁴. С другой стороны, цели, задачи и функции обуславливают специфику использования методов. Их выбор во многом определяет реальность достижения поставленных целей.

Анализ содержания методов обеспечения общественной безопасности в СССР органами государственной власти, позволяет выделить следующие специфические черты, присущие указанным методам:

- они выражают связь субъекта безопасности с объектом, на который воздействуют;
- методы это средства управляющего воздействия субъекта на состояние безопасности;
- методы это способы упорядочения, организации происходящих в системах субъектов безопасности процессов, приемы, посредством которых достигаются общие цели совместной деятельности субъектов безопасности;
- методы являются наиболее подвижным и активным элементом в системе общественной безопасности;
- применение методов носит альтернативный характер, т.к. выбор конкретного метода осуществляется с учетом особенностей объекта воздействия;
- в системе государственных субъектов безопасности методы являются инструментом политики государства в сфере безопасности, в методах находит свое выражение публичный интерес, воля государства;
- в методах выражаются принадлежащие субъектам безопасности полномочия;
- методам присуща правовая и иные формы непосредственного практического их выражения.

Независимо от содержания и направленности методам присущи:

- объективная организационная форма, под которой понимается вид воздействия, т.е. индивидуальное предписание (решение, постановление, приказ, распоряжение и др.) или норма (правило) поведения, т.е. правовое регулирование отношений в сфере безопасности. Как первая, так и вторая форма, являются регулирующими средствами, которые выступают в роли правовых дозволений, запретов и предписаний;

³ Материалы XXIV – XXV съездов КПСС. М. - 1985. – Изд. «Правда». – С. 10-12.

⁴ Василенко Г. И. Административный метод общественной безопасности в СССР. – М. – «Политиздат» 1979г. С. – 38.

- характер воздействия методов может быть непосредственным и косвенным (путем создания стимулирующих или ограничивающих условий);
- способ воздействия методов может быть единоличный, коллективный и коллегиальный;
- тактический и стратегический характер методов.

Сущность методов обеспечения безопасности, в конечном счете, определялась самой жизнедеятельностью советского общества.

Классификация методов обеспечения безопасности. Сложности и многогранности процессов обеспечения безопасности в СССР, обуславливала существование множества методов. Методы не исключали, а дополняли друг друга, так как каждый метод характеризовался присущим ему способом реализации целей и задач обеспечения безопасности.

Существовали два взаимосвязанных универсальных метода обеспечения общественной безопасности — убеждение и принуждение.

«Убеждение как метод означает моральное, психологическое, материальное воздействие субъекта безопасности на волю, поведение людей, которое призвано побуждать, укреплять и развивать сознательность, соответствующую целям и задачам обеспечения безопасности, стимулировать должное поведение в сфере безопасности. Это такое воздействие, которое изменяет неправильные взгляды, поведение, формирует новые соответствующие правовым и моральным требованиям общества свойства личности»⁵.

В сфере безопасности ее субъектами используются: правовое обучение (воспитание), разъяснение, рекомендации, критика антиобщественных действий, поощрение и иные меры (виды) убеждения. Последнее является важным средством предупреждения, профилактики действий, посягающих на безопасность личности, общества и государства.

Являясь одним из методов обеспечения общественной безопасности, убеждение не всегда оказывается достаточно эффективным средством воздействия. В связи с этим при необходимости обеспечения общественной безопасности используется комплекс принудительных мер, применяя которые субъекты безопасности оказывают необходимое упорядочивающее воздействие на общественные отношения в сфере безопасности.

«Принуждение как метод обеспечения безопасности состоит в психическом, материальном или физическом воздействии на сознание и поведение личности»⁶. Обеспечивая общественную безопасность, а также осуществляя иные функции, ее субъекты уполномочены предъявлять к участникам отношений в сфере безопасности требования, связанные с обеспечением безопасности, исполнение которых гарантируется, а при необходимости и обеспечивается применением принуждения.

«Психическое принуждение воздействует на волю, эмоции, разум, т.е. на психику человека, формирует его волю, склоняет к требуемому поведению путем угрозы применения насилия или других мер воздействия, могущих повлечь для него невыгодные последствия»⁷ (скажем, официальное требование субъекта безопасности о прекращении лицом нарушения правил регистрации документов, удостоверяющих личность).

«Материальное принуждение воздействует на поведение физического, должностного и юридического лица через принадлежащие ему денежные средства и имущество, путем лишения ряда материальных благ, имеющихся в распоряжении их владельца, в ограничении или приостановлении предпринимательской деятельности, которые влекут причинение материального ущерба, взыскание материального характера (штрафа) и др.»⁸

«К физическому принуждению относятся такие меры, которые непосредственно воздействуют на личность, ограничивая ее свободу действий, пресекая противоправное, вредное для безопасности поведение. Такими мерами являются доставление и задержание правонарушителя, применение в целях пресечения правонарушения, посягающего на безопасность, специальных средств и др.»⁹

Меры принуждения могли применяться не только в связи с правонарушениями. Они, в частности, могли применяться в целях предупреждения правонарушений в сфере безопасности, наступления общественно опасных последствий при чрезвычайных обстоятельствах (при стихийных бедствиях, эпидемиях, катастрофах и др.). К таким мерам относились оцепление (блокирование) участков местности при ликвидации последствий аварий, катастроф; проведение карантинных мероприятий, досмотр транспортных средств, задержание лиц, страдающих психическими заболеваниями, и их принудительное помещение в лечебное учреждение и др.

Являясь универсальными методами, убеждение и принуждение выражаются в разнообразных вариантах, что даёт основание для выделения более конкретных видов методов обеспечения общественной безопасности.

Вопрос о вычленении более конкретных методов в литературе по управлению и административному праву решается неоднозначно. Из ряда классификационных вариантов выделяются административные, экономические, социально-психологические, а также комплексные методы социального управления. Указываются — общие методы, относящиеся ко всей системе управления, и локальные, свойственные отдельным ее частям.

Наиболее четким критерием классификации методов обеспечения безопасности является характер

⁵ Даниелян Т. К. Обеспечение социалистической законности и правопорядка. — Ленинград. 1965. С. — 67.

⁶ Даниелян Т. К. Обеспечение социалистической законности и правопорядка. — Ленинград. 1965. С. — 68.

⁷ Даниелян Т. К. Обеспечение социалистической законности и правопорядка. — Ленинград. 1965. С. — 70.

⁸ Тарарьев Ю. Г. Политика общественной безопасности в СССР. — Учебн. пособие для ВУЗов., Минск 1981. С. — 142.

⁹ Тарарьев Ю. Г. Политика общественной безопасности в СССР. — Учебн. пособие для ВУЗов., Минск 1981. С. — 145.

воздействия методов: прямой или косвенный.

Методы прямого управляющего воздействия характеризовались односторонним властным воздействием субъекта безопасности на поведение управляемых. Субъект безопасности принимал властное решение, исполнение которого являлось обязательным для тех, кому оно адресовано. Невыполнение адресатом решения влекло юридическую или иную ответственность. Методы прямого непосредственного управляющего воздействия именовались административными.

Посредством административных методов в СССР устанавливались правила поведения в сфере безопасности общеобязательного или индивидуального характера; издавались предписания о совершении определенных действий; утверждались конкретные задания для исполнителей; производились удовлетворение законных притязаний участников общественных отношений в сфере безопасности, запрещение совершать те или иные действия, контроль и надзор; производилась регистрация фактов, событий, действий; устанавливались стандарты и нормы; разрешались споры; оформлялись государственные заказы; производились материальное и моральное стимулирование (поощрение) правомерного поведения; применялись меры административного принуждения и другие.

Проблема административных методов в настоящее время чрезвычайно актуальна в связи с изменениями в организационно-правовом статусе многих субъектов безопасности. Ставится вопрос о пределах использования административных методов. Однако это отнюдь не означает полного отказа от них. Более того, в сфере общественной безопасности, по мнению автора, административные методы были и остаются основными, что обусловлено особенностями указанной сферы жизнедеятельности, постоянно требующей непосредственного управляющего воздействия на отношения, складывающиеся в сфере безопасности.

Методы косвенного управляющего воздействия, применяемые как партийными, так и административными органами власти в сфере общественной безопасности в СССР, состояли в том, что с их помощью субъект безопасности достигал желаемых целей посредством воздействия на интересы управляемых. Последние ставились в такие условия, в которых они сами были заинтересованы действовать должным образом не по прямому предписанию субъектов безопасности, а в силу того, что такое поведение стимулировалось соответствующими средствами. Поскольку эти средства чаще всего носили материальный характер, то они именовались экономическими. К числу экономических методов в СССР относились: экономическое стимулирование государственной, хозяйственной деятельности, направленной на материально-техническое обеспечение функций безопасности и благополучие советских граждан.

Несмотря на стимулирующую роль экономических методов, практика показывала, что с их помощью далеко не всегда достигались намеченные цели в сфере безопасности. По мнению автора их необходимо было сочетать с административными и иными

методами.

Административные и экономические методы взаимосвязаны. Например, материальное стимулирование оформлялось посредством издания полномочными субъектами безопасности юридических актов управления. Поэтому недопустимо противопоставление административных и экономических методов.

Наряду с административными и экономическими методами обеспечения безопасности, в данной сфере использовались социально-психологические методы воздействия. Они опирались на объективные законы развития социологии и психологии (настроения коллектива, общественного мнения, групповых отношений). Эти методы использовались с учетом коллективной психологии, психологических особенностей различных социальных групп и отдельной личности.

Социально-психологические методы направлены на создание в сфере общественной безопасности благоприятного и устойчивого морально-психологического климата для труда и отдыха людей, нормального функционирования государственных органов, деятельности общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций¹⁰.

Важное значение приобретает использование социально-психологических методов в чрезвычайных и иных особых условиях, когда необходимо воздействовать путем убеждения и угроз на поведение группы, коллектива, толпы, находящихся в возбужденном состоянии, панике и т.п.

К социологическим методам относились: методы управления социально-массовыми процессами, методы управления коллективами, органами, группами, внутригрупповыми явлениями и процессами; методы управления индивидуально-личностным поведением.

К методам психологического воздействия относились: воздействие на волю и сознание личности при помощи логических средств, направленных на снятие психической напряженности; влияние на психику путем внушения; вовлечение личности в процесс восстановления нормального ритма жизнедеятельности и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и др.

Социально-психологические методы были взаимосвязаны с административными и экономическими методами. Каждый из названных методов мог иметь волевое предписание, экономическое содержание и оказывать социально-психологическое влияние.

В деятельности по обеспечению общественной безопасности методы не применялись изолированно друг от друга. Все методы должны были соответствовать действующему законодательству по содержанию, целенаправленности и организационной форме.

В различных сферах жизнедеятельности может преобладать использование тех или иных методов. Так, в сфере общественной безопасности, в деятельности по ее обеспечению наиболее важная роль, как уже отмечалось, принадлежит административным

¹⁰ Андрасюк И. В. Методы административного регулирования в СССР. — Орёл 1989г. С. - 76.

методам. В них наиболее ярко выражается управленческая природа деятельности субъектов безопасности. «Без использования административных методов практически невозможно обеспечить упорядоченность общественных отношений в сфере безопасности, быстрое и эффективное решение всех порой неожиданно возникающих в ней проблем. Вот почему следует бояться не административного «командования», а его отсутствия»¹¹. Бездействие, растерянность, промедление в принятии административных решений могут привести и приводят к отрицательным последствиям, наносят вред общественной безопасности.

Формы выражения методов обеспечения безопасности. Методы находят внешнее выражение в соответствующих формах, которые могут быть правовыми и неправовыми. К последним, относились формы, посредством которых выражаются методы негосударственного, общественного и иного воздействия.

К наиболее распространенным правовым формам выражения методов обеспечения безопасности относились законы, указы, постановления, положения, уставы, правила, инструкции, решения, распоряжения, приказы, резолюции на документах, служебные записки и иные формы.

Выбор и использование методов обеспечения безопасности. Выбор конкретных методов деятельности, направленной на обеспечение общественной безопасности в СССР и их практическое применение зависели от ряда объективных и субъективных факторов и обстоятельств.

Важная роль в выборе и использовании методов принадлежала субъективному фактору. Скажем, авторитарный непрофессиональный подход субъекта безопасности к избранию и применению методов мог отрицательно сказаться на состоянии общественной безопасности. Важно было, чтобы субъект обладал высоким уровнем квалификации, чувством ответственности за избрание и использование соответствующих методов.

Методы применялись в процессе деятельности по обеспечению безопасности. В связи с этим при их использовании необходимо было учитывать актуальные задачи, стоящие перед субъектами безопасности, особенности состояния самого субъекта (органа) безопасности и объекта деятельности, характер и специфику конкретной жизненной ситуации, возможности эффективного использования имеющихся в распоряжении субъекта безопасности средств. Важно также учитывать уровень кадрового, материально-технического, информационного, научного, правового и иного обеспечения самого субъекта безопасности.

Результативное использование методов предполагало избрание наиболее действенных методов или их оптимальную комбинацию для решения той или иной задачи, связанной с обеспечением безопасности в советском государстве. «Искусство избрания и использования методов – это внимательное наблюдение

со стороны субъекта за состоянием безопасности»¹². Применение средств без учета имеющихся объективных условий и происходящих изменений в деятельности ведет к снижению их результативности.

И напротив, использование методов оказывалось эффективным, если оно осуществлялось с учетом процессов развития, происходящих в сфере общественной безопасности.

Из выше сказанного можно сформулировать следующие выводы.

Основные методы, обеспечения общественной безопасности в СССР, непосредственно проявлялись и были направлены на: разработку основ государственной политики в сфере общественной безопасности и закрепление её, в концепции общественной безопасности; совершенствование правового регулирования отношений в сфере общественной безопасности; развитие системы обеспечения общественной безопасности с учетом административного устройства СССР; оптимальное распределение полномочий между субъектами безопасности, улучшение управления силами и средствами, находящимися в их ведении; расширение и укрепление связей, сотрудничества государственных субъектов безопасности с негосударственными субъектами безопасности (общественными объединениями, гражданами); обеспечение в необходимом объеме финансовыми и материально-техническими средствами системы безопасности; совершенствование на государственном уровне системы контроля и надзора за деятельностью субъектов обеспечивающих общественную безопасность, законность и правопорядок в стране.

Приоритетными направлениями административной деятельности органов государственной власти в сфере общественной безопасности являлись: обеспечение безопасности граждан на улицах и в иных общественных местах; обеспечение безопасности в сфере дорожного движения; обеспечение пожарной безопасности.

Конституция Российской Федерации исходит из того, что государство признает приоритет прав и свобод человека, что соблюдение и защита прав и свобод, защита чести и достоинства человека и гражданина – главная обязанность государства.

Это обуславливает необходимость формирования и внедрения, на уровне государственной политики, нового концептуального подхода, который по своему содержанию «опираясь» на опыт прошлых лет и реалии современности, разрешал бы проблемы методологического обеспечения ведения органами государственной власти через современный внутриполитический курс государства общественной и личной безопасности граждан, защиты их жизни и здоровья, прав и законных интересов от преступных посягательств и иных угроз социального, природного и техногенного характера, позволяющего человеку и гражданину чувствовать себя в безопасности.

¹¹ Улукаев М. И., Козинский И. Г. Правовая политика СССР и метод её обеспечения. – Рязань. 1986г. С. – 99-100.

¹² Улукаев М. И., Козинский И. Г. Правовая политика СССР и метод её обеспечения. – Рязань. 1986г. С. – 56.