

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ НИЖЕГОРОДСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н.И. ЛОБАЧЕВСКОГО»**

На правах рукописи



ИЛЬЧЕНКО

Валентина Александровна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ВОПРОСОВ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ДОВЕРИЯ И ПОДДЕРЖКИ
ГРАЖДАНАМИ ПОЛИЦИИ**

12.00.14 – Административное право; административный процесс

Диссертация на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, доцент
Мартынов Алексей Владимирович

Нижний Новгород – 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА I. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ДОВЕРИЯ И ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАНАМИ ПОЛИЦИИ	21
§ 1. Административно-правовые основы общественного доверия граждан к полиции как юридической категории	21
§ 2. Место и роль принципа общественного доверия и поддержки гражданами полиции в системе принципов деятельности полиции	45
§ 3. Административно-правовые механизмы, обеспечивающие общественное доверие и поддержку гражданами полиции	69
ГЛАВА II. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОБЩЕСТВА И ПОЛИЦИИ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ПОВЫШЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ДОВЕРИЯ И ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАНАМИ ПОЛИЦИИ	90
§ 1. Понятие и виды форм взаимодействия общества и полиции, направленные на повышение общественного доверия и поддержки гражданами полиции	90
§ 2. Общественный контроль как важнейший механизм повышения общественного доверия и поддержки гражданами полиции	116
§ 3. Роль и значение общественных советов в повышении общественного доверия и поддержки гражданами полиции	137
§ 4. Общественное мнение как один из основных критериев официальной оценки деятельности полиции	161
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	182
БИБЛИОГРАФИЯ	187
ПРИЛОЖЕНИЯ	221

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Построение эффективной системы правоохранительных органов является одной из самых сложных задач современного Российского государства. С этой целью проводятся административные реформы в сфере управления правоохранительными органами, призванные сформировать оптимальную модель функционирования правоохранительных структур, обеспечивающие должный уровень противодействия преступным посягательствам, защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, а также отсутствие нарушений законности при осуществлении деятельности.

Реформирование органов внутренних дел стало приоритетной задачей нашего государства, так как уровень общественного доверия населения к милиции был крайне низким, а эффективность работы этих органов вызывала большие вопросы. В целях кардинального изменения ситуации Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым был издан Указ от 24 декабря 2009 г. №1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»¹, в котором было акцентировано внимание на необходимость модернизации структурной организации органов внутренних дел, организации ее деятельности, а также кадрового, финансового и материально-технического обеспечения.

Важным этапом реформирования органов внутренних дел стало принятие Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»². Законодатель принципиально отказался от термина «милиция», используя новое обозначение органов внутренних дел – «полиция», тем самым показывая, что предполагается новая модель построения и функционирования органов внутренних дел, отличающаяся от модели милиции, сформировавшейся в Советский период времени.

¹ О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 (ред. от 01.03.2011) // СЗ РФ. 2009. № 52. Ст. 6536.

² О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

При этом в ходе реформы органов внутренних дел была поставлена цель: не проведение «ребрендинга» в названии наиболее мощного правоохранительного органа, а принципиальное его реформирование. Основной идеей, нашедшей свое выражение в данном нормативном правовом акте, было формирование доверия к органам внутренних дел, то есть юридическое закрепление партнерской модели взаимоотношения общества и органов внутренних дел (полиции).

Именно такая модель была фактически отражена в важнейшем принципе деятельности полиции, который заключается в стремлении полиции обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан (ст. 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»). Реализация данного принципа деятельности полиции становится важнейшей задачей современной правоохранительной системы и непосредственным образом влияет на развитие всего административного законодательства, регулирующего деятельность полиции.

Вместе с тем замеры общественного мнения, проводимые в последнее время, дают основание заключить, что в Российской Федерации сохраняется неоднозначное отношение к деятельности полиции. С одной стороны, жизненный опыт части населения приводит к негативной оценке деятельности полиции в целом, характеризует ее как высоко коррумпированную правоохранительную структуру. С другой же стороны, значительное число респондентов вполне аргументировано относят полицию к наиболее эффективно функционирующему правоохранительному органу, который решает наиболее широкий круг правоохранительных задач, оказывает противодействие террористической угрозе, качественно обеспечивает общественный порядок и общественную безопасность¹.

В этой связи можно констатировать, что в общественном сознании сохраняется двойственность образа полиции. С 90-х годов XX столетия в стране утвердился стереотип: низкая раскрываемость преступлений, безнаказанность за совершение самых громких преступлений. В последние годы, несмотря на

¹ По результатам исследования ВЦИОМ в 2017 году зафиксирован рекордный рост доверия россиян к органам внутренних дел с 47 до 67% // Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=8766> (дата обращения: 31.01.2018).

значительное улучшение работы полиции, негативное мнение, сложившееся в последней четверти столетия, не удалось преодолеть.

При этом нельзя не отметить, что, несмотря на сложившееся отношение граждан к деятельности полиции (от положительного до самого негативного), правоохранительные органы сильно нуждаются во взаимодействии с населением, так как это взаимодействие, основанное на доверии и поддержке, позволяет эффективно решать поставленные перед полицией цели и задачи.

Все вышеизложенное свидетельствует о значительной актуальности темы диссертационного исследования.

Степень разработанности темы исследования. Актуальные вопросы реформирования системы органов внутренних дел (милиция, полиция) в современной России неоднократно становились предметом обсуждения и научного анализа таких ученых, как: Ю.Е. Аврутин, В.М. Баранов, О.И. Бекетов С.П. Булавин, Ф.П. Васильев, В.В. Денисенко, А.С. Дугенец, Т.М. Занина, И.Н. Зубов, С.М. Зырянов, А.И. Каплунов, А.П. Коренев, В.И. Майоров, Н.В. Макарейко, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, Ю.П. Соловей, С.А. Старостин, В.Ю. Ухов, В.В. Черников, А.П. Шергин и др.

Вопросы взаимодействия общества и полиции (милиции) нашли свое отражение в работах следующих ученых: И.А. Адмиралова, С.И. Атмачев, Т.А. Батрова, М.А. Бучакова, Г.Х. Валиев, Я.Л. Ванюшин, О.П. Виноградова, А.М. Голубев, Р.П. Горин, О.А. Дизер, Ю.П. Доронин, В.В. Еременко, С.М. Зырянов, Ю.Д. Карамышева, Е.В. Киричёк, А.И. Клименко, М.В. Кокоулина, О.В. Коновалова, А.С. Курохтин, И.В. Лесовик, Н.В. Маслодудова, Н.И. Мусина, Н.Ф. Медушевская, С.В. Михалев, Ф.Б. Мухаметшин, К.А. Нефедова, В.А. Половинкин, А.М. Подгайный, В.В. Смирнов, М.М. Соболева, В.А. Трифонов, И.В. Федорова, И.В. Хамидова, С.В. Ханин, Е.С. Хозикова, М.О. Хутаев, И.И. Шарапова, В.Е. Шинкевич, Н.В. Щекина.

Различным вопросам взаимодействия полиции (милиции) и общества (населения) были посвящены диссертации: В.С. Чернявского¹, Е.В. Климовской², Е.В. Киричѣк³, В.А. Половинкина⁴, В.С. Вирабова⁵, В.В. Павловского⁶, Р.Р. Яковлева⁷.

Отдельно следует отметить кандидатские диссертации М.С. Крицкой на тему «Общественный контроль административной деятельности полиции (правовые и организационные аспекты)»⁸ и И.В. Федоровой на тему «Административно-правовые аспекты взаимодействия полиции с институтами гражданского общества»⁹. В них рассматриваются некоторые механизмы, направленные на обеспечение общественного доверия и поддержки гражданами полиции. Однако это сделано во внесистемном порядке и с позиции внутриведомственного характера действующих сотрудников МВД России.

Вместе с тем, несмотря на значительный интерес ученых к проблематике, связанной с взаимодействием общества и органов внутренних дел, комплексного научного исследования, посвященного вопросам обеспечения общественного доверия и поддержки гражданами полиции, не проводилось. В научной литературе отсутствует необходимое внимание к проблемам реализации указанного важнейшего принципа деятельности полиции. Детально не рассматриваются административно-правовые механизмы, направленные на повышение общественного доверия и поддержки гражданами полиции.

¹ Чернявский В.С. Общественная критика в механизме совершенствования управления органами внутренних дел (Теоретические и организационно-правовые проблемы): дис. ... д-ра юрид. наук: 05.13.10. – М., 1993. – 405 с.

² Климовская Е.В. Общественное мнение в системе управления органами внутренних дел: дис. ... канд. социолог. наук: 22.00.08. – М., 2001. – 165 с.

³ Киричѣк Е.В. Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. – М., 2015. – 537 с.

⁴ Половинкин В.А. Социальный механизм взаимодействия полиции и институтов гражданского общества: дис. ... д-ра социолог. наук: 22.00.08. – СПб, 2014. – 232 с.

⁵ Вирабов В.С. Правовые основы деятельности полиции в современных условиях: теоретико-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М., 2014. – 304 с.

⁶ Павловский В.В. Взаимодействие общества и полиции (милиции) в обеспечении правопорядка (теоретический и исторический анализ): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Краснодар, 2010. – 167 с.

⁷ Яковлев Р.Р. Эффективность социального взаимодействия института полиции и гражданского общества в современной России: дис. ... канд. социолог. наук: 22.00.04. – Уфа, 2012. – 209 с.

⁸ Крицкая М.С. Общественный контроль административной деятельности полиции (правовые и организационные аспекты): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Краснодар, 2017. – 206 с.

⁹ Федорова И.В. Административно-правовые аспекты взаимодействия полиции с институтами гражданского общества: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2018.

Объектом диссертационного исследования становятся общественные отношения, возникающие при взаимодействии органов внутренних дел с населением, целью которых является обеспечение общественного доверия и поддержки гражданами полиции.

Предметом диссертационного исследования выступают правовая основа и организация обеспечения общественного доверия и поддержки гражданами полиции.

Цель диссертационного исследования заключается в разработке научных положений, которые образуют в своей совокупности теоретическую основу для формирования современной концепции взаимодействия полиции с населением, позволяющей обеспечить надлежащий уровень общественного доверия и поддержки гражданами деятельности полиции.

Для достижения указанной цели поставлены следующие **задачи**:

- изучить административно-правовые основы общественного доверия граждан к полиции как юридической категории;
- раскрыть роль общественного мнения как одного из важнейших критериев официальной оценки деятельности полиции;
- определить и проанализировать место и роль принципа общественного доверия и поддержки гражданами полиции в системе принципов деятельности полиции;
- исследовать административно-правовые механизмы, обеспечивающие общественное доверие и поддержку гражданами полиции;
- раскрыть и проанализировать современные формы взаимодействия общества и полиции, направленные на повышение общественного доверия и поддержки гражданами полиции;
- определить наиболее эффективные формы общественного контроля за деятельностью полиции;
- исследовать роль и значение общественных советов в повышении общественного доверия и поддержки гражданами полиции;

- установить наиболее эффективные способы учета мнения населения о деятельности полиции;
- разработать рекомендации по совершенствованию форм взаимодействия населения и полиции, которые позволят обеспечить надлежащий уровень доверия и поддержки гражданами полиции;
- сформулировать обоснованные предложения по усовершенствованию административного законодательства, регулирующего организацию и деятельность полиции при взаимодействии с населением.

Методологическая основа диссертационного исследования представлена такими общенаучными и частнонаучными методами познания, как логический метод (изложение всего материала исследования, формулирование выводов), метод системного анализа (изучение нормативно-правовых актов и других источников), системно-структурный (рассмотрение нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность сотрудников полиции), метод сравнительного правоведения (анализ различных нормативно-правовых актов, анализ правового статуса сотрудников полиции), метод конкретно-социологических исследований (изучение мнения общества о деятельности полиции), статистический, исторический (анализ общественного контроля за деятельностью полиции), контент-анализ (анализ статистических данных, отдельных положений законодательства в области полиции, монографии, статьи).

Теоретическая основа диссертационного исследования включает труды ученых в области административного права: Д.Н. Бахраха, С.Н. Братановского, С.М. Зубарева, С.М. Зырянова, Ю.М. Козлова, Н.М. Кониная, П.И. Кононова, Б.М. Лазарева, В.М. Манохина, А.Ф. Ноздрачева, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, А.Ю. Соколова, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой, О.А. Ястребова и др.; теории государства и права: С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, В.К. Бабаева, В.М. Баранова, Н.В. Макарейко, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.А. Толстика и др.

Учитывая специфику и комплексный характер исследования, в диссертации использовались научные разработки ведущих ученых и практиков, касающиеся

совершенствования функционирования органов внутренних дел и полиции, законодательного назначения полиции, взаимодействия полиции с институтами гражданского общества: А.Г. Авдейко, Ю.Е. Аврутина, О.И. Бекетова, К.С. Бельского, С.П. Булавина, И.А. Горшеневой, В.В. Денисенко, А.С. Дугенца, Т.М. Заниной, И.Н. Зубова, А.И. Каплунова, Б.П. Кондрашова, А.М. Кононова, В.Я. Кикотя, Е.В. Киричѐк, В.И. Майорова, А.В. Мартынова, И.А. Склярова, Ю.П. Соловья, С.А. Старостина, В.Ю. Ухова, В.В. Черникова и др.

Нормативно-правовую основу диссертационного исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные нормативные правовые акты, включая федеральные законы, подзаконные акты Президента и Правительства Российской Федерации, ведомственные акты МВД РФ и других правоохранительных органов, регулирующие вопросы взаимодействия органов государственной власти с гражданами.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили статистические данные о деятельности МВД РФ, в частности, включающие данные о мероприятиях, направленных на взаимодействие с населением (данные Всероссийского центра изучения общественного мнения 2005 – 2017 гг., Аналитического центра Юрия Левада 2013 – 2017 гг.); о деятельности общественных советов, созданных при территориальных органах МВД РФ; о результатах осуществления общественного контроля за деятельностью полиции (отчеты пресс-службы ГУ МВД России по Нижегородской области 2013 – 2017 гг.); результаты анкетирования 300 сотрудников полиции и социологические исследования о деятельности полиции ГУ МВД России по Нижегородской области.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что представленная диссертационная работа является одним из первых комплексных научных трудов, посвященных исследованию вопросов общественного доверия и поддержки гражданами полиции.

На основании проведенных диссертантом исследований:

– *раскрыты* административно-правовые основы общественного доверия и поддержки гражданами полиции, представляющие собой совокупность нормативных правовых актов, регулирующих вопросы взаимодействия полиции с населением;

– *представлено* авторское обоснования понимания принципа общественного доверия и поддержки гражданами полиции, в том числе определено его место в системе нормативных принципов деятельности полиции в России;

– *проанализированы* административно-правовые механизмы, обеспечивающие общественное доверие и поддержку гражданами полиции, в том числе дана теоретико-правовая характеристика обоснованности и понятности действий сотрудников полиции для граждан, а также мер по восстановлению нарушенных прав свобод граждан и прав организаций в случае допущенных нарушений сотрудников полиции;

– *раскрыты* формы взаимодействия общества и полиции, направленные на повышение общественного доверия и поддержки гражданами полиции, дана их классификация, и определены пути повышения эффективности использования различных форм взаимодействия граждан и полиции, позволившие повысить уровень общественного доверия и поддержки граждан полиции;

– *разработана* новая научная концепция общественного контроля за деятельностью полиции, в том числе, цели и задачи, субъекты и формы общественного контроля в указанной сфере;

– *предложены* новые принципы деятельности общественных советов, создаваемых при органах внутренних дел, а также мероприятия по повышению их эффективности;

– *представлены* новые аргументы по модернизации системы постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Автором доказано, что **общественное доверие и поддержка граждан** являются важнейшим принципом деятельности полиции, который во многом

определяет организационную и функциональную сущность данного института. В своей реализации он способствует легитимации деятельности полиции, ее совершенству. От уровня поддержки населением зависит тот социально-психологический климат, который складывается в обществе вокруг полиции, формируются общественные оценки законности, справедливости и эффективности выполнения возложенных на нее задач. Поэтому диссертант полагает, что практика реализации данного принципа должна быть в центре постоянного внимания органов управления полицией, институтов гражданского общества и научного экспертного сообщества. Нужна государственная стратегия повышения общественного доверия и поддержки полиции гражданами.

2. Сформулировано **авторское определение принципа общественного доверия и поддержки полиции гражданами**. Под ним предлагается понимать основополагающие начала, которые выражаются в системе официальных требований к полиции, ее сотрудникам использовать предусмотренные законом различные организационно-правовые формы и механизмы, направленные на широкое взаимодействие с населением, обеспечивать обоснованность и понятность совершаемых действий для граждан, учитывать постоянный мониторинг общественного мнения в качестве основного критерия официальной деятельности полиции. Данный принцип является одним из гарантов общественного равновесия в правоохранительной сфере и обеспечивает «сцепление» полиции, с одной стороны, общества, населения и граждан, с другой. Мировоззренческая идея общественного доверия и поддержки полиции гражданами должна пронизывать всю полицейскую деятельность, ею обязаны руководствоваться органы управления полицией, ее нужно учитывать институтам гражданского общества при выстраивании отношений с полицией.

3. В ходе исследования определяется многофакторность процесса формирования уважительного отношения к полиции со стороны граждан. В этой связи диссертантом проанализированы **основные формы взаимодействия полиции и граждан**, которые предопределяют уровень такого доверия. При этом определяется, что данная модель взаимоотношений нормативно не упорядочена и

ее конструирование является актуальной задачей власти, науки и практики. Диссертант выступает за обеспечение баланса в использовании как традиционных, так и инновационных форм взаимодействия полиции с населением, их объединениями. Особое внимание в диссертации уделено анализу таких элементов механизма реализации принципа общественного доверия и поддержки полиции гражданами, как общественный контроль за деятельностью полиции, общественные советы, действующие в системе МВД России, изучение и формирование общественного мнения, выступающего одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции. В ходе исследования, в том числе по результатам проведенного социологического исследования, выявлены факторы, которые способствуют укреплению доверия полиции, и факторы, которые негативно влияют на формирование имиджа полиции в глазах населения. Данные обстоятельства необходимо учитывать при формировании государственной стратегии повышения общественного доверия и поддержки полиции гражданами и в ходе повседневной практической работы в этом направлении.

4. Обосновывается, что реализация принципа общественного доверия и поддержки граждан предполагает осуществление полицией (их должностными лицами) постоянного **мониторинга общественного мнения** о своей деятельности, а также об эффективности взаимодействия полиции с институтами гражданского общества. Результаты применения данного метода (мониторинга) должны регулярно доводиться до сведения государственных и муниципальных органов, а также граждан, их объединений. При этом следует задействовать различные коммуникационные каналы (печатные издания, радио, телевидение, Интернет и др.).

5. Определяется, что обоснованность и понятность действий сотрудников полиции означает соответствие мотивов совершения ими действий в рамках предоставленных полномочий требованиям действующего законодательства РФ и публичное доведение этих мотивов до конкретного гражданина или

общественности.

6. Важнейшими условиями, гарантией и одновременно стимулом совершенствования полиции на началах самоорганизации является **общественный контроль за ее деятельностью**. Практика показывает, что он может являться мощным импульсом для корректировки деятельности полиции, принятия оперативных мер по устранению недостатков в ее работе. Поэтому диссертант выступает за расширение границ общественного контроля за работой полиции, широкое внедрение в его практику современных информационных технологий и положительных практик. Исследование показало, что к числу наиболее эффективных современных организационных форм общественного контроля за деятельностью полиции относятся: 1) общественный мониторинг; 2) общественные запросы; 3) общественные проверки; 4) общественные экспертизы; 5) участие широкой общественности в работе координационных, консультативных, экспертных и других органов, создаваемых в органах внутренних дел; 6) общественные обсуждения; 7) общественные слушания.

7. Актуальной является **задача повышения эффективности деятельности общественных советов**, действующих в системе МВД России, в интересах укрепления законности и справедливости в работе полиции, обеспечения ее открытости, создания положительного имиджа вокруг полицейского института. Для этого необходимо более четко определить компетенцию общественных советов, внедрить новые механизмы их формирования, повысить требования, предъявляемые к членам общественных советов, обеспечить публичность работы общественных советов, в том числе предусмотреть систему отчетов их членов перед населением, рекомендовавшими их коллективами, повысить уровень восприятия решений общественных советов руководством органов внутренних дел и полицейскими начальниками. Диссертант также выступает за пересмотр системы оценки деятельности общественных советов на началах и по методике, установленных для оценки общественных советов, созданных при федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации.

8. Доказывается, что общественное мнение в современной России постепенно превращается в официальную оценку деятельности полиции, которая получает правовое закрепление в нормативных правовых актах различной юридической силы. Органы и должностные лица полиции в обязательном порядке должны учитывать общественное мнение, сложившееся об их деятельности, чтобы не потерять контакт с гражданами и общественными объединениями. Положительное общественное мнение о деятельности полиции позволяет органам внутренних дел более эффективно осуществлять деятельность по раскрытию и расследованию преступлений и административных правонарушений. В этой связи нужно постоянно заниматься мониторингом и формированием общественного мнения, выявлять и управлять факторами, которые его формируют. В частности, важно устанавливать постоянную взаимосвязь между населением и конкретными полицейскими подразделениями, выявлять проблемы в деятельности полиции и принимать оперативные меры к устранению нарушения законности и злоупотребления со стороны сотрудников полиции.

Обосновывается, что действующая система мониторинга общественного мнения населения имеет непрозрачный характер. Полученные данные доводятся до населения и других заинтересованных лиц не в полном объеме. Такой подход делает инструмент постоянного мониторинга мнения населения малоэффективным и практически не влияющим на уровень общественного доверия и поддержки гражданами полиции.

9. Предлагается включить в число основных субъектов, уполномоченных на проведение постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции, Общественную палату Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, и общественные палаты муниципальных образований, которые в рамках общественного контроля при взаимодействии с органами внутренних дел осуществляют указанный мониторинг. Формы и вопросы для общественного мониторинга могут избираться общественными палатами по согласованию с органами внутренних дел. При этом органы внутренних дел для служебных целей могут самостоятельно осуществлять

мониторинг общественного мнения о деятельности полиции, но, в этом случае, он не будет приниматься в качестве критерия официальной оценки деятельности полиции.

10. В целях усовершенствования административно-правового регулирования вопросов обеспечения общественного доверия и поддержки гражданами полиции предлагается:

– закрепить в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» такую форму работы с обращениями граждан как личный прием, в этой связи часть 3 статьи 8 указанного федерального закона изложить в следующей редакции: «Полиция регулярно информирует государственные и муниципальные органы, граждан о своей деятельности через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, путем отчетов должностных лиц (не реже одного раза в год) перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами муниципальных образований и перед гражданами, а также путем личного приема граждан по их обращениям к должностным лицам. Периодичность, порядок отчетности, а также категории должностных лиц, уполномоченных отчитываться перед указанными органами и гражданами осуществлять прием граждан по их обращениям, определяются федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел»;

– дополнить Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» новой статьей «Взаимодействие полиции со средствами массовой информации» (ст. 50.1) следующего содержания:

«1. Сотрудники полиции обязаны взаимодействовать со средствами массовой информации, за исключением случаев, связанных с осуществлением оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной деятельности, предусматривающей сохранение государственной и иной охраняемой законом тайны.

2. Не допускается ограничение деятельности средств массовой информации при осуществлении охраны общественного порядка и других

правоохранительных функций полиции, за исключением случаев необходимости обеспечения безопасности участников проводимых мероприятий, а также самих сотрудников полиции.

3. Сотрудники полиции обязаны заниматься правовой пропагандой и правовым просвещением с использованием средств массовой информации.

4. Сотрудники полиции должны привлекать средства массовой информации для освещения деятельности общественных советов и результатов других форм общественного контроля.

5. В случае необходимости принесения в предусмотренном законом порядке извинения гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции, полиция может привлечь, с согласия гражданина, средства массовой информации. Если гражданин изъявит желание, чтобы извинения ему были принесены в присутствии средств массовой информации, полиция обязана способствовать проведению этого мероприятия»;

– для закрепления документальной формы факта нарушенного права гражданина, часть 3 Приказа МВД России от 15 августа 2012 г. № 795 изложить в следующей редакции: «Извинения гражданину приносятся в письменной форме в возможно короткий срок, но не позднее одного месяца со дня установления (подтверждения) факта нарушения прав и свобод гражданина сотрудником полиции или вступления в законную силу решения суда, признавшего незаконными действия (бездействие) сотрудника полиции, если иное не установлено судом»;

– дополнить частью 5 Приказ МВД России от 15 августа 2012 г. №795, имеющий следующее содержание: «Нарушение порядка принесения извинения гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции, влечет дисциплинарную ответственность должностного лица органа внутренних дел».

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что:

– *доказаны* положения, закрепляющие правовую категорию «общественное доверие» к полиции;

– *исследованы* правовые и организационные механизмы, определяющие формы взаимодействия полиции с населением, направленные на повышение уровня общественного доверия и поддержки гражданами полиции;

– *обоснована* необходимость совершенствования имеющихся правовых форм взаимодействия полиции и граждан, направленных на поддержание необходимого и должного уровня доверия и поддержки полиции со стороны населения;

– *проанализирована* система принципов деятельности полиции, среди которых особое место занимает принцип общественного доверия и поддержки гражданами полиции;

– *раскрыты* основные формы взаимодействия граждан и полиции, направленные на общественное доверие и поддержку гражданами полиции;

– *проведена* модернизация подходов к пониманию общественного контроля за деятельностью полиции;

– *предложен* комплекс рекомендаций по совершенствованию деятельности общественных советов, создаваемых при органах внутренних дел;

– *обоснована* необходимость модернизации системы постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции и предложены пути ее совершенствования.

Представленные в диссертационном исследовании авторские концептуальные разработки вносят значительный вклад в развитие теории административного права относительно взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества; формируют новые теоретические подходы к организации работы правоохранительных органов, в частности, полиции; совершенствуют теорию государственного управления в сфере обеспечения безопасности и правопорядка, основанном на различных формах взаимодействия

должностных лиц органов исполнительной власти и граждан; способствуют расширению правосознания как государственных служащих, так и граждан в свете признания в качестве официальной оценки деятельности уровня общественного доверия к органам государственной власти.

Практическая значимость диссертационного исследования. Результаты представленного исследования могут быть использованы для совершенствования действующего законодательства и правоприменительной практики в сфере деятельности правоохранительных органов, в частности органов внутренних дел (полиции):

– для решения практических задач в области повышения профессионального уровня сотрудников органов внутренних дел (полиции);

– для разработки учебно-методической документации, обеспечивающей реализацию образовательных программ дополнительного профессионального образования; для внедрения в учебный процесс по дисциплине «Административное право», а также в ходе подготовки учебных пособий и учебно-методических материалов по указанной дисциплине.

Внесенные диссертантом предложения по совершенствованию законодательства о полиции аргументированы не только теоретическими заключениями, сформированными посредством анализа указанных сфер законодательства, но и обусловлены существующими причинами проведения в государстве реформы правоохранительных органов.

Степень достоверности результатов исследования. Основные теоретические положения, выводы и практические рекомендации, сформулированные в результате проведенного исследования:

– обсуждены и одобрены на заседаниях кафедры административного и финансового права юридического факультета федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»;

– используются в учебном процессе на юридическом факультете и в Институте экономики и предпринимательства федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» в рамках осуществления преподавательской деятельности;

– отражены в 14 научных статьях автора, 6 из которых опубликованы в журналах «Вестник Нижегородской Академии МВД России», Вестник Саратовской государственной юридической академии, «Административное право и процесс», «Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского», входящих в перечень ведущих научных изданий, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

На протяжении пяти лет диссертант принимал участие и выступал с докладами на международных, всероссийских, межведомственных научно-практических конференциях, круглых столах и семинарах в Москве, Санкт-Петербурге, Новосибирске, Нижнем Новгороде.

Апробация и внедрение результатов исследования осуществлялись в различных формах: научно-педагогической деятельности автора диссертации, апробировавшего методологическую базу исследования; путем внедрения основных результатов диссертационного исследования, изложенных в учебных пособиях, других публикациях, в правотворческую деятельность Законодательного Собрания Нижегородской области, в практическую деятельность правоохранительных органов (ГУ МВД России по Нижегородской области, Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Нижегородской области), учебный процесс образовательных организаций России (Нижегородской академии МВД России, Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия).

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация выполнена, обсуждена и одобрена на кафедре административного и финансового права юридического факультета федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный

исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского».

Отдельные положения диссертационного исследования изложены в форме докладов и выступлений на: XVIII Нижегородской сессии молодых ученых. Гуманитарные науки. 22-25 октября 2013 года; I Всероссийской научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Современные правовые проблемы административного судопроизводства и административного процесса» (Новосибирск, апрель 2014 года); XIX Нижегородской сессии молодых ученых. Гуманитарные науки. 21-24 октября 2014 года; Всероссийских научно-практических конференциях – «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (Нижний Новгород, 4-5 июня 2015 года); «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (Нижний Новгород, 9-10 июня 2016 года); «Полиция в механизме государства: история и современность» (Нижний Новгород, 24–25 мая 2017 года); «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (Нижний Новгород, 29-30 июня 2017 года); «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (Нижний Новгород, 12 апреля 2018 года).

Теоретические рекомендации, предложенные диссертантом в научном исследовании, использовались в учебном процессе на юридическом факультете и в Институте экономики и предпринимательства Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» в рамках осуществления преподавательской деятельности.

Структура и содержание диссертации обусловлены целью, задачами и логикой диссертационного исследования, а также требованиями последовательного изложения научного материала, включают в себя введение, две главы, содержащие семь параграфов, заключение, библиографию,

приложения.

ГЛАВА I. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ДОВЕРИЯ И ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАНАМИ ПОЛИЦИИ

§ 1. Административно-правовые основы общественного доверия граждан к полиции как юридической категории

Современное развитие российской государственности предполагает поиск и выстраивание перспективных моделей взаимодействия общества и государства. При этом должны быть сформированы новые правовые и организационные механизмы, позволяющие решить традиционные и вновь возникшие проблемы в государственном управлении, обеспечить на более высоком уровне потребности всего общества и каждого гражданина. Российские граждане должны получить от государства защищенность их прав и свобод, обеспечение безопасности, что выступает в качестве тренда развитых правовых государств, к числу которых, безусловно, должна относиться и Российская Федерация.

Как справедливо замечает профессор Ю.А. Тихомиров, в этих условиях право должно «мягко и жестко регулировать разные стороны жизнедеятельности граждан, создавать условия для активной деятельности гражданских институтов, стимулировать гармонизацию социальных отношений»¹.

Одним из направлений государственной политики в этих вопросах является нормативное урегулирование широкого участия граждан в управлении государством. Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662, определено, что

¹ Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 35-45.

новая модель развития общества и государства должна обеспечивать: во-первых, эффективность механизмов защиты прав и свобод граждан, без которых невозможно создать конкурентоспособные государственные институты; во-вторых, функционирование механизмов вертикальной и горизонтальной социальной мобильности; в-третьих, применение процедур и правил, гарантирующих выявление и учет интересов каждой социальной группы при принятии решений на всех уровнях государственной и муниципальной власти, ответственность за результаты и последствия принятых и реализованных решений; в-четвертых, равноправный диалог общественных организаций, бизнеса и государства по ключевым вопросам общественного развития, результаты которого становятся основой принимаемых нормативных решений; в-пятых, **высокое доверие граждан к государственным и общественным институтам**; в-шестых, широкий общественный консенсус по основным вопросам развития России¹.

Важно, чтобы новая модель была спроецирована на все институты государства, способствовала повышению эффективности их деятельности.

Следует согласиться с мнением О.В. Коротковой, отмечающей, что одним из достаточно сложных барьеров для развития правового государства являются «падение авторитета органов государственной власти, утрата доверия и уважения к ним со стороны значительной части населения. Этот феномен обусловлен неудовлетворенностью общества не столько содержанием и объемом компетенции, сколько качеством государственной деятельности, которое переживает процесс перманентного снижения на протяжении длительного времени»². Следовательно, государство обязано принимать системные преобразования для повышения уровня общественного доверия к органам власти.

Особенно важным видится необходимость реформы правоохранительных органов. Такое положение обусловлено тем, что их правоохранительный

¹ Раздел 5 Стратегических ориентиров долгосрочного социально-экономического развития Концепции долгосрочного социально-экономического развития, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

² Короткова О.И. Дефицит доверия к государственной власти как одна из центральных проблем в построении нравственно здорового общества // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9. С. 3-7.

потенциал востребован не в полной мере, не по всем правам и свободам граждан и не всегда обеспечивается их должная защита, существуют нарушения законности в их деятельности. Правоохранительные органы решают задачи, имеющие особую остроту, в которых сфокусированы интересы широкого круга субъектов общественных отношений и они наделены властно-принудительными полномочиями.

Среди правоохранительных органов особое место занимают органы внутренних дел и, в частности, полиция. Такое положение объясняется широким кругом правоохранительных задач, которые выполняются данным органом¹. При этом полиция является тем субъектом, который в максимальной мере приближен к населению, вступает во взаимоотношения с ним, по сути, каждодневно.

В настоящее время Федеральный закон «О полиции» исходит из организационного единства полиции и органов внутренних дел. Полиция является составной частью федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Это не самостоятельный орган исполнительной власти, каким являются органы внутренних дел, а их главенствующая, основная, но все-таки их часть. Руководители органов внутренних дел несут всю полноту ответственности за надлежащее выполнение полицией возложенных на нее задач. В организационном плане полиция представляет собой совокупность подразделений, организаций и служб МВД России и его территориальных органов².

Следует иметь в виду, что правоохранительная деятельность занимает важное место в системе функций государства. Так, профессором К.С. Бельским указывается, что «правоохранительная деятельность, направленная на охрану правопорядка и обеспечение безопасности граждан, – эта деятельность, имманентно присуща любому государству. С этой стороны любое государство, – буржуазное и социалистическое, исламское и христианское, правовое и авторитарное, – если оно серьезно выполняет функции по охране правопорядка и

¹ Правоохранительные органы: учебник и практикум для прикладного бакалавриата / отв. ред. М.П. Поляков. – М.: Издательство Юрайт, 2015. С. 188-203.

² Булавин С.П., Черников В.В. Федеральный закон «О полиции»: предпосылки и концептуальные идеи // Административное право и процесс. 2011. № 4. С. 3-9.

обеспечению безопасности в стране, выступает как система правоохранительных органов, среди которых особое место занимают надзорно-принудительные или полицейские органы. Поэтому любое государство, даже правовое, сохраняет черты полицейского государства (Polizeistaat)»¹.

Им же подчеркивается роль полиции во взаимодействии с обществом как необходимый признак государственного устройства: за свою жизнь гражданин может никогда не соприкоснуться с судом, с представительной властью. Однако ему не избежать общения с участковыми уполномоченными, с сотрудниками ГИБДД, с работниками паспортных служб. Причем такие взаимоотношения гражданина с полицией/милицией существовали всегда, что отмечал известный ученый-полицист XIX в. Р. Моль: «Без непосредственной поддержки и помощи со стороны правосудия гражданин может спокойно провести всю жизнь, но он не может провести ни одного часа, не ощущая влияния хорошей полиции»². Такие полицейские правоотношения образуют нормальную ткань отношений в сфере общественного порядка и являются по существу «горизонтальными»³.

Действительно, современное общество испытывает потребность в создании таких условий со стороны государства, которые обеспечивали бы всеобъемлющую безопасность как от внутренних, так и от внешних угроз. Поэтому функция государства по охране общественного порядка и обеспечению безопасности не вызывает у граждан никаких вопросов. Однако вызывают вопросы именно качество и эффективность деятельности правоохранительных органов, а также те средства, которые используются этими органами для достижения поставленных целей и задач.

Особое общественное внимание уделяется органам МВД России, полиции как основной ее части. По мнению И.И. Сыдорука, тому есть несколько объяснений:

– многообразии правоохранительных и иных функций, реализуемых органами и учреждениями данного министерства (фактически МВД в том или

¹ Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / под ред. А.В. Куракина. – М.: Изд-во «Дело и Сервис», 2004. С. 24.

² Моль Р. Наука полиции по началам юридического государства. СПб, 1871. С. 77.

³ Бельский К.С. Указ. соч. С. 101.

ином объеме выполняют все правоохранительные функции, включая юридическую защиту своих сотрудников);

– исключительные сферы правоохранительной деятельности, отнесенные к их ведению (например, обеспечение безопасности дорожного движения);

– наличие организационных структур на всех уровнях государственно-территориального устройства Российской Федерации;

– существенный объем полномочий сотрудников, в том числе исключительных, применение мер принуждения, физической силы и оружия;

– особый порядок комплектования и прохождения службы (высокий уровень милитаризации);

– присутствие значительного количества вооружения, в том числе армейских (боевых) образцов, специальной и иной техники, средств связи и другого имущества;

– традиционное восприятие МВД основной массой населения как главной правоохранительной силы государства¹.

Как верно замечает Ю.П. Соловей, «социальная роль полиции, коренным образом отличающая ее от иных структур государства, не может быть понята вне ее полномочий прибегать в случае необходимости к непосредственному принуждению. Пожалуй, никакие другие акции агентов публичной власти так глубоко не вторгаются в сферу основных прав человека, и вполне естественно, что они должны подлежать детальному нормативно-правовому регулированию и действенному контролю со стороны общества»².

В силу действующего законодательства и сложившейся практики полиция является тем органом, который в максимальной степени приближен к населению и в этой связи во многом объясняется то, что от оценки работы полиции населением в целом складывается впечатление и мнение о деятельности государства. Так, при малой эффективности работы полиции, когда защита прав и свобод граждан находится на низком уровне, не ведется качественная борьба с

¹ Сыдорук И.И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации: теоретико-прикладные проблемы: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. С. 181.

² Соловей Ю.П. Правовое регулирование применения сотрудниками полиции физической силы // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 2-9.

преступностью, существует высокий уровень коррупции, то у граждан формируется негативное отношение не только к органам внутренних дел, но и к государству в целом.

В этой связи справедливы слова профессора Ю.Е. Аврутина, по мнению которого «критическое отношение населения к органам государственной власти тесно связано с субъективными установками большинства людей на укрепление правопорядка, государственности в стране»¹. Еще в президентском Послании 2005 г. отмечено, что «наше чиновничество еще в значительной степени представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса», использует ее «... для роста не общественного, а собственного благосостояния». Нет необходимости доказывать, что подобное мнение о власти – прямой путь к ее делигитимации, то есть к процессу, характеризующемуся утратой доверия и поддержки, что при определенных условиях может трансформироваться в проявление гражданского неповиновения и прямые попытки свержения власти...»².

Ценность общественного доверия к органам государственной власти важна не сама по себе, а тем, что является одним из факторов, которые напрямую связаны с ее легитимацией. Как отмечает В.Е. Чиркиным, «Легитимация государственной власти – это процессы и явления, посредством которых она приобретает свойство легитимности, выражающие правильность, оправданность, справедливость, моральную «законность», соответствие ее общечеловеческим ценностям, соответствие этой власти, ее деятельности определенным психическим установкам, ожиданиям общества, людей. Легитимная государственная власть – это власть, соответствующая представлениям народа данной страны о должной государственной власти. Такие представления связаны прежде всего не с юридическими нормами, а с материальными, политическими, духовными условиями общественной жизни, с личными запросами каждого

¹ Аврутин Ю.Е. Государство и право. Теория и практика: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» (030501). – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. С. 242.

² Послания Президента России Федеральному собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 г. // Российская газета. 2005. № 86.

человека. В основе легитимации лежит вера людей в то, что их блага (материальные и духовные) зависят от сохранения и поддержания такого порядка в обществе, который они считают справедливым, их убеждение в том, что такой порядок выражает их интересы»¹. Аналогичной позиции придерживаются Т.К. Зарубицкая и И.А. Складов².

Следует также согласиться с авторами, утверждающими, что «органы внутренних дел – милиция – в глазах населения, с одной стороны, референтно олицетворяют порядок, установленный законом, а с другой – являются наиболее осязаемым инструментом власти»³. Действительно, именно сотрудники органов внутренних дел наглядно показывают отношение власти к закону. Действуя в установленном законом порядке, они становятся в глазах населения исполнителями официально установленных государственной властью правил поведения. Поэтому оценка их деятельности, как положительная, так и отрицательная, выражает отношение населения к действующему законодательству. При этом резко отрицательно гражданами сразу воспринимается отступление от закона.

Можно аргументировано утверждать, что отождествление полиции с государством, государственной властью является важным обстоятельством при построении новой модели взаимодействия общества и государства, основанной на доверии. Игнорирование такой взаимосвязи не позволит сформировать действенную модель государственной власти, которая отвечает существующим и перспективным вызовам, получает понимание и поддержку у широких слоев населения.

Если рассматривать данный вопрос в ретроспективном плане, то правовое регулирование обеспечения общественного доверия к органам внутренних дел осуществлялось по-разному.

Важную роль при исследовании заявленной проблематики имеет

¹ Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник. – М.: Юристъ, 2004. С. 95.

² Мартынов А.В. Обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении: актуальный взгляд на проблему в трудах профессора Ивана Александровича Складова // Административное право и процесс. 2013. № 4. С. 2-5.

³ Изучение и формирование общественного мнения о деятельности органов внутренних дел: учебное пособие. – М.: ЦОКР МВД России, 2007. С. 51.

задействование исторического метода. Его использование дает возможность провести ретроспективный анализ общественной оценки деятельности полиции, увидеть эволюцию в общественной оценке, а также вскрыть факторы, которые оказывают влияние на формирование общественного мнения о полиции. Очевидно, что на различных этапах общественного развития соответствующие политические, экономические, духовно-нравственные факторы играли неодинаковую роль. В этой связи можно будет проследить их эволюцию, преемственность и новизну, что будет нести существенный эвристический потенциал.

В дореволюционный период уделялось значительное внимание научному исследованию общественного доверия к полиции. Так, в пособии к изучению обязанностей полиции, широко распространенном в конце XVIII – начале XIX веков, говорилось, что «проявлять доброжелательность к населению, помнить, что полиция существует для пользы людей и обязана в пределах своей власти помогать каждому в законном его требовании, быть вежливой с обывателями и внимательной к ним ... и тогда можно рассчитывать, что полицейский чиновник приобретет уважение и доверие, его будут слушать и в случае надобности ему помогать»¹.

В советский период доверие к деятельности органов внутренних дел признавалось на аксиологическом уровне, так как советская милиция по сравнению с полицией была народной, то есть неотделимой от населения. В этой связи доверие со стороны граждан воспринималось как само собой разумеющееся. Доверие было значительным, и население традиционно оказывало помощь милиции, было активно вовлечено в деятельность по охране правопорядка и обеспечению безопасности.

Проблема доверия со стороны общества к органам внутренних дел очень серьезно встает в 90-е годы прошлого века. Такому положению имеются вполне логические объяснения. В ходе глобальных социально-экономических реформ в

¹ Кукушин В.М. Твоя профессиональная этика. М., 1994; Соколова Е.Н. Морально-психологическая подготовка сотрудников правоохранительных органов. Педагогический аспект / под ред. проф. В.Я. Кикотя. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. С. 23.

этот исторический период была во многом разрушена система общественных связей органов внутренних дел и системы общественного содействия им. Рыночные преобразования, демократизация общественной жизни и связанное с этим формирование институтов гражданского общества, а также структурные изменения самой преступности привели к тому, что сами органы внутренних дел начали восстанавливать утраченные общественные связи с целью повышения эффективности своей работы и приступили к выстраиванию на рубеже XX–XXI в. новых направлений и форм взаимодействия с формирующимися институтами гражданского общества, с широкими слоями общественности, с органами местного самоуправления, на что справедливо обращают внимание отдельные авторы¹.

Как отмечается И.И. Сыдоруком, еще в дореформенный период (переименование милиции в полицию) «отношением населения к одной из ведущих правоохранительных структур – милиции, фиксируется неудовлетворенность населения работой милиции»². Это связано, прежде всего, с отношением сотрудников милиции к гражданам, а уже потом – с криминальными ситуациями, хотя и это имеет значение для чувства защищенности населением. Эффективность работы сотрудников органов внутренних дел связывается гражданами и с соблюдением законности, а также с морально-нравственным поведением. Одной из главных причин отрицательного восприятия правоохранительных органов обычно считалась коррумпированность и преследование личных интересов.

«Коррумпированность органов власти, превалирование в действиях государственных чиновников личных и корпоративных интересов в сочетании с сохраняющейся этатизированностью органов правоохраны – одна из ведущих причин негативного восприятия этих структур населением, правового нигилизма, отсутствия уважения к закону»³.

В эпоху современных информационных технологий и быстрого обмена

¹ Егорышев С.В., Егорышева Н.В. Из истории взаимодействия правоохранительных органов с институтами гражданского общества и населением в Российской Федерации // Российский следователь. 2010. № 4. С. 38-40.

² Сыдорук И.И. Указ. соч. С. 227.

³ Там же.

информации между людьми любые нарушения прав и свобод граждан со стороны сотрудников правоохранительных органов становятся достоянием широкого круга масс и болезненно воспринимаются самими правоохранительными органами. При этом на долгие годы, имевшие место случаи противозаконных действий сотрудников правоохранительных органов, сохраняются в памяти населения и проецирует негативное отношение граждан на будущую деятельность правоохранительных органов.

Кроме этого, нельзя сбрасывать со счетов деятельность средств массовой информации, которые в новых условиях информационного общества, стремясь «заработать» авторитет у населения, а зачастую просто деньги, подняв тираж, расширив аудиторию, не только не оказывают содействия в формировании позитивного образа сотрудников милиции, а всемерно стремятся акцентировать внимание общественности на проблемах в деятельности органов внутренних дел. При этом давалась не всегда объективная оценка деятельности сотрудников внутренних дел, что крайне негативно сказывалось на формировании общественного мнения о полиции и не способствовало развитию доверительных отношений.

В этой связи при формировании гражданского общества встала проблема выстраивания доверительных отношений между полицией и институтами гражданского общества. М.В. Глебова отметила: «Одной из задач реформирования органов внутренних дел являлось установление тесного взаимодействия полиции с формирующимся в стране институтами гражданского общества и гражданами с целью обеспечения правопорядка. Эффективность деятельности полиции оценивается гражданами, и именно поэтому полиция при реализации своей деятельности стремится к обеспечению общественного доверия к себе и поддержке граждан»¹.

Она указывает на взаимосвязь общественного доверия и учета

¹ Глебова М.В. Общественное доверие как фактор оценки деятельности полиции // Перспективы государственно-правового развития России в XXI веке: Материалы Всероссийской научно-теоретической конференции адъюнктов, курсантов и слушателей вузов МВД России, аспирантов и студентов образовательных организаций, посвященной 55-летию Ростовского института Министерства внутренних дел Российской Федерации. – Ростов на Дону, 2016. С. 32.

общественного мнения о деятельности полиции. Так, по ее мнению, первым нормативно-правовым актом по данному вопросу стал приказ МВД России от 22 августа 1992 г. №295 «Об организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел»¹. В данном нормативном правовом акте были озвучены вопросы, которые непосредственно касаются мониторинга доверия населения милиции. В развитие нормативного правового регулирования в дальнейшем был принят приказ МВД России от 4 июня 1997 г. №337 «О мерах по совершенствованию организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел»². Данный нормативный правовой акт впервые установил единую процедуру изучения общественного мнения, а также закрепил перечень региональных отделов ВНИИ и образовательных организаций МВД России, в которых функционировали рабочие группы для проведения исследования общественного мнения.

Еще одним важным этапом, отмечается М.В. Глебовой, стало издание Приказа МВД России от 30 декабря 2007 г. № 1246 «О повышении эффективности изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на основе использования вневедомственных источников социологической информации»³. Согласно названному нормативному правовому акту, ответственность за проведение исследования ложилась на специальные подразделения. Другими словами, было осуществлено соответствующее организационное обеспечение. Таким образом, по ее мнению, нормативные правовые акты МВД России, указанные выше, закрепили общественное мнение в качестве одного из основополагающих критериев оценки деятельности полиции до периода реформирования⁴.

Вместе с тем, следует признать, что несмотря на создание нормативной основы для формирования общественного мнения и реализации мероприятий

¹ Приказ МВД России от 22 августа 1992 г. № 295 «Об организации общественного мнения о деятельности органов внутренних дел» // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств. 1993. №1.

² Документ официально опубликован не был.

³ Документ официально опубликован не был.

⁴ Глебова М.В. Указ. соч. С. 32-33.

социологического характера, уровень общественного доверия к милиции не только не вырос, а, напротив, в этот период времени фактически и начался кризис общественного доверия к органам внутренних дел (милиции – полиции). В создавшейся ситуации имели место факторы как объективного, так и субъективного свойства.

Девяностые годы прошлого столетия стали наиболее тяжелыми для правоохранительной системы. Именно в этот период времени происходило сращивание криминала и правоохранительных органов. Обесценивание службы в правоохранительных органах было во многом предопределено переходом к рыночной экономике и значительным снижением материально-технического обеспечения органов внутренних дел, снижением уровня жизни ее сотрудников. Низкая заработная плата на протяжении долгого времени, тяжелые условия службы, отсутствие должных гарантий и защиты от государства стали причинами для ухода многочисленных профессионалов, преданных милицейской профессии, и росту коррумпированности правоохранительных органов. В конечном итоге это способствовало возникновению «кризиса» общественного доверия к органам внутренних дел.

Не умоляя роли и значения реформирования органов внутренних дел для нашего государства, ее следует рассматривать как важнейший элемент проводимой административной реформы. Одним из приоритетных направлений административной реформы на современном этапе является повышение эффективности правоохранительной деятельности. В целях кардинального изменения ситуации, Президентом РФ был издан Указ от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»¹, в котором было акцентировано внимание на необходимости модернизации структурной организации органов внутренних дел, организации ее деятельности, а также кадрового, финансового, материально-технического обеспечения. Логическим итогом проведения

¹ О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 (ред. от. 01.03.2011) // СЗ РФ. 2009. № 52. Ст. 6536.

реформы явилось принятие Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹.

Скептики, обсуждая проект ФЗ «О полиции» и несколько позже после его вступления в силу, полагали, что речь идет о простой замене названия милиции на полицию. Вместе с тем, анализ норм указанного закона позволяет отметить, что в данном случае имеет место принципиальное реформирование деятельности наиболее мощного структурного элемента органов внутренних дел, поскольку законодательно закреплена такая модель деятельности, которая позволяет сконцентрировать деятельность на обеспечении правопорядка и защите прав и свобод граждан². Одним из краеугольных моментов этой модели является требование к полиции – обеспечение общественного доверия к себе и поддержку гражданами (ст. 9 ФЗ «О полиции»).

В юридическом сообществе закрепление данного принципа в целом получило позитивную оценку, вызвало самые живые отклики. Так, А.П. Титаренко указывает, что «главная идея ... заключается в попытке снизить социальную напряженность взаимоотношений между правоохранительными органами и членами законопослушного общества»³. Мы не можем с этим согласиться, так как его закрепление имеет под собой более глубокие цели и должно быть реально положено в основу взаимоотношений общества и полиции.

Принцип общественного доверия и поддержки граждан является одним из ключевых в деятельности полиции в послереформенный период. В нем выделены позитивные установки, связанные с действиями, способствующими вызывать доверие граждан к полиции, способствовать взаимодействию полиции с институтами гражданского общества, созданию общественных советов. «С другой стороны, нормативно, в соответствии с Законом о полиции, принцип имеет и негативное основание: нарушение прав и свобод гражданина сотрудниками полиции, требующее соответствующих мер, направленных на их

¹ О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² Фалалеев М. Деловой завтрак. Рожденная без революции // Российская газета. 2010. № 5258 (179).

³ Титаренко А.П. К вопросу о повышении доверия к полиции Российской Федерации // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2015. № 1 (28). С. 114-115.

восстановление»¹.

С.А. Абрамова полагает, что «высокий уровень доверия снижает уровень правового нигилизма, что, в свою очередь, уменьшает затраты на поддержание общественного порядка, создает условия для хорошего выполнения поставленных обязанностей. Общественное доверие не следует рассматривать как статистический показатель, который является динамичной и изменчивой категорией. Чем больше оправдывает деятельность полиции ожидания общественности, тем больше у населения доверия. Хорошая раскрываемость преступлений способствует повышению доверия граждан. Не стоит забывать, что положительное мнение легко сменяется на отрицательное при фиксации правового нигилизма среди сотрудников. Это выражается в пренебрежительном отношении к правам и свободам граждан»². Признавая связь результативности деятельности полиции и общественного мнения о ней, нельзя его напрямую связывать с правовым нигилизмом. Очевидно, что правовой нигилизм является самостоятельным многосложным явлением, который выступает в качестве объекта самостоятельного научного осмысления и не допускает упрощенного подхода³.

В настоящее время, проводимые замеры общественного мнения дают основание заключить, что в Российской Федерации сохраняется неоднозначное отношение к деятельности полиции. С одной стороны, жизненный опыт части

¹ Клейменов Е.А. Реализация принципа общественного доверия и поддержки граждан в деятельности полиции // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича: в 3-х ч. / под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. – СПб, 2017. Ч. 3. С. 154-159.

² Абрамова С.А. Общественное доверие как принцип деятельности полиции // Современные проблемы взаимодействия российского государства и общества: сборник трудов конференции / отв. ред. В.Л. Чепляев. Саратов: Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина – филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ», 2016. С. 12.

³ Гойман В.И. Правовой нигилизм: пути преодоления // Советская юстиция. 1990. № 9. С. 3-5. Гранат Н.Л. Профессиональное сознание и социалистическая законность в деятельности органов внутренних дел. – М., 1984. – 45 с. Демидов А.И. Политический радикализм как источник правового нигилизма // Государство и право. 1992. № 4. С. 37-38. Ильин Т.А. О сущности правосознания. – М.: «Рарогъ», 1993. – 235 с. Капинус О.С. Эвтаназия в свете права на жизнь: монография. – М., 2006. – 480 с. Малахов В.П. Правосознание: природа, содержание, логика. – М., 2001. – 385 с.; Матузов Н.И. Правовой нигилизм и правовой идеализм как две стороны «одной медали» // Правоведение. 1994. № 2. С. 13-17. Радьков О.С. Правовой нигилизм в России (конец XX–начало XXI в.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2005. – 20 с. Соловьев Э.Ю. Правовой нигилизм и гуманитарный смысл права // Квинтэссенция. Философский альманах. – М., 1990. – 164 с. Туманов В.А. Правовой нигилизм в историко-идеологическом ракурсе // Государство и право. 1993. № 8. С. 52-58.

населения приводит к негативной оценке деятельности полиции в целом, характеризует ее как высоко коррумпированную правоохранительную структуру. С другой же стороны, значительное число респондентов вполне аргументировано относят полицию к наиболее эффективно функционирующему правоохранительному органу, который решает наиболее широкий круг правоохранительных задач, оказывает противодействие террористической угрозе, качественно обеспечивает общественный порядок и общественную безопасность.

О такой оценке свидетельствуют данные опроса общественного мнения. По данным ВЦИОМ в 2017 г. доверие к сотрудникам полиции своего региона выразили две трети опрошенных россиян (67% – рекордно высокий показатель) – в 2015–2016 гг. соответствующий показатель составлял 46–47%. Уровень недоверия соответственно снизился до 27%. Наиболее высокие показатели доверия (среди представленных для оценки) у сотрудников дежурной части (71%), участковых инспекторов (70%), инспекторов по делам несовершеннолетних (68%), полиции на транспорте (67%), сотрудников патрульно-постовой службы (65%)¹.

	Результаты опроса, проводимого ВЦИОМ ²		
	Доверяют полиции	Не доверяют полиции	Затруднились с ответом
2005	37%	57%	5%
2010	32%	58%	11%
2012	35%	61%	5%
2013	46%	45%	9%
2015	46%	46%	8%
2016	47%	47%	6%
2017	67%	27%	6%

¹ Пресс-выпуск ВЦИОМ от 9 ноября 2017 г. № 3510 [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=8766> (дата обращения: 31.01.2018).

² Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения [Электронный ресурс]. URL: <http://www.wciom.ru> (дата обращения 31.01.2018).

По данным другой организации - Аналитический центр Юрия Левады, «Левада-Центр» - проводились опросы об институциональном доверии к органам государственной власти.

Результаты опроса, проводимого Левада-Центр, в рамках институционального доверия к полиции ¹				
	Вполне заслуживает доверия	Не вполне заслуживает доверия	Совсем не заслуживает доверия	Затруднились ответить
2013	18%	46%	27%	9%
2015	29%	43%	19%	9%
2017	30%	46%	17%	7%

Таким образом, с уверенностью можно говорить¹, что уровень общественного доверия к полиции по самым разным социологическим опросам (государственным и негосударственным) показывает в последнее время значительный рост. Это может свидетельствовать о том, что проводимые реформы в сфере органов внутренних дел имеют определенный успех и проводимые преобразования положительным образом сказываются на взаимодействии полиции с населением.

При этом необходимо констатировать, что вступивший в силу с 1 марта ФЗ «О полиции», провозгласивший одним из принципов общественное доверие и поддержка гражданами полиции успешно реализуется на практике, что показывают результаты социологических опросов (с 2013 г. многократно повысился уровень общественного доверия: с 46% до 67% (ВЦИОМ), с 18% до 30% (Левада-Центр).

Вместе с тем, следует сразу оговориться, что 100% доверия к полиции

¹ Аналитический центр Юрия Левады, «Левада-Центр» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.levada.ru/2017/10/12/institutsionalnoe-doverie-3/> (дата обращения: 31.01.2018).

добиться невозможно. С этим трудно не согласиться, так как недоверие к другим людям, к представителям государственных органов или государству в целом, к финансовым структурам и т.д., относится к области человеческой психологии, а не только права. Кроме того, всегда существует достаточно внушительная категория граждан, которые будут считать себя необоснованно привлеченными полицией к административной или уголовной ответственности.

Однако высокий уровень общественного доверия к полиции необходим для того, чтобы полиция с помощью населения эффективно решала задачи борьбы с преступностью и защиты конституционных прав и свобод граждан и законных интересов организаций. Если большинство граждан будет доверять полиции, значит, полиция сможет рассчитывать на поддержку с их стороны при раскрытии и расследовании преступлений и правонарушений. Тем самым повысится уровень и эффективность профилактики, выявления, раскрытия и расследования преступлений и правонарушений.

Во многих европейских странах именно граждане сигнализируют полиции о совершаемых противоправных действиях другими лицами, подозрительных гражданах, представляющих угрозу обществу и государству.

Именно для этого крайне необходим высокий уровень доверия населения к полиции, который должен обеспечивать ее поддержку в выполнении возложенных на нее задач и функций.

Несмотря на юридическое закрепление в ФЗ «О полиции» принципа общественного доверия к полиции, эта категория является предметом для изучения не только ученых-правоведов, но и является областью изучения психологии, социологии и философии. С позиций указанных наук также рассматривается общественное доверие к полиции¹.

¹ Абдрашитов Э.Е. Кризис доверия к ОВД как фактор влияния на объективность оценки населением деятельности полиции // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2012. № 7. С. 20-23; Гимпельсон В.Е., Монусова Г.А. Доверие к полиции: межстрановой анализ // Вопросы экономики. 2012. № 11. С. 24-47; Дук Ю.И. Полиция и общество – пути восстановления доверия // Социология. 2015. № 1. С. 75-78; Ермолаев В.В., Ротарь Д.А. Образ организационной культуры реформируемых органов внутренних дел у граждан с различным уровнем доверия к полиции // Социальная психология и общество. 2012. № 4. С. 94-102; Ермолаев В.В. Доверие граждан полиции как критерий управляемости организационной культуры ОВД на этапе реформирования // Прикладная

Например, А.П. Титаренко рассматривал общественное доверие к полиции в ракурсе социально-политического явления, под которым он понимает «отношение всего общества к его отдельной социальной группе – полиции, обусловленное необходимостью определения наиболее оптимальной формы взаимодействия для достижения общественно значимых целей»¹.

Е.А. Клейменов указывает, что «для общественного доверия главной категорией является социологическое понятие «доверие», которое в социологии определяется как убежденность субъекта в положительном, благоприятном характере неопределенных в будущем действий других лиц»².

Использование этимологического анализа позволяет отметить, что под «доверием» понимается «уверенность в чьей-либо добросовестности, искренности, в правильности чего-нибудь»³. Как отмечают некоторые исследователи, «питать доверие» (в латинском языке – *credo*) означает «сердце даю» или «сердце кладу»⁴. Понятие «доверять» и «верить» в некоторых языках первоначально имели общее значение – «выбирать». Из этого следует, что доверие, выступая своеобразным «капиталом» отношений, обеспечивает их необходимую стабильность и продолжительность, а, следовательно, и психологический комфорт индивида в обществе⁵.

Вместе с тем, «доверие», как междисциплинарная категория, является

юридическая психология. 2014. № 3. С. 112-119; Голубева Ю.А. Капитал доверия как основа развития правоохранительной деятельности полиции // Молодежь и наука. 2014. № 3. С. 42; Демидов Н.Н. Общественное мнение о реформе милиции: оценки и ожидания граждан (по результатам социологических исследований) Право как ценность и средство государственного управления обществом: сб. науч. тр. / под ред. П.В. Анисимова и В.А. Рудковского. Волгоград: ВА МВД России, 2011. Вып. 8. С. 250–254; Титаренко А.П. К вопросу о повышении доверия к полиции Российской Федерации // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2015. № 1 (28). С. 114-118; и др.

¹ Титаренко А.П. К вопросу о повышении доверия к полиции Российской Федерации // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. № 1 (28). 2015. С. 115.

² Клейменов Е.А. Реализация принципа общественного доверия и поддержки граждан в деятельности полиции // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию д.ю.н., профессора Аврутина Ю.Е.: в 3-х частях / Под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. – СПб, 2017. С. 154-159.

³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук: Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., дополненное. – М.: Азбуковник, 1999. С. 170.

⁴ Большой психологический словарь / сост. Мещеряков Б., Зинченко В. М.: Олма-пресс, 2004. С. 352.

⁵ Общественное доверие к органам государственной власти: выявление проблем и предложения по их решению: научно-практическое пособие / под ред. А.В. Мартынова. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2013. С. 5.

предметом изучения и исследования специалистами в области социологии, психологии, политологии, а также юридической науки.

Так, В.Е. Чиркин отмечает, что «доверие и объективная информация, соблюдение требований морали со стороны руководителей и подчиненных необходимы на всех ступенях государственной службы, а также между управляющими и управляемыми на всех уровнях публичного управления»¹. Следует разделить точку зрения видного правоведа и признать, что потенциал доверия велик и позволяет дать оценку различных видов государственной, в том числе правоохранительной деятельности.

В этой связи В.Ю. Сморгунова пишет: «Доверие включается в правовой порядок и как дух законов, и как сам закон. Отсюда возникают такие правовые феномены, как клятвы и присяги»². Доверие – категория нравственная и гражданская. Поэтому важно не допустить включения неправовых фактов в правовую жизнь.

Необходимо отметить, что категория «доверие» прочно закрепились в качестве юридического термина (категории), используемого различными нормативными правовыми актами.

Так, в статье 37 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»³ определено: «Доверие, недоверие и отказ в доверии Правительству Российской Федерации» предусматривает, что «Председатель Правительства Российской Федерации вправе поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. В этом случае Государственная Дума вправе либо выразить Правительству Российской Федерации доверие, либо отказать в доверии Правительству Российской Федерации. Государственная Дума вправе выразить недоверие Правительству Российской Федерации»⁴.

¹ Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник. М.: Юристъ, 2004. С. 42.

² Сморгунова В.Ю. Доверие: новые смыслы для нового гражданско-правового состояния // История государства и права. 2008. № 7. С. 5.

³ О Правительстве Российской Федерации: Федеральный Конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

⁴ Статья 37 «О Правительстве Российской Федерации»: Федеральный Конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

Более того, с развитием российского законодательства имплементация категории «доверие» в правовую систему стала получать дальнейшее распространение. Так, в 2011 г. Федеральный закон «О противодействии коррупции»¹ был дополнен ст. 13.1 «Увольнение (освобождение от должности) лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, в связи с утратой доверия»². Данная статья предусматривает увольнение (освобождение от должности) государственных и муниципальных служащих в связи с утратой доверия. При этом под утратой доверия статьей устанавливаются конкретные юридические основания: непринятие лицом мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого оно является; непредставления лицом сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений; участие лица на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом; и др.³.

Таким образом, была закреплена юридическая связь между социально-психологическим явлением и юридическими фактами, которые объединяются в единую правовую норму, относящуюся к нормам, предусматривающим юридическую ответственность, в данном случае, дисциплинарную. Такое законодательное решение явилось весьма важной новеллой.

Важность правового регулирования категории «доверие» обуславливается необходимостью ее использования для оценки общего состояния правоохранительной системы и эффективности ее работы.

¹ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

³ Ст.13.1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

Вместе с тем, необходимо ограничивать «доверие» или «общественное доверие» от смежного понятия: «общественное мнение». При этом речь идет не о теоретических, а важных прикладных аспектах.

«Общественное мнение» как институт представляет собой выражение точки зрения определенной группы людей. Проблема в том, что общество не всегда объективно выражает свое мнение, потому что на это могут повлиять средства массовой информации, Интернет и другие институты формирования общественного мнения. Общественное мнение ещё с древности признавалось влиятельным социальным институтом. Его называли зеркалом общества, высшим нравственным судьей и побудителем массовых действий и др. Так, софисты, будучи сторонниками демократического государства, отводили значительную роль общественному мнению. Считается, что во времена классического феодализма появился сам термин «общественное мнение» («public opinion»). Впервые он был употреблен английским писателем и государственным деятелем XII в. Д. Солсбери для обозначения моральной поддержки парламента со стороны населения страны¹.

Мнение представляет собой внешний взгляд личности на какую-либо ситуацию. Высказывание собственной точки зрения осуществляется в устной или письменной речи, жестами и интонациями, средствами теле- и киносъёмки, в живописи, музыке и т. д. Общественное мнение – взгляд личности, выраженный публично в присутствии большого количества людей. Например, если журналист берёт интервью у человека, то это уже высказывание общественного мнения, потому что оно будет доведено до сведения других лиц в средствах массовой информации.

В качестве субъекта общественного мнения могут выступать общности различного уровня – от всего населения страны до отдельных социальных общностей, выделяемых по социально-профессиональным, социально-демографическим, территориальным и этнонациональным признакам. Осознавая

¹ Горшков М.К. Российское общество в условиях трансформации: мифы и реальность (социологический анализ) 1992-2002 гг. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2003. С. 13-14.

потенциал общественного мнения МВД России в своей деятельности взяло на вооружение проводить его мониторинг. Закон не запрещает привлекать для этого организации, которые специализируются на такого рода исследованиях (ВЦИОМ и Фонд общественного мнения)¹.

Общественное мнение о деятельности органов внутренних дел, по мнению Л.А. Арчибасовой, представляет собой «совокупность распространенных в обществе оценок, суждений и взглядов на социально значимые для большинства населения проблемы, связанные с правоохранительной деятельностью»². Опираясь на данные об изучении общественного мнения, становится возможным влиять на более эффективное выполнение оперативно-служебных задач сотрудниками органов внутренних дел.

А.Н. Кокотов справедливо отмечает следующее: «Доверие рождает готовность людей соблюдать и крепить общие правила поведения. Именно доверие подталкивает человека на свой страх и риск совершать затратные для него действия, предполагающие их дальнейшее продолжение (признание, поддержку, компенсацию) партнерами, властью, но не охватываемые в момент их совершения волей последних. Отсюда важность социального доверия для сложных, динамичных кооперационных связей, на которых зиждется современное общество»³.

Доверие – это отношение, сформировавшееся благодаря неоднократному взаимодействию, складывающееся из отдельных решений и поступков. Доверие не возникнет благодаря красивым словам и длинным обещаниям. Необходимо помнить и учитывать, что доверие формирует не результат, а принцип. Беспристрастность, точное следование нормам закона, принципиальность, равный подход – основные составляющие доверия населения.

Уважение является самой высшей оценкой действий полиции, идеальным

¹ Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / под общ. ред. проф. В.И. Чернышова и к.ю.н. Д.Н. Архипова. 2-е изд. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2014. С. 37.

² Арчибасова Л.А. Механизм формирования общественного мнения о деятельности полиции // Общественное мнение о деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: состояние и перспективы: материалы Всероссийской Межведомственной научно-практической конференции (г. Москва, 8 декабря 2011 г.). – М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2012. С. 23.

³ Кокотов А.Н. Доверие и недоверие в российском праве // Право и политика. 2004. № 7. С. 22.

взаимодействием населения и правоохранительных органов. «Когда общество начинает с уважением говорить о профессии полицейского, можно смело констатировать, что в этой области у нас нет серьезных проблем», – отмечал В.П. Лукин будучи уполномоченный по правам человека в Российской Федерации¹.

Степень доверия – первичный фактор для долговременной взаимосвязи граждан с полицией, когда складываются партнерские отношения. Только при таком условии возможно формирование идеальной модели взаимодействия и общение в диалоге.

Таким образом, общественное мнение и общественное доверие – понятия схожие, потому что мнение выражается посредством личностного взгляда на ситуацию, а доверие характеризуется субъективным отношением к обстоятельствам.

Общественное доверие выражается в форме совместной деятельности полиции и граждан по охране правопорядка. Участие населения придает полиции дополнительные силы и возможности в борьбе с преступностью, позволяет им оперативно получать достоверную информацию о фактах готовящихся, совершаемых и совершенных преступлениях. Активное участие населения в обеспечении правопорядка стало выражением «социального партнерства» между властью и населением, свидетельством того, что граждане доверяют полиции.

На современном этапе реформирования полиции общественное мнение используется как важнейший метод определения уровня общественного доверия и поддержки гражданами полиции. При этом целесообразно его использование во взаимосвязи с другими методами.

Подводя итог изложенному материалу, можно сделать следующие выводы:

1. Реформирование деятельности полиции требует реализации продекларированной партнерской модели ее взаимодействия с населением.

2. Категория «доверие» становится юридическим термином после его формализации в действующем законодательстве Российской Федерации. «Доверие» связано с определенными условиями и факторами, закрепленными в

¹ Лукин В.П. Рецепт доверия // Полиция России. 2012. № 12. С. 10.

нормативном правовом акте, определяющими уровень взаимодействия между различными субъектами систему публичного управления. Это могут быть властные субъекты: Президент РФ и Правительство РФ, Президент РФ и Государственная Дума Федерального Собрания РФ, так и взаимодействующие властные и невластные субъекты: граждане и органы публичного управления. При этом «общественное доверие» является динамическим явлением, отражающим уровень поддержки гражданами действий и решений органов внутренних дел (полиции).

3. В Российском законодательстве категория «доверие» или «общественное доверие» закрепляются в нормах, содержащих целевые и стратегические установки; нормах-принципах; нормах, определяющих законность и эффективность деятельности органов государственного управления; а также в нормах, предусматривающих юридическую ответственность. В этой связи можно констатировать, что они вовлечены в правотворческий оборот.

4. Общественное доверие обеспечивает легитимность и законность деятельности органов государственной власти, в том числе правоохранительных органов. Надлежащий уровень общественного доверия к полиции также способствует легитимации деятельности полиции, позволяет считать ее действия соответствующими закону, а применяемые меры административного принуждения и административной ответственности законными, обоснованными и справедливыми. Тем самым достигается надлежащее государственное управление в сфере обеспечения правопорядка и безопасности.

5. Общественное доверие обеспечивается посредством разнообразных средств. В этой связи существует потребность в определении оптимального соотношения соответствующих средств создания общественного доверия к деятельности полиции.

Исходя из сказанного, можно сделать обоснованный вывод о том, что общественное доверие и поддержка гражданами на сегодняшний момент времени являются важнейшим принципом деятельности полиции, закрепленным в ФЗ «О

полиции», который определяет функциональную сущность органов внутренних дел. В основу формирования общественного доверия и поддержки гражданами деятельности полиции положена система факторов и условий, которые основываются на общественном мнении и формируются на основе внешнего воздействия, таком как средства массовой информации, и внутреннего – личного субъективного общения граждан с полицией, а также эффективности осуществления общественного контроля за деятельностью полиции.

§ 2. Место и роль принципа общественного доверия и поддержки гражданами полиции в системе принципов деятельности полиции

Формирование современного демократического правового государства невозможно без построения сильной, обладающей авторитетом в обществе исполнительной власти, которая пользуется одобрением и поддержкой со стороны различных слоев населения. Особую роль в этом смысле занимают правоохранительные органы, которые применяют различные правоограничительные меры в отношении граждан и привлекают виновных лиц к различным видам юридической ответственности (административной и уголовной).

Советская модель государственного управления, действовавшая в нашей стране до 90-х годов прошлого столетия, основывалась на незыблемом авторитете государства и органов государственной власти. Данная модель подкреплялась социалистической идеологией и партийным контролем. Вместе с тем, уже в 80-е годы прошлого столетия у населения СССР стали появляться другие мотивы и предпосылки для оценки деятельности органов государственной власти и должностных лиц. Экономический кризис, приведший к распаду Великой державы, перевернул сознание многих людей новой страны, а, следовательно, потребовались новые ориентиры и стимулы для граждан относиться к

государственным органам с тем же уважением и паритетом.

Важнейшую роль в формировании правосознания граждан современной России¹ сыграла Конституция РФ, которая предоставила и гарантировала широкий спектр прав и свобод человека и гражданина, а также правовые механизмы их защиты. Соблюдение этих прав и свобод стало важнейшей функцией современного российского государства.

Взаимодействие государства и общества может быть эффективным при условии должной реализации прав, свобод и законных интересов граждан и других субъектов общественных отношений. Организация такого взаимодействия особенно важна в условиях формирования новой российской государственности, наличии существенных социальных кризисных явлений в сфере политики, экономики, культуры. При этом важно не просто продекларировать, а сформировать действующую модель взаимодействия общества и государства, когда у общественности будут реальные инструменты для осуществления контроля за деятельностью государства.

Наиболее сложной задачей при этом стало реформирование системы исполнительной власти, которая соответствовала бы новым требованиям экономической системы и европейским правовым стандартам. В различных сферах государственного управления такие кардинальные преобразования проходили с разным успехом. Подверглась реформированию и правоохранительная система.

Наибольшие проблемы возникли в сфере деятельности судебных органов и органов внутренних дел. Первоначально государство не смогло создать достойное экономическое обеспечение деятельности сотрудников правоохранительных органов, а также определить квалификационные требования к принятию в профессию. Последствиями стало сращивание правоохранительных органов с криминальными структурами и высочайший уровень коррупции в

¹ Зырянов М.Ю. К вопросу о сущности правосознания в связи с теорией права (некоторые аспекты) // Вестник Красноярского государственного педагогического университета им. В.П. Астафьева. 2008. № 2. С. 37-43; Бондаренко Д.В. Роль права и правосознания в укреплении российской государственности // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сборник статей / под ред. М.М. Журавлева, А.М. Барнашова, В.М. Зуева. – Томск, 2011. С. 96-97.

правоохранительной сфере. За этим последовало падение престижности профессии и фактическое обнуление уровня доверия со стороны граждан.

Государство принимает немало усилий, чтобы нормализовать ситуацию в правоохранительной сфере, проводя широкомасштабные реформы. Одна из таких реформ была предусмотрена Указом Президента РФ от 18 февраля 2010 г. № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹. Согласно названному нормативному правовому акту, Правительству РФ поручалось «разработать и внести до 1 декабря 2010 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о милиции, определяющего основные цели деятельности милиции - противодействие преступности и обеспечение общественного порядка, а также предусматривающего исключение дублирующих, избыточных и несвойственных милиции функций»². Данный Указ Президента РФ был принят на основе Послания Президента РФ Д. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г.³, в котором был озвучен призыв «принять самые энергичные меры для очищения рядов милиции и специальных служб от недостойных сотрудников».

Как отмечается в Пояснительной записке к проекту Федерального закона «О полиции»⁴, «при разработке законопроекта учитывались, во-первых, принципы и подходы к модернизации России, сформулированные в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г., во-вторых, преобразования, которые осуществляются в правоохранительной сфере, в-третьих, достижения науки, отечественный и зарубежный опыт функционирования полицейских институтов. Основными целями законопроекта явились: закрепление партнерской, а не доминантной модели взаимоотношений полиции и общества; четкое определение

¹ О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 18 февраля 2010 г. № 208 (ред. от 04.04.2014) // СЗ РФ. 2010. № 8. Ст. 839.

² Подпункт «а» пункт 1 Указа Президента РФ от 18 февраля 2010 г. № 208 (ред. от 04.04.2014) «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 8. Ст. 839.

³ Послания Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. // Российская газета. 2009. № 214.

⁴ Документ опубликован не был.

обязанностей и прав полиции, а также правового статуса сотрудника полиции; обеспечение правовых гарантий укрепления законности в деятельности полиции и повышение результативности этой деятельности; усиление антикоррупционной составляющей в деятельности полиции; освобождение полиции от несвойственных ей функций и дублирования функций других государственных органов. В законопроект включены в адаптированном виде нормы ряда международных документов, касающихся полицейской деятельности: Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка¹, Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принятые восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями², Международного кодекса поведения государственных должностных лиц³ и других. Кроме того, в законопроекте реализован положительный международный опыт в области строительства полицейских институтов, а также сохраняются отечественные традиции правового регулирования деятельности полиции».

Таким образом, государством была взята за основу абсолютно новая концепция построения системы органов внутренних дел в предельно жестком виде, выражающемся даже в отказе от старого наименования «милиция» и переходе к новому названию «полиция».

Как небезосновательно отмечается А.А. Гравиной, «основное назначение Закона о полиции – восстановление доверия граждан, сосредоточение деятельности полиции на выполнении задач противодействия преступности и обеспечении общественного порядка»⁴. Об этом также говорится и профессором

¹ Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка от 17 декабря 1979 г. (Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. – М., 1990.

² Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принятые восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, Куба, 27 августа – 7 сентября 1990 г.) // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: www.garant.ru (дата обращения: 05.03.2018).

³ Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: www.garant.ru (дата обращения: 05.03.2018).

⁴ Гравина А.А. Противодействие коррупции в деятельности полиции и суда: опыт российского и зарубежного регулирования // Журнал российского права. 2013. № 5. С. 79-89.

В.И. Майоровым, указывающем, что новое законодательство обязывает полицию ориентироваться на общественность при охране общественного порядка¹.

В Федеральном законе «О полиции» значительное внимание было уделено принципам, как «основополагающим началам деятельности полиции, разработанным с учетом высокого уровня конфликтности отношений в этой сфере, в которой действует полиция, ее широких дискреционных полномочий»². Включение в закон статьи 9, закрепляющей такой принцип деятельности полиции, как «общественное доверие и поддержка граждан», стало важной новеллой, переориентирующей деятельность полиции от выполнения внутренних показателей, установленных руководителями различного уровня, к выполнению запросов граждан, уважительное к ним отношение, соблюдение их прав и свобод, обеспечение безопасности и правопорядка.

Рассмотрение общественного доверия и доверия граждан объективно предполагает рассмотрение тех концептуальных начал, то есть принципов, на которых они основаны. Необходимо отметить, что вопросы принципов права, принципов отдельных отраслей права и правовых институтов, а также отдельных видов деятельности традиционно привлекали внимание ученых-правоведов как на общетеоретическом, так и отраслевом уровнях. Данным обстоятельством и может быть объяснено наличие обширной научной литературы, где предметом пристального доктринального внимания выступает заявленная проблематика³.

Семантический анализ позволяет заключить, что термин «принцип» (от лат. *prīcipium*– основа, начало) означает «основу, исходное положение какой-либо теории, учения; руководящую идею, основное правило деятельности; внутреннее убеждение, взгляд на вещи, определяющие нормы поведения; основу устройства, действия какого-либо механизма, прибора, установки»⁴.

¹ Майоров В.И. Деятельность полиции с ориентацией на общественность // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 21-24.

² Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О полиции» // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

³ Ведяхин В.М., Суркова О.Е. Факторы формирования и реализации принципов права. Самара, 2005. – 148 с. Вопленко Н.Н. Сущность, принципы и функции права. Волгоград, 1998. – 53 с. Захаров А.Л. Межотраслевые принципы права. Самара, 2004. – 238 с.; Свердлов Г.А. Принципы советского гражданского права. Красноярск, 1985. – 200 с. Толстой Ю.К. Принципы гражданского права // Изд. Вузов: Правоведение. 1992. № 2. С. 49-53. и др.

⁴ Современный словарь иностранных слов. М., 1993. С. 430.

В Толковом словаре русского языка под принципами понимается «исходное положение какой-либо теории, учения, мировоззрения, теоретической программы»¹. С учетом этого и определяется понятие «принципы права». Так, А.Ф. Черданцев предлагает следующее определение: «Принципы права – это основные руководящие идеи (начала), которые пронизывают право, характеризуют его содержание»².

Более детальное определение понятия принцип права предлагают С.Г. Келина и В.Н. Кудрявцев, по мнению которых, правовые принципы представляют собой идеи и положения, которые, с одной стороны, отражают господствующие взгляды по вопросам права, характерные для данной исторической эпохи, а, с другой, формируют определенные требования, выражающие в обобщенной форме и адресованные участникам правовых отношений – судьям и адвокатам, истцам и ответчикам, обвиняемым и потерпевшим³.

Принципы права являются достаточно стабильными и во многом консервативными образованиями, так как на их основе формируются соответствующие институты, виды деятельности. Наряду с этим определение принципов, как основополагающих идей, общих начал, строится под воздействием ряда объективных и субъективных факторов, которые дают характеристику как права в целом, так и его отдельных составляющих элементов, видов юридической деятельности. Реформирование политических, социально-экономических, духовно-нравственных отношений оказывает существенное влияние на содержание принципов права. В этой связи можно констатировать, что одни и те же принципы права на различных этапах общественного развития будут заключать в себе различную содержательную нагрузку. Высокая абстракция правовых принципов позволяет наполнять их соответствующим содержанием применительно к конкретному временному периоду. В этой связи можно утверждать, что принципы права отражают природу и закономерности развития

¹ Ожегов С.И., Шведов Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. – М., 1999. С. 595.

² Черданцев А.Ф. Теория государства и права: учебник для вузов. – М., 1999. С. 186.

³ Келина С.Г., Кудрявцев В.Н. Принципы советского уголовного права. – М., 1988. С. 23.

общества, права, а также юридической практики на конкретном историческом этапе.

Анализ принципов деятельности полиции включает в себе существенную познавательную нагрузку, что позволяет глубже проникнуть в сущность исследуемого явления, установить связь между ним и другими видами деятельности. Познание и, что особенно важно, применение принципов с целью повышения эффективности деятельности полиции.

Учитывая то, что принципы деятельности полиции являются видами правовых принципов, целесообразно будет предложить следующее определение рассматриваемому понятию: принцип общественного доверия и поддержки полиции гражданами – основополагающие начала, которые выражаются в системе официальных требований к полиции, ее сотрудникам использовать предусмотренные законом различные организационно-правовые формы и механизмы, направленные на широкое взаимодействие с населением, обеспечивать обоснованность и понятность совершаемых действий для граждан, учитывать постоянный мониторинг общественного мнения в качестве основного критерия официальной деятельности полиции. Данный принцип является одним из гарантов общественного равновесия в правоохранительной сфере и обеспечивает «сцепление» полиции, с одной стороны, общества, населения и граждан, с другой. Мировоззренческая идея общественного доверия и поддержки полиции гражданами должна пронизывать всю полицейскую деятельность, ею обязаны руководствоваться органы управления полицией, ее нужно учитывать институтам гражданского общества при выстраивании отношений с полицией.

Субъект правотворчества избирает различные способы закрепления принципов права, понимая значение их технико-юридического опосредования. В юридической литературе акцентируется внимание на роли принципов при осуществлении нормативного правового регулирования. Так, Р.З. Лившиц и В.И. Никитинский аргументировано отмечают, что «нет норм, в которых не

проявлялись правовые принципы»¹. Данная позиция получила поддержку профессора М.Н. Марченко: «Отражаясь, прежде всего, в нормах права, *принципы* (курсив наш. – В.И.) пронизывают всю правовую жизнь общества, всю систему страны. Они характеризуют не только сущность, но и содержание права, отражают не только его внутреннее строение, но и весь процесс его применения, его динамику»².

Вместе с тем, в юридической литературе отмечается, что правовые принципы не всегда лежат на поверхности и четко сформулированы в юридических нормах. Их действительный смысл бывает завуалирован³. Субъект правотворческой деятельности использует один из следующих способов закрепления принципов права – текстуальный и смысловой. Сущность текстуального способа состоит в том, что правовые принципы непосредственно излагаются в конкретной статье нормативного правового акта. В данном случае речь идет о конкретной норме принципа как разновидности отправной нормы. Использование такого способа свидетельствует о высокой правовой культуре субъекта правотворчества, знании и высоко профессиональном использовании правил юридической техники⁴.

Традиционно текстуальное закрепление принципов права свидетельствует о высокой степени систематизации соответствующего законодательства. При этом субъект правотворчества может идти различными путями. Первым путем является перечисление соответствующих правовых принципов без раскрытия их содержания. Примером подобного подхода является изложение принципов уголовно-исполнительного законодательства РФ, которые закреплены в статье 8 УИК РФ, где указывается, что к их числу относятся принципы законности, гуманизма, демократизма, равенства осужденных перед законом, дифференциации и индивидуализации исполнения наказаний, рационального применения мер принуждения, средств исправления осужденных и

¹ Лившиц Р.З., Никитинский В.И. Принципы советского трудового права // Советское государство и право. 1974. № 8. С. 38.

² Марченко М.Н. Понятие и основные признаки права // Общая теория государства и права. Академический курс / под ред. проф. М.Н. Марченко: в 2 т. М., 1998. Т. 2. С. 23.

³ Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. С. 150.

⁴ Баранов В.М. Очерки техники правотворчества. Избранные труды. – Н. Новгород, 2015. – 830 с.

стимулирования их правопослушного поведения, соединения наказания с исправительным воздействием. При этом принципы называются, но их содержание не раскрывается. Такой подход объективно затрудняет проникновение в их сущность и, как результат, негативным образом сказывается на их применении.

Более перспективным является второй подход, когда законодатель не просто перечисляет соответствующие принципы, а дает их детальную характеристику, что позволяет более качественно их реализовать в ходе соответствующего вида юридической деятельности.

При смысловом закреплении правовых принципов субъекты права определяют их содержание путем анализа нормативного правового акта в целом, что требует глубинного изучения текстов нормативных правовых актов и даже их системы, что чревато юридическими ошибками, негативным образом сказывается на осуществлении соответствующих видов юридической деятельности, так как здесь большую роль играет субъективное восприятие соответствующих источников права.

Анализ норм ФЗ «О полиции» позволяет заключить, что законодатель пошел по пути текстуального закрепления принципов полиции, что нашло отражение в главе 2, где не просто дается перечень соответствующих принципов, а раскрывается их содержание. Очевидно, что такое законодательное решение должно оказать позитивное влияние на деятельность данного правоохранительного органа.

Сравнительный анализ изложения соответствующих принципов в текстах ФЗ «О полиции» и Закона РФ «О милиции»¹ позволяет сделать вывод, что произошли существенные изменения, как технико-юридического, так и содержательного характера. Во-первых, законодатель пошел по пути детальной характеристики принципов деятельности полиции, в то время как в ст. 3 Закона РФ «О милиции» законодатель ограничился перечислением принципов деятельности милиции. Во-вторых, изменения коснулись перечня

¹ О милиции: Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

соответствующих принципов. В Законе РФ «О милиции» были закреплены следующие принципы: 1) уважения прав и свобод человека и гражданина; 2) законности; 3) гуманизма; 4) гласности.

Глава 2 Федерального закона «О полиции» включает такие принципы, как: 1) соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина; 2) законности; 3) беспристрастности; 4) открытости и публичности; 5) общественного доверия и поддержки граждан; 6) взаимодействия и сотрудничества; 7) использования достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем. Соотнесение системы принципов деятельности милиции и полиции позволяет заключить, что наряду с преемственностью имеет место развитие системы принципов. В частности, такие принципы, как общественное доверие и поддержка граждан, взаимодействие и сотрудничество, использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем, дополнили ранее существующую систему. В то же время принцип гуманизма был изложен, как соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина, а принцип гласности, как беспристрастность, открытость и публичность.

Очевидно, что принципы полиции являются качественной разновидностью принципов управления, и в этой связи они соотносятся как общее и особенное¹. Следует согласиться, что «принципы определяют приоритетные направления деятельности полиции, являются связующим звеном между нормативными предписаниями различной отраслевой принадлежности»².

С учетом заявленной темы остановимся на краткой характеристике принципов деятельности полиции. Статья 5 Закона «О полиции» предусматривает, что полиция осуществляет свою деятельность на основе соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина, смысл которых взят из Конституции РФ. Согласно статье 18, права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью и определяют смысл, содержание и

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. 4-е изд., стер. М.: «Омега-Л», 2014. С. 233–253.

² Административная деятельность: учебник для вузов / под ред. М.В. Костенникова, А.В. Куракина. М.: Издательство Юрайт, 2015. С. 63.

применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивается правосудием. Иными словами, если ограничиваются права и свободы граждан, то прекращается деятельность полиции, если достигнута законная цель либо выяснилось, что она не может или не должна достигаться путем ограничения прав и свобод граждан. Сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство личности, которые предусмотрены в Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Нью-Йорк, 10 декабря 1984 г.)¹.

Один из важнейших принципов деятельности полиции – законность, закреплен в ст. 6 Федерального закона «О полиции». Его сущность заключается в том, что сотрудники полиции должны осуществлять свою деятельность в строгом соответствии с законом, при этом запрещается совершение противоправных действий, ограничивающих права и свободы граждан, общественных объединений только в рамках, предусмотренных федеральными законами. В литературе справедливо отмечается, что «принцип законности в деятельности полиции – это требование от подразделений и сотрудников полиции осуществлять свои функции и реализации полномочий на основе строгого соблюдения Конституции РФ, Федерального закона «О полиции» и иных законов, регулирующих правовой статус и деятельность полиции»². Так, меры административного принуждения применяются для обеспечения производства по делам об административном правонарушении (ст. 27.1 КоАП РФ)³ должны осуществляться на основании строгого и неукоснительного соблюдения требований законности.

Наряду с этим необходимо учитывать, что законность, как принцип деятельности полиции, заключается в том, что нормативные правовые акты,

¹ Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Нью-Йорк, 10 декабря 1984 г.) // Ведомости ВС СССР. 1987. № 45. Ст. 747.

² Рыжаков А.П. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О полиции». – М.: Московская финансово-промышленная академия, 2011. С. 35-36.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч.1). Ст.1.

регламентирующие деятельность полиции, должны соответствовать Конституции РФ и федеральными законами, то есть должна выдерживаться иерархия источников права¹.

Статья 7 Закона «О полиции» раскрывает принцип беспристрастности. Полиция является универсальным правоохранительным органом, её должностные лица используют различные методы защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. Сотрудники полиции при выполнении возложенных на них задач осуществляют оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную, а также административную деятельность. Все это обеспечивает права всех без исключения граждан Российской Федерации независимо от каких-либо обстоятельств, которые перечислены выше. Также полицейские обеспечивают защиту прав и законных интересов иностранных граждан и лиц без гражданства, при условии легального нахождения на территории РФ².

«Беспристрастность как принцип деятельности полиции означает принятие решений и совершение действий (бездействия) независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства гражданина, его отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также иных обстоятельств. Она имеет как правовую, так и моральную составляющие. В первом случае речь идет о реализации принципа равенства граждан перед законом. Во втором – о наличии у сотрудника полиции нравственных качеств, которые позволяют выполнять служебные обязанности вне зависимости от личных симпатий либо антипатий»³.

Полицейский обязан заботиться о положительном имидже полиции, своими действиями укреплять её авторитет, вести себя достойно, согласно статусу сотрудника полиции, соблюдать этику межличностного общения в общественных местах и в быту.

¹ Более подробно проблема иерархии источников права рассмотрена В.А. Толстиком: Толстик В.А. Иерархия источников российского права: монография. – Н. Новгород, 2001. – 215 с.

² Комментарий к Федеральному закону «О полиции» / под науч. ред. И.Л. Трунова. – М.: Издательство Юрайт, 2012. С. 44-45.

³ Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / под общ. ред. проф. В.И. Чернышова и к.ю.н. Д.Н. Архипова. 2-е изд. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2014. С. 27–28.

В соответствии со ст. 8 ФЗ «О полиции» открытость и публичность регламентируется деятельностью полиции, которая является открытой для общества. При обсуждении вопроса работы полиции со средствами массовой информации и взаимодействия с общественностью статс-секретарь – заместитель министра внутренних дел РФ С.П. Булавин подчеркнул, что Федеральный закон «О полиции» относит открытость и публичность к числу основополагающих принципов¹.

Следует иметь в виду, что в современных условиях для деятельности правоохранительных органов принцип открытости имеет весьма важное значение. В этой связи М.А. Антропова на страницах диссертационного исследования, посвященного рассмотрению проблемы гласности в деятельности таможенных органов, пишет: «Реформирование структуры органов государственного управления, системы государственной службы, активно проводившееся в последние годы, позволило создать все необходимые условия для *гласного* (курсив наш – В.И.) функционирования большинства государственных органов»².

Обеспечению гласности в своей деятельности придает важное значение и прокуратура, которая, по сути, осуществляет координацию правоохранительной деятельности. В силу этого принято ряд подзаконных нормативных правовых актов по упорядочению данной деятельности, например: приказ от 10 сентября 2008 г. № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению»³, приказ от 23 октября 2009 г. № 341 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации»⁴, приказ от 31 мая 2011 г. № 153 «Об организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности органов и учреждений

¹ Булавин С.П. Федеральный закон «О полиции»: предпосылки принятия и приоритетные задачи на будущее // Полиция России: вчера, сегодня, завтра: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 2 т. / под общ. ред А.Н. Конева. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2012. Т. 1. С. 19.

² Антропова М.А. Принцип гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. С. 3.

³ Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 10 сентября 2008 г. № 182 // Законность. 2008. № 10.

⁴ О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 23 октября 2009 г. № 341 // Законность. 2010. № 1.

прокуратуры Российской Федерации»¹, Приказ Генпрокуратуры России от 28 февраля 2014 № 100 «О внесении изменения в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 23 октября 2009 № 341 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации»².

Важная роль в обеспечении открытости деятельности полиции принадлежит официальным сайтам территориальных подразделений органов внутренних дел. Статс-секретарь – заместитель министра внутренних дел РФ потребовал, чтобы руководители взяли работу по обеспечению их функционирования под личный контроль. Разделы и рубрики ведомственных Интернет-ресурсов должны не только своевременно наполняться качественной и актуальной информацией, но и теми материалами, которые будут помогать гражданам в разрешении имеющихся вопросов.

Особо С.П. Булавин отметил значимость работы, которую должны проводить Общественные советы при территориальных органах внутренних дел. «Приоритетная роль в обеспечении согласования общественно значимых интересов граждан, общественных объединений для решения задач органов внутренних дел по охране общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности принадлежит Общественным советам, – заявил статс-секретарь – заместитель министра. От того, насколько эффективно они будут работать, во многом зависит объективность оценки населением деятельности территориальных органов и Министерства в целом»³.

При обсуждении вопросов открытости и публичности деятельности полиции на совещании особое внимание было уделено работе с обращениями граждан. Апеллируя к руководителям территориальных органов внутренних дел, С. П. Булавин предложил чаще практиковать выездные приемы граждан. «Как показывает практика, такая форма работы с населением эффективна и полностью

¹ Об организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 31 мая 2011 г. № 153 // Законность. 2011. № 10.

² О внесении изменения в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 23 октября 2009 г. № 341 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации»: приказ Генпрокуратуры России от 28 февраля 2014 г. № 100 (документ опубликован не был).

³ Булавин С.П. Нужны открытость и публичность // Защита и безопасность. 2011. № 2. С. 8.

оправдывает себя. Кроме того, она удобна для тех граждан, кто проживает в отдаленных районах. Эту форму работы необходимо активно и повсеместно использовать», – сказал он.¹

30 августа 2011 г. в целях реализации принципов открытости и публичности, создания условий для обеспечения права граждан, общественных объединений и организаций, государственных и муниципальных органов на получение достоверной информации о деятельности полиции была утверждена Инструкция по организации и проведению отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России². Она предусматривает обязательное опубликование материалов и результатов отчетов о деятельности органов внутренних дел, а также отчетов должностных лиц территориальных органов на районном уровне и участковых уполномоченных полиции на официальных сайтах территориальных органов МВД России в сети Интернет.

Подобное нормативное правовое решение на уровне ведомственного подзаконного нормативного правового регулирования наглядно свидетельствует о стремлении МВД России всемерно устранять информационные барьеры во взаимоотношении с населением. Примечательно, что при этом учитывается развитие информационной среды, появление новых средств информационной коммуникации³.

Необходимо отметить, что на страницах сайта Комитета гражданских инициатив есть портал «Открытая полиция», который был открыт 4 марта 2013 г.: здесь собраны документы, статьи, создана страничка в социальной сети «Вконтакте» о полиции. «Без диалога с гражданами и обеспечения высокого уровня открытости невозможно вернуть доверие россиян к полиции и всем

¹ Там же.

² Об организации и проведения отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России: Приказ Министерства внутренних дел России от 30 августа 2011 г. № 975 // Российская газета. 2011. № 219.

³ Башкарев А.А. Электронная демократия как форма политической коммуникации // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. Выпуск 69. 2008. С. 25-29; Леонова М.В. Оценка и пути развития электронного участия в Российской Федерации // Человек. Сообщество. Управление. 2010. № 4. С. 57-68; Хуторной С.Н. Киберпространство и реальный мир // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Философские науки. 2011. № 2. С. 67-71.

правоохранительным органам», - отметил председатель Комитета гражданских инициатив (КГИ) А.Л. Кудрин на презентации проекта¹.

Тогда же была представлена Декларация открытости полиции и Концепция информационной открытости полиции И. Бегтина. Декларация предусматривает, что открытость полиции, которая является общественным институтом, позволит изменить отношение общества к деятельности правоохранительных органов, повысить уровень доверия и установить долгосрочный открытый диалог с гражданским обществом. Она освещает такие вопросы, как распространение культуры открытости, создание среды для открытого диалога, обеспечение прозрачной и понятной деятельности полиции, обеспечение электронного доступа и анализ информации о полиции.

Концепция информационной открытости полиции – предложения по реформе, набор предложений от лица КГИ по существенному повышению качества публичной деятельности правоохранительных органов, предоставление общественно-значимой информации широкой общественности для укрепления диалога по увеличению собственной прозрачности. По словам И. Бегтина, необходимо ввести в МВД России должность «Уполномоченного по информационной открытости», что является аналогом Европейской должности Информационного комиссара, который должен иметь право обязывать подразделения полиции раскрывать информацию и проводить консультации с общественными организациями.

Сайт удобен тем, что граждане могут ознакомиться с последними новостями о работе полиции: бюджете, статистике не только в России, но и за рубежом, лекциями, докладами, проводимыми на конференциях и различных форумах. С 18 февраля 2016 г. появился еще и раздел «Понятный отдел полиции», где изображено в схемах и рисунках предназначение полиции.

¹ Комитет гражданских инициатив [Электронный ресурс]. URL: <https://komitetgi.ru/news/news/399/> (дата обращения: 20.11.2017).

В этой связи можно констатировать, что электронный ресурс не остается неизменным (консервативным), а перестраивается. При этом он делается более доступным, наглядным и, в конечном итоге, более понятным для граждан.

С точки зрения оценки деятельности специальных структурных подразделений органов внутренних дел на конкретных территориях регионов, муниципалитетов, населенных пунктов желательно создать специализированные институты гражданского общества, которые позволят анализировать получаемую по различным каналам информацию, в том числе непосредственно от граждан. Необходимо привлекать независимых наблюдателей, социологов, экспертов, программистов и специалистов других направлений для корректировки и получения более объективной оценки со стороны граждан¹.

Должностные лица органов полиции, в том числе министр внутренних дел, обязаны регулярно информировать общество через средства массовой информации, Интернет о проделанной работе, раскрытии преступлений и происшествий. В установленном порядке министр внутренних дел обязан выступать перед палатами Федерального Собрания РФ в рамках правительственного часа. Руководители территориальных органов МВД по субъектам РФ обязаны выступать перед соответствующими представительными органами государственной власти, представительными органами местного самоуправления и гражданами. Такой подход должен повысить уровень ответственности и дисциплины в органах полиции, способствовать развитию парламентского и общественного контроля.

В информировании общественности большая роль принадлежит официальным сайтам территориальных подразделений органов внутренних дел. Разделы и рубрики ведомственных Интернет-ресурсов должны не только своевременно наполняться качественной и актуальной информацией, но и теми материалами, которые могут помочь гражданам в разрешении имеющихся вопросов. Общественные советы играют важную роль в обеспечении

¹ Идрисова С.Ф. Мнение граждан как основной критерий оценки деятельности полиции // Общественное мнение о деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: состояние и перспективы: материалы Всероссийской Межведомственной научно-практической конференции (г. Москва, 8 декабря 2011 г.). – М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2012. С. 89.

согласования общественно значимых интересов граждан, общественных объединений для решения задач органов внутренних дел по охране общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности. От эффективности их работы зависит во многом объективность оценки населением деятельности территориальных органов и МВД России в целом.

Одним из приоритетных направлений создания партнерской модели взаимоотношений полиции с гражданским обществом является организация взаимодействия с общественными объединениями, правозащитными организациями. Действительно, многие организации оказывают конструктивное содействие правоохранительным органам в вопросах обеспечения общественного порядка, правового просвещения, защиты прав и свобод граждан. Особого внимания заслуживает работа с обращениями граждан. Практика показывает, что такая форма работы с населением, как выездные приемы граждан, весьма эффективна и полностью оправдывает себя. Особенно она удобна гражданам, проживающим в отдаленных районах.

В современных условиях в числе приоритетных задач сотрудников полиции входит дальнейшее разъяснение сотрудникам органов внутренних дел и гражданам положений ФЗ «О полиции». В связи с этим МВД России совместно с Общественным советом была разработана памятка, которая касается взаимоотношений полицейского и гражданина. С целью информирования населения следует активно использовать и другие формы работы: выступления сотрудников перед населением, учащимися учебных заведений, интервью на радио и телевидении, проведение брифингов и пресс-конференций. Решение всех этих задач должно осуществляться при координации руководителей территориальных органов внутренних дел, активном участии правовых подразделений и представителей общественности»¹.

¹ Чапчиков С.Ю. Комментарий к ФЗ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (постатейный). – М.: Юстицинформ, 2012. С. 110-111.

Статьей 9 ФЗ «О полиции» «Общественное доверие и поддержка граждан» Закона «О полиции» подробно описываются действия сотрудников полиции при осуществлении своей деятельности. Недопустимо, чтобы лица, которые являются представителями власти и в качестве основной своей функциональной обязанности находящиеся на страже закона и высшей ценности в России, а именно, прав и свобод граждан – сами их нарушали. Иначе даже самые кардинальные преобразования не способны принести позитивных результатов. Поэтому очень важно, чтобы в правоохранительных органах служили только достойные люди, обладающие высоким профессионализмом и абсолютной коррупционной устойчивостью, которые реально уважают права граждан и видят основной своей обязанностью их защиту. Доверие и уважение граждан необходимо заслужить, что требует немало времени¹.

Без активного участия полиции граждане в полной мере не смогут реализовать свои политические и социально-культурные права. При проведении различных публичных мероприятий, таких, как политических или спортивно-зрелищных, сотрудники полиции проводят работу по недопущению групповых (массовых) нарушений общественного порядка и общественной безопасности. Сотрудники полиции обеспечивают правопорядок и безопасность каждого отдельно взятого человека, присутствующего на подобном мероприятии при помощи технических и организационно-тактических приемов².

Необходимо отметить, что органы внутренних дел располагают очень серьезными информационными ресурсами, которые используются в служебной деятельности полиции при выявлении, раскрытии и расследовании преступлений, установлении личности субъектов, которые могут быть причастны к их

¹ Макаренко М.А. Прокуратура, суд и полиция в условиях реформирования правоохранительной системы Российской Федерации // Полиция в России: прошлое, настоящее будущее: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции 28–29 июня 2012 г. – Хабаровск: Дальневосточный юридический институт МВД РФ, 2012. С. 65–66.

² Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). М.: Проспект, 2012. – 352 с.; Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 456 с.; Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: монография. М.: Изд-во «Щит-М», 1998. – 296 с.; Сыдорук И.И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации: теоретико-прикладные проблемы: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 245 с.

совершению. Представить работу современной полиции без этого просто невозможно. «Вместе с тем существует и другой аспект использования информационных ресурсов органов внутренних дел – предоставление гражданам важной для них информации и документов, в том числе справок об отсутствии судимости. Такой документ дает гражданам возможность реализовать свои права в трудовой сфере, например, в педагогической деятельности, в сфере семейной – при усыновлении (удочерении) детей, получить вид на жительство в другом государстве, визу для въезда в другую страну. Также полиция обеспечивает гражданам возможность реализовать их процессуальные права, которые предоставляются им как участникам производства по делам об административных правонарушениях»¹.

Правовое регулирование в области общественного контроля, включая деятельность полиции, осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»², Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате российской Федерации»³, Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»⁴, Федеральным законом «О полиции».

В Законе «О полиции» говорится о закреплении требования, касающегося осуществляемых сотрудниками полиции действий: они должны быть обоснованными и понятными для граждан. К сожалению, законодателем не дается четкого разъяснения, что означают эти понятия. «Обоснованность» действий сотрудников полиции – это соответствие решения об осуществлении той совокупности доказательств либо сведений, которая фактически имеется в

¹ Адмиралова И.А. Права и свободы граждан и роль административной деятельности полиции в их обеспечении: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2014. С. 35.

² Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

³ Об Общественной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

⁴ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Российская газета. 2014. № 163.

распоряжении сотрудника полиции и подтверждает сделанные ими выводы. Действия являются обоснованными лишь тогда, когда к решению об их производстве были законные фактические (юридические) основания, а в ряде случаев и предусмотренный законом повод.

На полицию возложена обязанность в случае нарушения сотрудником полиции прав и свобод граждан или прав организаций принять меры в пределах своих полномочий по восстановлению нарушенных прав и свобод. Кроме того, полиция обязана принести извинения гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции, по месту нахождения – жительства, работы или учёбы гражданина, в соответствии с его пожеланиями. Некоторыми учеными данное положение рассматривается в качестве важнейшей правовой гарантии законности деятельности полиции¹.

В данном случае можно утверждать, что полиция в своей деятельности активно реализует правоохранительную функцию. Такое направление деятельности имеет важное значение в свете ч. 1 ст. 45 Конституции РФ, где определено, что государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется. При этом гражданин может самостоятельно использовать не запрещенные законом средства², а также в случае необходимости прибегнуть к государственной защите³.

Необходимо признать, что в современных условиях роль мер защиты будет существенно возрастать в связи с ростом числа правонарушений различной степени общественной опасности, а также в связи с увеличением числа природных катастроф и техногенных аварий. В этой связи общественным отношениям причиняется существенный урон. Нормализация положения возможна при самом широком применении защитных инструментов.

Также устанавливается обязательность опровержения сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию гражданина, преданных гласности

¹ Булавин С.П. Преемственность в национальном законодательстве в условиях глобализации // Административное право и процесс. 2012. № 2. С. 2-8.

² Горбачева С.В. Самозащита прав по российскому законодательству: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Н. Новгород, 2005. – 25 с.; Мальцев М.Н. Самозащита субъективных прав по российскому законодательству (теоретико-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Саратов, 2006. – 23 с.

³ Статья 45 Конституции РФ.

сотрудником полиции. Основанием для опровержения является признание таких сведений не соответствующими действительности судом, следователем, органом дознания или самой полицией.

Данная норма определяет и порядок опровержения: сведения должны быть опровергнуты в той же форме, в какой они были преданы гласности, в возможно короткий срок, но не превышающий одного месяца со дня признания таких сведений, не соответствующих действительности¹.

По мнению Ю.Е. Аврутина, полиция как структура принудительного поддержания правопорядка действительно использует для реализации своей компетенции принуждение как в прямых (физическое принуждение, например, задержание, применение силы или специальных средств), так и в иных формах, имеющих характер процессуального принуждения – арест и материальное принуждение, которое выражается в различных проверках, предписаниях, запретах, ограничениях, взысканиях и др. «Однако принуждение как признак полицейской деятельности и значительный объем организационных форм реализации исполнительной властью своей компетенции не должна заслонять того факта, что полицейская деятельность является не только правопринудительной, но и в первую очередь правоохранительной по своей сути, поскольку и применяя право, и обеспечивая его соблюдение или восстановление – охраняет право и соответствующие общественные отношения»².

Мы считаем, что для качественной организации взаимодействия необходимо проводить работу по следующим направлениям: 1) сформировать должную нормативную правовую основу для совместной деятельности по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности; 2) проводить совместные мероприятия; 3) осуществлять информационное, аналитическое и научное обеспечение совместной деятельности по решению правоохранительных задач; 4) осуществлять подготовку кадров для данной деятельности; 5) вносить коррективы в последующую правоохранительную деятельность.

¹ Барсуков С.И., Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). – М.: «Деловой двор», 2011. С. 80.

² Аврутин Ю.Е. Законодательное закрепление назначения полиции в Российской Федерации: краткий комментарий // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 2 (50). С. 20.

Рассмотрение принципов деятельности полиции позволяет сделать ряд выводов.

1. В ФЗ «О полиции» должное внимание уделено нормативному правовому закреплению основополагающих идей, общих начал, положенных в основу деятельности данной правоохранительной структуры. При этом имеют место как преемственность по сравнению с Законом РФ «О милиции», так и существенная новизна, которая носит как технико-юридический, так и содержательный характер.

2. Законодателем избран наиболее перспективный способ закрепления принципов деятельности полиции, а именно, текстуальный. Реализация такого технико-юридического подхода должно позитивно сказаться на деятельности полиции.

3. Система принципов деятельности полиции основывается на действующем российском законодательстве, а также общепризнанных принципах и нормах международного права. При их закреплении законодатель стремился минимизировать использование специальной терминологии, что обеспечило их должное восприятие населением.

4. Принципы деятельности полиции несут в себе существенный эвристический потенциал и помогают сформировать первичное представление о деятельности данного правоохранительного органа. Они определяют конкретные направления для последующей правоохранительной деятельности соответствующих субъектов правотворчества по формированию качественной нормативной правовой базы полиции с учетом существующих и потенциальных вызовов в правоохранительной сфере и служат в качестве действенных факторов совершенствования ее деятельности.

5. Важная роль в системе принципов деятельности полиции отводится принципу общественного доверия и поддержки гражданами полиции. Он закрепляет взаимодействие и сотрудничество полиции и граждан посредством заключения договоров, проведения конференций, совещаний, применение потенциала средств массовой информации. При этом важным является

использование как традиционных, так и инновационных форм взаимодействия полиции с населением, их объединениями.

6. Реализация принципа общественного доверия и поддержки граждан предполагает осуществление полицией (их должностными лицами) постоянного мониторинга общественного мнения о своей деятельности, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества. Результаты данного мониторинга должны регулярно доводиться до сведения государственных и муниципальных органов, а также граждан, их объединений. При этом следует задействовать различные коммуникационные каналы (печатные издания, радио, телевидение, Интернет и др.).

7. В основу формирования общественного доверия и поддержки гражданами деятельности полиции положена система факторов и условий, которые основываются на общественном мнении и формируются на основе внешнего воздействия, таком как средства массовой информации, и внутреннего – личного субъективного общения граждан с полицией, а также эффективности осуществления общественного контроля за деятельностью полиции.

8. Общественное мнение в современной России постепенно превращается в один из критериев, учитываемый при официальной оценке деятельности полиции, который получает правовое закрепление в нормативных правовых актах различной юридической силы. Органы и должностные лица полиции в обязательном порядке должны принимать во внимание общественное мнение, сложившееся об их деятельности, чтобы не потерять контакт с гражданами и общественными объединениями. Положительное общественное мнение о деятельности полиции позволяет органам внутренних дел более эффективно осуществлять деятельность по раскрытию и расследованию преступлений и административных правонарушений.

§ 3. Административно-правовые механизмы, обеспечивающие общественное доверие и поддержку гражданами полиции

Решение задач, стоящих перед полицией, требует консолидации усилий самых различных субъектов, в том числе и граждан (населения). Дело в том, что принципиально важным является тот факт, что полиция осуществляет свою деятельность в интересах населения. При этом следует принимать во внимание то, что обеспечение общественного порядка и общественной безопасности является зоной наивысшего «напряжения». Его истоки кроются, по меньшей мере, в двух факторах. С одной стороны, в результате совершения правонарушений страдают граждане, правам и свободам которых причиняется соответствующий урон, а с другой – правонарушители находятся в состоянии противодействия полиции. В этой связи деятельность полиции будет поддержана населением в той ситуации, когда она будет законной и эффективной. Ее ценность представляет значение не сама по себе, а в той части насколько будет защищена жизнь, здоровье, права, свободы граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, осуществлено противодействие преступности, обеспечен общественный порядок и общественная безопасность, сохранность собственности, и на сколько полиция будет способна быстро приходить на помощь нуждающимся в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств¹. Именно в этом случае можно вести речь о реальном соответствии полиции своему назначению, определенному в ст. 1 Федерального закона «О полиции».

Кроме этого, как небезосновательно указывается профессором В.В. Черниковым, «по известным причинам органы внутренних дел (и полиция, в частности) не в состоянии нести всю ответственность за предупреждение преступности. Подобная задача, как отмечалось в резолюции «Предупреждение

¹ Аврутин Ю.Е. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование: монография / Ю. Е. Аврутин, В. Я. Кикоть, И. И. Сыдорук. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 456 с. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: в 2 ч. – М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1981. – 111 с. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: монография. – М.: Изд-во «Щит-М», 1998. – 296 с. и др.

преступности в городской среде», принятой VIII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (1990 г. Гавана), является делом всех граждан, общества в целом и его институтов»¹.

В этой связи важно, чтобы взаимодействие полиции и граждан носило плановый, каждодневный характер. Именно плановость, готовность в ежедневной деятельности выстраивать взаимодействие полиции и населения требует соответствующего нормативного правового механизма. Истоком данного механизма выступает принцип общественного доверия и поддержки гражданами полиции, который закреплен в ст.9 ФЗ «О полиции». В части 1 данной статьи определено, что полиция в своей деятельности стремится обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан.

Подобная редакция видится вполне оправданной. Законодатель в данной норме определил, что не должно быть альтернатив налаживания взаимодействия полиции и населения. Наряду с этим полиция в своей деятельности широко применяет меры государственного принуждения и, прежде всего, административное принуждение², что влечет наступление правовых лишений.

Следует принимать во внимание, что взаимодействие направлено на повышение правовой активности населения. В этой связи В.В. Лазаревым отмечено: «В своей правореализационной деятельности и в специальных мероприятиях по воспитанию высокой правовой активности граждан органы внутренних дел призваны к широкому сотрудничеству и координации своих мероприятий с другими организациями и учреждениями»³.

Действия и решения полиции должны быть понятны для населения, вызывать с его стороны понимание и поддержку. Очевидно, что получение такого результата возможно только при наличии соответствующего механизма правового обеспечения. Обращение к ч. 2 ст. 9 ФЗ «О полиции» позволяет сделать вывод,

¹ Черников В.В. Органы охраны правопорядка: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2018. С. 329.

² Бочкарев И.Е. Административно-предупредительные меры, применяемые милицией: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2001. – 209 с.; Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. – М., 2005. – 498 с.; Коркин А.В. Институт административно-правового принуждения: меры, применяемые сотрудниками милиции: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Челябинск, 2004. – 182 с. и др.

³ Теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. 2-е, перераб. и доп. изд-е. – М.: Право и закон, 2001. С. 294.

что законодатель заинтересован в том, чтобы действия сотрудников полиции были «обоснованными и понятными для граждан».

В российском законодательстве термин «обоснованность» в первую очередь используется при характеристике судебного решения (постановления, приговора). Практически во всех процессуальных кодексах «обоснованность» наряду с «законностью» являются основными требованиями к итоговому решению суда (постановлению, приговору), например, ч. 1 ст. 195 ГПК РФ¹.

При этом требования обоснованности предъявляются как к итоговым правоприменительным актам, так и к доказательствам в целом. Так, пунктом 1 ст. 176 Кодекса административного судопроизводства РФ² определено, что решение суда должно быть законным и обоснованным. С.В. Щепалов в этой связи отмечает, что конструкция ст. 176 КАС РФ аналогична по содержанию ст. 195 ГПК РФ, так как устанавливает идентичные требования к судебным решениям, а именно – законность и обоснованность³.

Важно, что данные нормы закона нашли свое отражение в правовых позициях Пленума Верховного Суда РФ, в гражданском судопроизводстве, где отмечено, что «решение является обоснованным тогда, когда имеющие значение для дела факты подтверждены исследованными судом доказательствами, удовлетворяющими требованиям закона об их относимости и допустимости, или обстоятельствами, не нуждающимися в доказывании (ст.ст. 55, 59-61, 67 ГПК РФ), а также тогда, когда оно содержит исчерпывающие выводы суда, вытекающие из установленных фактов»⁴.

Схожие правовые позиции нашли свое отражение и в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ в сфере уголовного судопроизводства. Так, в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2016 г. № 55 «О

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 19.07.2018) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

³ Щепалов С.В. Об усмотрении суда в рамках административной процессуальной формы // Российская юстиция. 2015. № 6. С. 42-46.

⁴ Пункт 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2003 г. № 23 «О судебном решении» // Российская газета. 2003. № 260.

судебном приговоре»¹ обращается внимание судов на то, что в силу положений ст. 297 УПК РФ² приговор суда должен быть законным, обоснованным и справедливым и признается таковым, если он соответствует требованиям уголовно-процессуального законодательства, предъявляемым к его содержанию, процессуальной форме и порядку постановления, а также основан на правильном применении уголовного закона.

Необходимо отметить, что в доктрине административного права и государственного управления уделяется внимание вопросу «обоснованности» в контексте объективной характеристики деятельности органов государственного управления и их должностных лиц, принимаемых ими решений. В этой связи В.Е. Чиркин указывает, что «обоснованность» является важнейшим свойством управленческого решения, означающего, что «в таком решении возможно полно следует учесть все обстоятельства, имеющие как прямое, так и косвенное отношение к решаемой задаче, факторы благоприятствующие и противодействующие»³.

Наиболее приближенно к восприятию «обоснованности» действий сотрудников полиции относится «обоснованность производства следственных действий», осуществляемых в рамках уголовного судопроизводства. Так, например, В.М. Быков указывает, что «законность и обоснованность следственных действий обуславливается не только наличием оснований для их производства, но и выполнением ряда условий. Под условиями производства следственных действий следует понимать предусмотренные уголовно-процессуальным законом требования, обязательные для исполнения перед началом их производства. Данные условия определены в статьях УПК РФ, непосредственно регламентирующих производство ряда следственных действий»⁴. Под обоснованностью процессуальных решений и действий в

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2016 г. № 55 «О судебном приговоре» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 1.

² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

³ Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник. – М.: Юристъ, 2004. С. 27.

⁴ Быков В.М. Правовые основания и условия производства следственных действий по УПК РФ // Актуальные проблемы экономики и права. 2007. № 1. С. 156.

уголовном судопроизводстве, как правило, понимается их подтверждение фактами и доводами¹.

В теории уголовного процесса достаточно прочно укоренилась позиция, согласно которой законность и обоснованность тесно связаны друг с другом, и даже неотделимы друг от друга. «Лишь строжайшее соблюдение законов может привести к обоснованному решению, правильному по существу. В то же время применение нормы права не может быть законным, если оно необоснованно»².

В законодательстве об административных правонарушениях также уделяется внимание обоснованности при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении³. В ФЗ «О полиции» отсутствует детальное закрепление отдельного принципа обоснованности деятельности полиции. Вместе с тем принцип законности рассматривается в качестве самостоятельного принципа деятельности полиции, который содержится в ч. 1 ст. 6 ФЗ «О полиции». Он определяет, что «полиция осуществляет свою деятельность в точном соответствии с законом». Закономерность его закрепления продиктована ст. 15 Конституции РФ, в соответствии с которой органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

Как отмечает профессор Ю.Н. Стариловым, «если говорить о законности как о принципе, ... законность в данном случае – это важнейший принцип обеспечения исполнения субъектами права установленных в законодательстве правил, норм, требований, процедур, иных положений и условий с целью: 1) обеспечения прав, свобод, законных интересов граждан и организаций; 2) исполнения возложенных на них обязанностей; 3) реализации общего правового статуса различных субъектов; 4) осуществления уполномоченными органами публичной власти государственной и иной

¹ Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Л.Н. Башкатов, Б.Е. Безлепкин [и др.] / отв. ред. И.Л. Петрухин. – М.: Велби: Проспект, 2007. С. 26; Миликова А.В. Процессуальные и тактические принципы принятия следователем решений о производстве следственных действий // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, Юриспруденция. 2014. № 2 (23). С. 121.

² Белозеров Ю.Н. Законность и обоснованность возбуждения уголовного дела // Публичное и частное право. 2009. № 3. С. 184.

³ Пункт 8 ч. 2 ст. 30.6 КоАП РФ.

публично-правовой деятельности; 5) применения норм законов и иных нормативных правовых актов по исполнению требований процессуального права»¹.

Для оценки обоснованности действий сотрудника полиции необходимо учитывать несколько важных факторов:

Во-первых, действовал ли сотрудник полиции в рамках предоставленных полномочий и нарушены ли какие-либо требования действующего законодательства РФ.

Во-вторых, соблюдены ли все внутренние процедуры и административные регламенты совершения действий и принятия решений сотрудником полиции.

В-третьих, нарушены ли, ущемлены или затронуты права, свободы граждан, законные интересы организации при совершении действий и принятии решений сотрудником полиции.

В-четвертых, необходимо в обязательном порядке учитывать обстановку и условия, в которых действовал сотрудник полиции. Другими словами, действия сотрудника полиции должны быть эффективными с учетом складывающейся обстановки.

Наряду с обоснованностью, действия сотрудника полиции должны быть понятны. Необходимо отметить, что «понятность» относится к принципам открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти. Так, согласно Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р², «принцип понятности» трактуется как «представление целей, задач, планов и результатов деятельности федеральных органов исполнительной власти в форме, обеспечивающей простое и доступное восприятие обществом информации о деятельности указанных органов власти»³.

¹ Старилов Ю.Н. От правильного понимания и уважения законности к ее верховенству // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2017. № 3 (30). С. 26.

² Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти: утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р // СЗ РФ. 2014. № 5. Ст. 547.

³ Раздел III Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти // СЗ РФ. 2014. № 5. Ст. 547.

Признавая значимость объективности и понятности действий полиции, следует отметить, что они носят субъективный характер. При этом субъективная оценка объективности и понятности действий полиции может осуществляться как со стороны органов внутренних дел, которые определяют для этого критерии, так и со стороны граждан, которые должны каким-то образом воспринимать действия работников полиции как объективные и понятные. Например, если установить критерии объективности и понятности действий полиции самостоятельно органами внутренних дел без учета мнения граждан, то это вряд ли будет полностью соответствовать представлению граждан об объективности и понятности действий сотрудников полиции.

Другая проблема заключается в том, что граждане не могут в полной мере осознавать и воспринимать действия полиции в силу объективных обстоятельств. Так, действия полиции могут носить секретный характер, ими могут совершаться действия, чтобы ввести в заблуждение преступников¹. Следовательно, восприятие действий сотрудников гражданами могут отличаться от истинных целей действия сотрудников полиции, которые совершаются в соответствии с законодательством РФ. В этом случае, недопонимание между гражданами и полицией могут выражаться в том, что граждане могут считать действия полиции необъективными и непонятными, то есть возникает социальный конфликт между органами власти и гражданами, обусловленный различными целями и задачами правового регулирования, а также отличающимся статусом субъектов административного права.

На наш взгляд, существует прямая взаимосвязь между мотивами осуществления действий сотрудниками полиции и оценки их гражданами как объективными и понятными.

Учеными отмечается, что в теории административного права при исследовании процесса принятия управленческих решений обычно ограничиваются рассмотрением факторов, влияющих на так называемую

¹ Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

разрешающую способность имеющихся альтернатив, то есть адекватность их ситуации, подлежащей решению, оставляя в стороне изучение механизма выдвижения самих альтернатив и выбора той, а не другой в качестве окончательного решения. Теория государственного управления и, как часть ее, теория принятия управленческих решений призвана вырабатывать обоснованные рекомендации по принятию оптимальных решений, по повышению их эффективности. Это и приводит к необходимости анализировать всю совокупность отношений, связанных с принятием решения, в том числе и мотивационных, не оставляя без внимания факторы, «качественно влияющие на предпосылки, условия и критические моменты принятия решений»¹.

Следует согласиться с позицией тех ученых, которые утверждают, что принятие любого решения – есть, безусловно, волевой процесс и как всякий волевой процесс должен быть мотивирован. Специфика управленческих решений в этом отношении состоит в том, что мотивирующую функцию в процессе их принятия выполняет право. Следовательно, мотивационное обеспечение процесса принятия управленческих решений характеризуется высшей степенью обобщенности и находится на качественно ином уровне – не единичного, индивидуального, а «коллективного» побудителя. Отсюда, в частности, необходимо сделать, по крайней мере, один практический вывод: учет мотивов принятия тех или иных управленческих решений может служить дополнительным измерителем их правомерности².

Приведенные тезисы необходимо учитывать при оценке деятельности сотрудников полиции, а именно, адекватности и обоснованности принятия решений в процессе реализации предоставленных властных полномочий. Например, если при проведении служебного расследования сотрудник полиции объяснит свои действия выполнением требований действующего закона, то есть он применил огнестрельное оружие для остановки транспортного средства, предполагая, что в транспортном средстве находятся преступники и создается

¹ Кхол Й. Эффективность управленческих решений. – М.: Прогресс, 1975. С. 19.

² Проблемы общей теории социалистического государственного управления / Институт государства и права Академии наук СССР. – М.: Наука, 1981. С. 225-233.

опасность для граждан и других участников дорожного движения, то его действия должны признаваться правомерными, так как сотрудник полиции действовал по мотивам, связанным с выполнением требований действующего законодательства, с выполнением своих служебных обязанностей, и его действия были направлены на обеспечение правопорядка и общественной безопасности, то есть в соответствии с п. 1 ч. 3 ст. 23 ФЗ «О полиции».

При этом следует учитывать, что установленные мотивы должны быть понятны и по возможности доведены до сведения общественности. Важно, чтобы данная информация была доведена как до лица, в отношении которого применялось огнестрельное оружие, так и до граждан, которые были свидетелями происшествия, являлись пострадавшими, а также до средств массовой информации и других заинтересованных лиц. В этом случае, действия сотрудников полиции получают объективную оценку, то есть выполняется требование объективности действий полиции, и эти действия становятся понятными для общества и гражданина. Иными словами, достигается тот правовой консенсус, что, объяснив действия сотрудника полиции с точки зрения их мотивации и соответствия закону, достигается необходимый уровень понимания со стороны общества, что действия представителей власти носили правомерный характер, а, следовательно, нет никакой угрозы для граждан, что права их могут быть ущемлены или нарушены.

Статьей 19 ФЗ «О полиции» определен порядок применения огнестрельного оружия, в том числе и информирования о факте его применения. Вместе с тем, следует иметь в виду, что в законе закреплены только минимальные требования информирования. Сотрудники полиции, особенно те, которые осуществляют деятельность по связи со средствами массовой информации и институтами гражданского общества должны понимать, что недостаточность информирования, ее несвоевременность влекут за собой негативные репутационные издержки для полиции. Такое положение негативно сказывается на формировании общественного мнения о деятельности ее сотрудников, полиции в целом.

Следует учитывать, что в случаях применения полицией мер государственного принуждения, обладающего значительным правоограничительным потенциалом, возникает мощный общественный резонанс. Он в большинстве случаев несет негативную информацию о деятельности полиции и используется отдельными субъектами в целях спекуляции, решения собственных задач. В этой связи сотрудники полиции должны осуществлять опережающее информационное воздействие с целью разъяснения принятых мер, предупреждая формирование негативного представления об их деятельности.

В литературе закономерно обращается внимание на то, что низкая культура общения сотрудников органов внутренних дел с гражданами, средствами массовой информации негативно сказывается на формировании общественного мнения об их деятельности. «Общественное мнение является критерием оценки уровня социальной напряженности (комфортности) общества в целом. В этом смысле все более возрастает значение социальной безопасности и правовой защищенности человека. Милиция обязана охранять такие социальные ценности, как правопорядок, собственность, права и законные интересы граждан и действует в такой ситуации, которая непосредственным образом связана с общественным мнением»¹.

Необходимо принимать во внимание перспективность выстраивания эффективных моделей взаимодействия полиции и населения, на что обращается внимание в литературе. «Последующая проблема формирования полиции с позиции нового институционального подхода заключается в том, что полиция постоянно осуществляет многовариантное взаимодействие с обществом в целом и его различными элементами в отдельности. В связи с этим не менее важную проблему представляет социальная направленность деятельности полиции, связанная с разработкой стратегии взаимодействия полиции с общественностью и

¹ Изучение и формирование общественного мнения о деятельности органов внутренних дел: учебное пособие. – М.: ЦОКР МВД России, 2007. С. 111.

требующая обязательного учета общественных ожиданий и интересов личности, широких социальных слоев населения»¹.

При формировании правового механизма взаимодействия граждан и полиции во внимание должны приниматься международные нормативные правовые акты: Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1979 г.²; Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка 1990 г.³; Декларации о полиции 1979 г.⁴; Европейском кодексе полицейской этики 2001 г.⁵

Зарубежный опыт показывает: действия сотрудников полиции признаются правомерными и не вызывают вопросов у населения, если сотрудники полиции объясняют и доказывают, что применяли насилие с целью обеспечения безопасности граждан. Здесь следует оговориться, что в США существует кризис общественного доверия к органам полиции из-за применения оружия белыми полицейскими в отношении чернокожего населения. Однако, несмотря на массовые волнения одной группы населения (как правило, афроамериканцев), органы прокуратуры и судебные органы всегда встают на сторону сотрудников полиции, признавая их действия законными и обоснованными, то есть действует презумпция законности и обоснованности деятельности полиции.

Исходя из этого, по нашему мнению, обоснованность и понятность действий сотрудников полиции должна обеспечиваться за счет выяснения их мотивов совершения действий и придания им публичности. Таким образом, обоснованность и понятность действий сотрудников полиции означает

¹ Янбухтин Р.М. Институт полиции и население: стратегии и перспективы взаимоотношений: монография. – Уфа: УЮИ МВД России, 2013. С. 6.

² Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка: принятый резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г. // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. – М.: Юридическая литература, 1990. С. 319- 325.

³ Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принятые восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, Куба, 27 августа - 7 сентября 1990 г.) // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: www.garant.ru (дата обращения: 05.03.2018).

⁴ Декларация о полиции, принятая резолюцией 690 (1979) Парламентской ассамблеи Совета Европы от 8 мая 1979 г. // Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. – М.: Спарк, 1998. С. 77–81.

⁵ Европейский кодекс полицейской этики. Рекомендация Rec. (2001) 10, принятая Комитетом министров Совета Европы 19 сентября 2001 г. // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: www.garant.ru (дата обращения: 05.03.2018).

соответствие мотивов совершения действий в рамках предоставленных полномочий требованиям действующего законодательства РФ и публичное доведение этих мотивов до конкретного гражданина или общественности.

Осуществление деятельности полиции в некоторых случаях может привести к нарушению или ограничению сотрудником полиции прав и свобод граждан или прав организаций (юридических лиц). В такой ситуации они обязаны принять меры по восстановлению нарушенных прав и свобод. В данном случае речь идет о применении мер защиты (правовосстановительных мер).

Предназначение данных мер предопределено потребностью обеспечить должную охрану прав и законных интересов граждан и их объединений в сфере деятельности полиции. В соответствии с ч. 1 ст. 45 Конституции РФ установлено, что государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется. При этом гражданин может самостоятельно использовать не запрещенные законом средства¹, а также прибегнуть к государственной защите, в том числе с использованием судопроизводства².

Значение мер защиты сегодня всемерно возрастает, что обусловлено потребностью обеспечения защиты прав и законных интересов граждан, юридических лиц, которые вступают в отношения с полицией. С.С. Алексеев указывал, что меры защиты носят отчетливо выраженный восстановительный характер, главной целью их применения является защита права – «государственно-принудительная деятельность, направленная на осуществление «восстановительных» задач – на восстановление нарушенного права, обеспечение исполнения юридической обязанности»³.

Д.Н. Бахрахом было акцентировано внимание на роль названных мер в механизме правовой охраны: «Эти меры непосредственно направлены на восстановление нарушенных правоотношений, на принудительную реализацию невыполненной обязанности, восстановление нарушенных прав. Применяя

¹ Горбачева С.В. Самозащита прав по российскому законодательству: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01. – Н. Новгород, 2005. – 25 с.; Мальцев М.Н. Самозащита субъективных прав по российскому законодательству (теоретико-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Саратов, 2006. – 23 с.

² Статья 46 Конституции РФ; ст. 14 ГК РФ.

³ Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 280.

восстановительные меры, государственные органы охраняют правопорядок путем принудительного восстановления того, что было, возмещение того, что потеряно»¹.

Частью 3 ст. 9 Федерального закона «О полиции» закреплена бланкетная конструкция применения мер защиты, которая устанавливается МВД России и реализуется в случае нарушения сотрудником полиции прав и свобод граждан или прав организаций. В настоящее время порядок принесения извинений гражданину осуществляется в соответствии с Приказом МВД России от 15 августа 2012 г. № 795 «О порядке принесения извинений гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции»².

В соответствии с данным подзаконным нормативным правовым актом извинения гражданину должны быть принесены в возможно короткий срок, но не позднее одного месяца со дня установления (подтверждения) факта нарушения прав и свобод гражданина сотрудником полиции или вступления в законную силу решения суда, признавшего незаконными действия (бездействие) сотрудника полиции, если иное не установлено судом. Важным обстоятельством является то, что такие извинения приносятся по месту нахождения (жительства), работы или учебы гражданина, то есть в соответствии с его пожеланиями.

Так, Новосибирский областной суд в своем апелляционном определении от 18 февраля 2014 г. по делу № 33-1380/2014 г. принял решение оставить без изменения решение Советского районного суда города Новосибирска от 25 ноября 2013 г., а апелляционную жалобу В.А.В. без удовлетворения. Проверив законность и обоснованность решения суда в соответствии с ч. ч. 1, 2 ст. 327.1 ГПК РФ судебная коллегия пришла к выводу, что извинения были принесены в соответствии с приказом МВД России от 15 августа 2012 г. № 795 «О порядке принесения извинений гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции». Таким образом, установив, что в предусмотренный срок извинения были принесены В.А.В. и тем самым восстановлены его нарушенные

¹ Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: учебное пособие. – Пермь, 1969. С. 157.

² О порядке принесения извинений гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции: приказ МВД России от 15 августа 2012 г. № 795 // Зарегистрировано в Минюсте России. 2012. № 25339.

права и свободы, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу об отсутствии оснований для удовлетворения заявления о признании незаконными решения от 13 сентября 2013 г. № 16/В-52,60 и. о. начальника УГИБДД ГУ МВД России по Н.В.Т. и решения от 30 сентября 2013 г. № 21/8220 командира полка ДПС ГИБДД ГУ МВД России по Н.Д.Л. Решение Советского районного суда города Новосибирска от 25 ноября 2013 года исходя из доводов, изложенных в жалобе, оставить без изменения, апелляционную жалобу В.А.В. без удовлетворения¹.

Частью 4 ст. 9 Федерального закона «О полиции» закреплена еще одна мера защиты, а именно на опровержение сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию гражданина, преданных гласности сотрудником полиции, в случае признания их не соответствующими действительности должны быть опровергнуты. Ее необходимо рассматривать как частный случай ст. 152 ГК РФ², которым предусмотрена защита чести, достоинства и деловой репутации. Пунктом 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» определено: «В соответствии с пунктами 1 и 7 статьи 152 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданин вправе требовать по суду опровержения порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию сведений, а юридическое лицо – сведений, порочащих его деловую репутацию. При этом законом не предусмотрено обязательное предварительное обращение с таким требованием к ответчику, в том числе и в случае, когда иск предъявлен к редакции средства массовой информации, в котором были распространены указанные выше сведения»³.

¹ В удовлетворения заявления о признании незаконными действий и решений должностных лиц отказано правомерно, так как установлено, что в предусмотренный срок извинения были принесены заявителю и тем самым восстановлены его нарушенные права и свободы, в связи с чем оснований для удовлетворения требований нет: апелляционное определение Новосибирского областного суда от 18 февраля 2014 г. по делу № 33-1380/2014 г. // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.08.2018).

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

³ О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 4.

Для применения ч. 4 ст. 9 ФЗ «О полиции» следует учитывать следующие условия:

- 1) сведения преданы гласности сотрудником полиции в связи с осуществлением служебной деятельности;
- 2) сведения должны быть признаны порочащими честь, достоинство и деловую репутацию гражданина;
- 3) сведения должны быть признаны порочащими решением суда, следователя, органа дознания, полицией, вступившим в силу;
- 4) сведения опровергаются в той же форме, в какой они были преданы гласности;
- 5) сведения должны быть преданы гласности, в возможно короткий срок;
- 6) срок опровержения не должен превышать одного месяца со дня признания таких сведений не соответствующими действительности.

Наряду с указанным следует принимать во внимание, что опровержение сведений, порочащих честь и достоинство, является наиболее перспективной, но далеко не единственной формой восстановления нарушенного правового состояния¹.

В целях формирования общественного доверия и поддержки граждан МВД России проводит постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества. Пунктом 64 Указа Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»² к полномочиям данного федерального органа исполнительной власти отнесено, что он «организует постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности органов внутренних дел и организаций системы МВД России, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества».

¹ Гаврилов Е. Право на честь и достоинство // ЭЖ-Юрист. 2014. № 40. С. 1-3.

² Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 // СЗ РФ. 2016. № 52 (Часть V). Ст. 7614.

Вопросы проведения мониторинга общественного мнения о деятельности полиции определены приказом МВД России от 1 декабря 2016 г. № 777 «Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции»¹. В соответствии с выше названным нормативным правовым актом «целью постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции является получение социологической информации, отражающей мнение населения о работе полиции в территориальных органах МВД России на региональном и районном уровнях, а также выявление и исследование факторов, влияющих на его формирование»².

К числу форм организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции отнесены следующие:

- 1) взаимодействие с Федеральной службой охраны РФ;
- 2) проведение по результатам опросов ФСО России исследований мнения населения о деятельности полиции в отдельных субъектах Российской Федерации;
- 3) организация и проведение изучения мнения населения о деятельности полиции в территориальных органах МВД России на районном уровне;
- 4) проведение интернет-опросов населения о деятельности полиции в субъектах Российской Федерации с использованием аппаратно-программного комплекса «Официальный интернет-сайт МВД России» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;
- 5) изучение результатов исследований мнения населения о деятельности полиции с учетом сведений российских социологических организаций, опубликованных в средствах массовой информации и сети «Интернет»;
- 6) подготовка в образовательных и научных организациях системы МВД России диссертационных, дипломных, научно-исследовательских и методических работ по проблемам организации постоянного мониторинга общественного

¹ Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции: Приказ МВД России от 1 декабря 2016 г. № 777 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.08.21018).

² Там же.

мнения о деятельности полиции и изучения факторов, влияющих на его формирование.

При этом возникает и требует разрешения несколько проблемных вопросов: во-первых, полученные данные должны носить объективный характер. В этой связи необходимо использовать перспективные методы получения первичных данных. К их числу может быть причислено использование такого социологического метода как анкетирование¹; во-вторых, результаты мониторинга деятельности полиции должны регулярно доводиться до сведения государственных и муниципальных органов, граждан через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет.

Мы разделяем точку зрения В.И. Кононенко о необходимости разработки качественной оценки деятельности ОВД: «Целесообразно разработать вневедомственную оценку деятельности органов внутренних дел исключительно на основе результатов общественного мнения. Система должна определять не только, как использовать различные многочисленные результаты социологических опросов населения, но и порядок превращения оценки деятельности полиции в соответствующие управленческие решения (оказание практической помощи или проведение проверки, поощрение или наказание руководителей)»².

При осуществлении мониторинга деятельности полиции важно проводить целевые виды мониторинга по отдельным направлениям деятельности полиции, что позволит получить более рельефную характеристику ее деятельности и осуществить адресную корректировку³.

Частью 6 ст. 8 ФЗ «О полиции» установлено, что «общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности

¹ Осянин А.Н., Вершинина Е.С. Организация и порядок исследования общественного мнения о деятельности ОВД методом анкетирования: монография. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2017. – 68 с.

² Кононенко В.И. Общественное мнение в оценке деятельности полиции // Информатизация и информационная безопасность правоохранительных органов: сборник трудов XXI Всероссийской научной конференции «Информатизация и информационная безопасность правоохранительных органов», проведенной 30–31 мая 2012 г. в Академии управления МВД России. – М., 2012. С. 66.

³ Мониторинг безопасности личности и оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: аналитический обзор / под общ. ред. А.Л. Ситковского, О.В. Яковлева. – М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2014. – 188 с.

полиции, определяемых федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел».

Следует признать, что «проблематика общественного мнения всегда прочно увязывалась с вопросами политики, права, законов управления: как только заговорили о демократии, обратились к поискам лучшей формы правления, одновременно стали говорить и об общественном мнении, в подавляющем большинстве случаев рассматривая опору на него как основу всякого разумного властвования»¹.

Необходимо принимать во внимание, что на уровне подзаконного нормативного правового регулирования возложены обязанности по осуществлению общественного порядка. Так, в соответствии с п. 98.17 Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции на начальника полиции возложена обязанность по изучению общественного мнения о работе участковых уполномоченных полиции².

Признавая факт юридического закрепления общественного мнения в качестве одного из основных критериев деятельности полиции, важно отметить, что в сознании многих людей живут негативные стереотипы о деятельности полиции и ее отдельных сотрудников. В этой связи необходимо принять безотлагательные меры по повышению имиджа сотрудников полиции в глазах общественности. Одним из приоритетных направлений решения данной задачи является формирование позитивного опыта взаимодействия граждан с полицией, что в конечном итоге должно быть направлено на качественное решение полицией стоящих перед ней задач.

Анализируя проблемы противодействия преступности в России с учетом зарубежных концепций взаимодействия полиции и общества, В.И. Майоров и В.Е. Севрюгин приходят к выводу, что весьма сложно достигнуть принципиальных «сдвигов» за период с момента вступления в силу Федерального закона «О полиции», так как полицейские системы зарубежных государств этот путь

¹ Величинская Ю.Н. «Общественное мнение» в фокусе конституционного права: к вопросу о расширении понятийного аппарата науки // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 9.

² Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 // Российская газета. 2013. № 65.

проходили на протяжении десятилетий. Вместе с тем, это не является основанием для самоуспокоения: необходимо идти по пути построения современной и действенной правоохранительной системы, способной защищать права граждан, ориентироваться на потребности не только государства, но и общества¹.

Существенное внимание законодателем уделено нормативному правовому регулированию такой перспективной формы повышения общественного доверия и поддержки гражданами деятельности полиции как общественные советы². При этом на уровне подзаконного нормативного правового регулирования предусмотрена соответствующая регламентация³. Важно организовать деятельность данных общественных формирований как на федеральном, так и региональном (субъект Российской Федерации) уровнях⁴.

Учитывая значимость деятельности общественных советов, их роли в формировании общественного доверия и поддержки гражданами полиции, нами будет посвящен отдельный параграф, где и будут рассмотрены характеристики данного общественного формирования.

В ходе осуществления деятельности по созданию нормативного правового механизма, обеспечивающего общественное доверие и поддержку гражданами полиции, необходимо реализовать консолидированный учет мнения как граждан, так полиции. При этом, с одной стороны, необходимо предупредить корыстные и другие антиобщественные личностные устремления граждан, которые мешают решению задач, стоящих перед полицией, а, с другой – мотивировать полицию на активную поддержку диалога с гражданами в ходе осуществления профессиональной деятельности. В этой связи перспективным является продолжение практики общественного обсуждения проектов нормативных

¹ Майоров В.И., Севрюгин В.Е. Противодействие преступности на основе современных концепций взаимодействия полиции и общества: опыт зарубежных стран и России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 1. С. 95-106.

² Часть 7 ст. 9 ФЗ «О полиции».

³ Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах: Указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 (ред. от 17.09.2015) // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3154; Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28 июля 2011 г. № 1027 (ред. от 24.07.2015) // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4712.

⁴ Абдулкахирова З.З. Организационно-правовое обеспечение деятельности органов внутренних дел по повышению общественного доверия и поддержке граждан (на примере МВД по Чеченской Республике) // Российский следователь. 2013. № 20. С. 38-42.

правовых актов, регулирующих деятельность полиции. Как нами было обращено внимание ранее, первый опыт такого обсуждения был получен при работе над законопроектом «О полиции». Важным является не только вовлечение граждан в проект обсуждения соответствующих нормативных правовых актов, но и учет их мнения. Убеждены, что такое решение самым позитивным образом скажется на повышении общественного доверия деятельности полиции, а последняя – получит необходимую поддержку граждан.

Подводя итог изложенного материала, можно сделать следующие выводы:

1. В статье 9 ФЗ «О полиции» закреплён принцип общественного доверия и поддержки граждан, который положен в основу деятельности полиции и создает предпосылки для формирования соответствующего правового механизма формирования партнерских отношений в данной области.

2. При выработке правового механизма общественного доверия и поддержки гражданами полиции используются бланкетные конструкции, что требует принятия соответствующих подзаконных нормативных правовых актов на различных уровнях нормативного правового регулирования.

3. В результате исследования определено, что обоснованность и понятность действий сотрудников полиции означает соответствие мотивов совершения ими действий в рамках предоставленных полномочий требованиям действующего законодательства РФ и публичное доведение этих мотивов до конкретного гражданина или общественности.

4. В целях повышения уровня информационной открытости полиции закрепить в ФЗ «О полиции» такую форму работы с обращениями граждан как личный прием, в этой связи часть 3 статьи 8 ФЗ «О полиции» изложить в следующей редакции: *«Полиция регулярно информирует государственные и муниципальные органы, граждан о своей деятельности через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, путем отчетов должностных лиц (не реже одного раза в год) перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами муниципальных образований и перед*

гражданами, а также путем личного приема граждан по их обращениям должностными лицами. Периодичность, порядок отчетности, а также категории должностных лиц, уполномоченных отчитываться перед указанными органами и гражданами, осуществлять прием граждан по их обращениям определяются федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел».

5. В целях закрепления документальной формы факта нарушенного права гражданина, часть 3 Приказа МВД России от 15 августа 2012 г. № 795 изложить в следующей редакции: *«Извинения гражданину приносятся в письменной форме в возможно короткий срок, но не позднее одного месяца со дня установления (подтверждения) факта нарушения прав и свобод гражданина сотрудником полиции или вступления в законную силу решения суда, признавшего незаконными действия (бездействие) сотрудника полиции, если иное не установлено судом».*

6. В целях повышения реализации Приказа МВД России от 15 августа 2012 г. № 795 дополнить его частью 5 следующего содержания: *«Нарушение порядка принесения извинения гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции, влечет дисциплинарную ответственность должностного лица органа внутренних дел».*

7. Нормативное правовое регулирование общественного доверия и поддержки гражданами полиции имеет многоуровневый характер и осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации, при этом осуществляется как на законодательном уровне, так и уровне подзаконного нормативного правового регулирования.

8. Для более качественного правового обеспечения нормативного правового регулирования отношений по формированию общественного доверия и поддержки гражданами полиции необходимо активизировать экспертную деятельность населения по подготовке проектов, соответствующих нормативных правовых актов. При этом следует задействовать потенциал современных коммуникационных ресурсов.

ГЛАВА II. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОБЩЕСТВА И ПОЛИЦИИ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ПОВЫШЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ДОВЕРИЯ И ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАНАМИ ПОЛИЦИИ

§ 1. Понятие и виды форм взаимодействия общества и полиции, направленные на повышение общественного доверия и поддержки гражданами полиции

Наличие форм взаимодействия общества и полиции обусловлено сложившимися практиками привлечения общественности к правоохранительной сфере. Формы взаимодействия общества и полиции закрепляются в нормативных правовых актах, регулирующих как деятельность полиции, так и общественных организаций, осуществляющих различные функции по сотрудничеству и взаимодействию с государственными и публичными структурами.

В исследуемом правовом и организационном смысле «форма» может означать «способ существования содержания, неотделимый от него и служащий его выражением; тип, устройство, способ организации чего-нибудь»¹.

Сотрудничество является более развитой и организованной формой содействия, предполагающего регулярный характер помощи. Сотрудничество граждан с полицией представляет собой организационно и юридически урегулированную форму содействия граждан, привлекаемых с их согласия к выполнению отдельных функций и задач полиции.

Содействие граждан полиции можно определить, как их осознанные действия, направленные на оказание помощи полиции. В основе такого сотрудничества лежат: активная гражданская позиция, желание исполнить гражданский долг и обеспечить соблюдение норм действующего законодательства в сфере внутренних дел. Эти действия могут иметь единичный (однократный) или регулярный, коллективный или индивидуальный, гласный или

¹ Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. - 4-е изд., стереотип. – М.: Рус.яз., 2002. С. 755.

негласный, характер. При этом действия должны быть осознанными и добровольными¹.

Взаимодействие выражает процесс воздействия, влияния различных объектов друг на друга, их взаимосвязь, взаимообусловленность, взаимопереход, порождение одним объектом другого. Взаимодействие носит универсальный и объективный характер, в нем выражается взаимная связь всех структурных элементов общественного развития, включая формирование гражданского общества, способы его формирования и интеграции с органами государственного и муниципального управления.

Тем самым основные направления деятельности полиции могут быть осуществлены при взаимодействии с гражданами и институтами гражданского общества², которые являются выразителями интересов личности, социальных групп и др. Процесс взаимодействия полиции с людьми и с институтами гражданского общества происходит на основании «общественного договора», согласно которому, его субъекты объединяют усилия по обеспечению правопорядка и защите конституционных прав людей, при непосредственном участии государства и его органов: представительных (законодательных), таких, как представительные органы федерального уровня, субъектов федерации, местного самоуправления; исполнительных – правительство, исполнительные учреждения различного уровня; судебных – конституционный, верховный суды, суды общей юрисдикции, суды субъектов федерации, органы надзора. Институты гражданского общества выступают в роли демократического компенсаторного механизма, призванного обеспечить контроль, мониторинг и процесс социально-экономических преобразований.

Если принять во внимание то, что полиция является частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, то она участвует как в общей, так и в политической

¹ Кононов А.М. Указ. соч. С.237-238.

² Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 35-45; Туманова А.С. Исторический опыт развития гражданского общества в поздней имперской и советской России и современные тенденции гражданской самоорганизации // Гражданское общество в России и за рубежом. 2013. № 2. С. 26-31; Шелудякова Т.В., Шелудякова Е.С. Историческая трансформация понятия гражданского общества // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 3. С. 21-24.

социализации граждан в части формирования и развития политической культуры. Одновременно полиция выступает субъектом политического и социально-экономического процесса через различные формы индивидуального и коллективного участия в нем различных социальных групп населения, например, через Общественные советы при органах Министерства внутренних дел.

Формирующиеся и развивающиеся отношения между полицией и институтами гражданского общества должны учитывать конкретный историко-культурный тип общественного развития и политический процесс гуманизации экономики и управления государством. Гуманизм является основой принципиально нового отношения к человеку с его правами и обязанностями гражданина. Гражданское общество представляет собой систему общественных отношений, первичным и структурообразующим элементом которых является гражданин. В гуманистическом контексте гражданин образует первичную основу гражданского общества, его институтов и отличается от обычного физического лица тем, что он обладает правами человека, защищенного Конституцией РФ и международным общественным движением за права человека, он обладает правами владения, пользования и распоряжения своим имуществом, трудом, интеллектуальным продуктом и наделен гарантированными законом РФ правами.

Статья 9 ФЗ «О полиции» закрепляет элементы принципа общественного доверия и поддержки граждан. В частности, закрепляется важнейшая задача полиции, которая состоит в том, что полиция при осуществлении своей деятельности стремится обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан. Другой задачей, определенной в этой статье, является обоснованность и понятность для граждан действий сотрудников полиции.

Вместе с тем, в рассматриваемой статье ФЗ «О полиции» ничего не говорится о способах или формах взаимодействия между органами внутренних дел и населением. Однако успешная реализация данного принципа возможна лишь при наличии определенных форм взаимодействия полиции и населения, которые позволят добиться необходимых результатов по повышению общественного доверия и соответствующей поддержки граждан полиции.

В юридической науке отсутствует четко определенные формы взаимодействия органов государственной власти и общества. В юридической литературе неоднозначно трактуются формы взаимодействия между правоохранительными органами и гражданами.

Например, А.Г. Галкин и А.С. Каинов, рассматривая взаимодействие институтов гражданского общества и прокуратуры, указывают на такие формы и способы сотрудничества: 1) совместное проведение научно-практических конференций, семинаров, «круглых столов»; 2) информирование населения о роли прокуратуры и институтов гражданского общества в защите прав и свобод человека и гражданина, о состоянии законности в стране и принимаемых мерах по ее укреплению; 3) правовое просвещение населения в виде консультаций, лекций, бесед, правовых викторин о правах, обязанностях, ответственности за правонарушения, в том числе посредством размещения разъяснений законодательства в СМИ; 4) совместное расследование нарушений прав человека институтами гражданского общества и прокуратурой; 5) участие в судебных разбирательствах по уголовным и гражданским делам; 6) привлечение институтов гражданского общества к правотворческой деятельности; 7) иные совместные мероприятия органов прокуратуры и институтов гражданского общества¹.

По мнению С.А. Васильева, к основным формам взаимодействия полиции с общественностью относятся: 1) взаимный обмен информацией (ч. 2 ст. 8²); 2) обеспечение общественной безопасности (п. 1 ч. 7 ст. 9); участие общественности в правотворческой деятельности органов внутренних дел (п. 2, 3 ч. 7 ст. 9); осуществление общественного контроля за деятельностью полиции (п. 5 ч. 7 ст. 9, ст. 50)³.

В свою очередь Е.В. Киричѐк предлагает различать две основные формы взаимодействия полиции и гражданского общества и сводит их к правовым и неправовым. «Правовая форма всегда влечет четко выраженные юридические

¹ Галкин А.Г., Каинов А.С. Взаимодействие институтов гражданского общества и прокуратуры // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. 2016. Т. 22. № 5. С. 246-249.

² В данном случае делаются ссылки на Федеральный закон «О полиции».

³ Васильев С.А. Основные формы взаимодействия полиции с общественностью: проблемы и перспективы развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. С. 20-22.

последствия. Неправовая форма прямых юридических последствий не влечет, так как их совершение не связано с изданием правовых актов. В частности, они не порождают правовых отношений. Это совершение различного рода организационных действий.

С позиции правовой формы взаимодействия полиции и институтов гражданского общества можно представить в следующих видах: обращения граждан и коллективных субъектов, подготовка проектов правовых актов, общественные обсуждения правовых актов, слушания, протестные акции, акты общественной экспертизы и общественной аккредитации. К неправовой форме можно отнести: совещания, конференции, семинары, круглые столы и т. д., получение информации о деятельности полиции и т. п.»¹.

И.В. Федотова, рассматривая различные точки зрения на формы и методы взаимодействия полиции с институтами гражданского общества, приходит к выводу, что в теоретических исследованиях называются различные формы: «сотрудничество; общественные и экспертные советы, рабочие группы; совместные мероприятия, в том числе проверки; обмен информацией; общественные экспертизы проектов решений, нормативных правовых актов; совместная подготовка проектов нормативных правовых актов; опросы граждан; публичные слушания, обсуждения и консультации; организационная, информационная, финансовая, иная материальная поддержка общественных организаций; управленческое консультирование; переговоры и посредничество; рекомендательные акты (хартии, заявления, декларации)»².

Рассматривая деятельность участковых уполномоченных полиции, И.В. Лесовик выделяет следующие формы их взаимодействия с гражданским обществом: «1) разъяснение гражданам мер предосторожности в целях предупреждения преступлений и административных правонарушений, направленные на обеспечение их личной и имущественной безопасности; 2)

¹ Киричѐк Е.В. Взаимодействие полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации: понятие, цели, принципы, типы и формы // *Lex Russica*. 2014. Т. ХСVI. № 9. С. 1093-1103; Киричѐк Е.В. Взаимодействие полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации // *Административное право и процесс*. 2015. № 7. С. 28-33.

² Федотова И.В. Формы и методы взаимодействия полиции с институтами гражданского общества // *Вестник Московского университета МВД России*. 2015. № 2. С. 185-192.

индивидуальная профилактическая работа с лицами, ведущими антиобщественный образ жизни и ранее совершавшими противоправные деяния; 3) работа с обращениями граждан и их личный прием; 4) поощрение членов общественных объединений правоохранительной направленности, внештатных сотрудников полиции и граждан, отличившихся в охране общественного порядка; 5) осуществление общественного контроля за соблюдением законодательства, профилактика негативных явлений (пьянства, наркомании и т. д.), проведение совместных рейдов, патрулирования, правовое воспитание и просвещение населения; 6) оказание содействия и помощи институтам гражданского общества в осуществлении ими мероприятий по охране общественного порядка и проведении профилактической работы с правонарушителями и лицами, находящимися в социально-негативной среде; 7) информирование общественности о совершенных правонарушениях, получение от них информации, представляющей оперативный интерес для полиции; 8) отчет участкового уполномоченного полиции перед населением о проделанной работе в порядке, установленном правовыми актами МВД России»¹. Аналогичной позиции придерживается также и И.А. Адмиралова².

Вышеизложенные позиции позволяют сделать следующие предварительные выводы. Во-первых, взаимодействие полиции и институтов гражданского общества является реальным, а не иллюзорным, имеющим важное значение. Во-вторых, такое взаимодействие осуществляется в соответствующих формах. В-третьих, данные формы отличаются неоднородностью и среди исследователей отсутствует единство по данному вопросу. В-четвертых, наличие разнообразных форм взаимодействия позволяет творчески организовать взаимодействие полиции и институтов гражданского общества, добиться эффективности данной деятельности.

¹ Лесовик И.В. Основные формы взаимодействия участковых уполномоченных полиции и институтов гражданского общества // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2016. № 14-1. С. 244-245.

² Адмиралова И.А. Правовое регулирование повышения эффективности административной деятельности полиции в механизме обеспечения прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 1055-1066.

Проведенный краткий анализ форм взаимодействия полиции и институтов гражданского общества, к сожалению, не позволяет определить, какие именно формы взаимодействия полиции и населения наилучшим образом влияют на уровень общественного доверия к органам внутренних дел. Хотя, несомненно, все формы взаимодействия полиции и населения имеют важное практическое значение и их можно творчески задействовать с учетом разнообразных ситуаций.

С целью определения наиболее эффективных форм взаимодействия общества и полиции, направленных на повышение общественного доверия и поддержки граждан полиции, следует сформировать их классификационную модель и установить, каким образом они влияют на общественное мнение о деятельности полиции.

Во-первых, одним из факторов, который имеет принципиальное значение для установления или реализации той или иной формы взаимодействия, является определение инициатора этого взаимодействия.

Инициаторами сотрудничества могут выступать как граждане, другие субъекты гражданского общества, так и полиция, ее сотрудники. По смыслу п. 34 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» инициатива привлечения граждан к внештатному сотрудничеству исходит от полиции, а инициатива негласного сотрудничества – от граждан, «изъявивших желание конфиденциально содействовать полиции». Однако это не исключает, что в первом случае инициатива может исходить непосредственно от граждан, а во втором – от штатных сотрудников полиции. Но в любом случае принятие решения о возможности сотрудничества с конкретным гражданином – прерогатива должностных лиц федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или территориальных органов.

Инициатором взаимодействия или сотрудничества могут быть органы внутренних дел, например, когда происходит привлечение граждан с целью охраны общественного порядка, информирование граждан о своей деятельности, разъяснительная и профилактическая работа с населением о недопустимости совершения преступлений и административных правонарушений, привлечение научных работников для анализа и экспертной оценки проектов нормативных

правовых актов, и т.п. Важной формой взаимодействия также является привлечение граждан для участия в общественных советах, координационных и экспертных органах, создаваемых при органах внутренних дел, включение общественности в рабочие группы по проработке какого-либо вопроса. Другой формой может считаться оперативная работа с населением, привлечение на штатной или внештатной основе граждан для получения необходимой информации с целью раскрытия и пресечения преступной и иной противоправной деятельности. В этом случае, полиция фактически позволяет участвовать в осуществлении возложенных на нее функций, что делает ее работу прозрачной и более понятной для населения.

Сотрудничество, которое происходит по инициативе граждан, связано с решением каких-либо проблемных вопросов или спорных ситуаций. В некоторых случаях основной целью такого сотрудничества становится соблюдение законности в деятельности сотрудников полиции и обеспечении прав и свобод граждан, законных интересов организаций.

Основной формой такого сотрудничества, возникающего по инициативе граждан, является обращение в полицию для получения какой-либо информации. Формы обращений граждан Российской Федерации регулируются соответствующим Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации»¹. В статье 4 выше указанного Федерального закона установлено, что формами обращения гражданина являются предложение, заявление и жалоба. От того, как будет реагировать полиция на обращения граждан, напрямую зависит мнение населения о полиции. Если обращения рассматриваются в установленные сроки и по ним принимаются обоснованные аргументированные решения или ответы в соответствии с действующим законодательством РФ, то это будет позитивно влиять на оценку деятельности полиции со стороны населения.

¹ О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

Важно иметь в виду, что полиция должна по возможности открыто рассматривать обращения граждан, в том числе и жалобы на действия сотрудников полиции. Для этого необходимо использовать современные информационные ресурсы в сети Интернет.

Здесь же можно указать еще одну формы взаимодействия полиции с населением – это общественный контроль¹. Общественный контроль осуществляется по инициативе граждан или общественных организаций в различных формах и с использованием методов, предусмотренных в законе. Следует признать, что «в современном мире общественный контроль является важнейшим элементом развития общества и государства»².

Необходимой формой взаимодействия по инициативе граждан может считаться приглашение сотрудников полиции для разъяснительной или пропагандистской работы на предприятия или в учреждения, например, в образовательную организацию с целью проведения профилактических встреч со школьниками, студентами или иными категориями обучающихся.

Взаимодействие должно происходить повседневно и на различных уровнях, в том числе и на бытовом уровне. Например, когда гражданин на улице или в другом общественном месте обращается с каким-либо вопросом к сотруднику полиции, например, узнать, где находится определенный адрес или помочь в нахождении какого-либо объекта. Обращение может быть связано и с помощью при поломке автомобиля, потере проездных документов и при возникновении других затруднений различной степени остроты. Во всех случаях сотрудник полиции не должен вызывать чувство опасности для гражданина, а, напротив, его вежливость и внимательность должна оставить в воспоминаниях гражданина только положительные чувства, связанные с окрепшим доверием к правоохранительным органам.

Во-вторых, классификация форм взаимодействия может зависеть от вида участия граждан в деятельности полиции. Так, граждане могут непосредственно,

¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Российская газета. 2014. № 163.

² Мартынов А.В. Современное состояние и перспективы развития системы общественного контроля в России // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 8.

то есть лично участвовать в деятельности полиции, например, при личном обращении в органы внутренних дел или в случае личного участия в мероприятиях по охране общественного порядке совместно с сотрудниками полиции. Такая форма значительным образом влияет на восприятие гражданами деятельности полиции. Полученный положительный опыт, когда обращение гражданина без задержек и в соответствии с законом удовлетворено, а при непосредственном участии в охране общественного порядка получен положительный опыт общения с сотрудниками полиции, напрямую влияет на повышение уровня общественного доверия и поддержки граждан деятельности полиции.

Не менее важной формой непосредственного взаимодействия граждан с полицией является осуществление общественного контроля¹. Чем более открытой для общественного контроля является деятельность полиции, тем более результативным он становится. Кроме того, важное значение имеет надлежащая правовая регламентация общественного контроля, позволяющая должным образом осуществлять субъектам общественного контроля свои полномочия. Наличие системы эффективного общественного контроля может рассматриваться в качестве «лакмусовой» бумаги, указывающей на полноценное и полномасштабное взаимодействие общества и полиции. И, напротив, слабая правовая регламентация общественного контроля, нежелание или воспрепятствование субъектам общественного контроля со стороны полиции реализовывать предоставленные полномочия, может свидетельствовать о низком уровне взаимодействия населения и полиции, что может вызывать у граждан обоснованное недоверие к деятельности сотрудников полиции.

Опосредованное участие граждан в деятельности полиции заключается в создании и функционировании специальных общественных органов, в которые

¹ Крицкая М.С. Общественный контроль административной деятельности полиции (правовые и организационные аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж: Воронежский юридический институт МВД России, 2017. – 206 с.; Макарейко Н.В. Пределы общественного контроля за административной деятельностью полиции // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы III Всероссийской научно-практической конференции (Россия, Нижний Новгород, 29-30 июня 2017 г.) / отв. ред. докт. юрид. наук, доцент А.В. Мартынов. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2017. С. 392–401.

привлекаются независимые представители общества. Это могут быть консультативные, научные, совещательные или экспертные органы, создаваемые при центральных и территориальных органах внутренних дел. Наиболее распространенным таким органом являются общественные советы при органах внутренних дел. Конечно же, деятельность общественных советов ограничивается предоставленными им полномочиями, а также напрямую зависит от порядка формирования этого общественного совета, то есть включения в него именно независимых представителей общественности.

Еще одной формой опосредованного участия граждан в деятельности полиции может быть участие в деятельности Общественной палаты РФ и общественных палат субъектов РФ. В состав общественных палат включаются граждане, которые обладают соответствующими профессиональными знаниями и авторитетом в обществе. Однако, также, как и в первом случае, принципиальное значение имеет порядок формирования этих общественных органов или организаций, который не всегда позволяет включить в их состав действительно независимых и занимающих активную и принципиальную жизненную позицию по наиболее общественно важным вопросам.

Следующей опосредованной формой может считаться участие граждан в деятельности общественных организаций, которые взаимодействуют с полицией.

В последние годы устанавливаются всё более тесные связи между полицией и общественными организациями, происходит взаимный обмен информацией. Полиция получает необходимые сведения об общественных организациях, о тех проблемах, решением которых они заняты. В результате намечаются точки соприкосновения и взаимодействия между полицией и этими организациями. «Если полиция желает иметь авторитет в обществе и успешно решать поставленные задачи, она должна учитывать классовый характер, этническое и социальное различие и обеспечивать социальную безопасность»¹.

¹ Брылёва Е.А. Формирование нового облика сотрудника полиции // Полиция России: вчера, сегодня, завтра: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 2 т. / под общ.ред А.Н. Конева. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2012. Т. 1. С. 227.

Мы в полной мере не можем разделить данную позицию, так как существует потребность и необходимость отказаться от классовых предрассудков. Учет национальных, расовых, этнических, демографических и других особенностей субъектной характеристики субъектов взаимодействия должен быть направлен на его эффективное взаимодействие, но при этом не должен нарушаться принцип равенства, закрепленного в ст. 19 Конституции РФ.

Особенно это касается общественных организаций, основной целью которых является правозащитная деятельность. Вместе с тем, несмотря на наличие достаточного числа таких общественных организаций в нашей стране, их деятельность не всегда носит продуктивный характер, что сказывается на очень слабом взаимодействии органов полиции и общественных правозащитников. Очевидно, что полиция, являясь достаточно закрытым органом, осуществляющим правоохранительные функции, расценивает деятельность общественных правозащитных организаций как недопустимое вмешательство в свою деятельность, препятствующее раскрытию и расследованию преступлений и правонарушений. Во многих случаях и сами правозащитные организации стараются выискивать недостатки и нарушения в деятельности полиции.

В-третьих, необходимой и очень важной формой взаимодействия общества и полиции, направленной на повышение доверия и поддержки гражданами полиции, является сотрудничество органов внутренних дел со средствами массовой информации.

Средства массовой информации занимаются освещением деятельности полиции, предоставляя населению как позитивную, так и негативную информацию о деятельности органов внутренних дел. По сложившейся традиции государственные СМИ активно сотрудничают с органами внутренних дел и освещают с позитивной стороны их деятельность. Напротив, негосударственные СМИ заостряют внимание на проблемах полиции, прежде всего, коррупционного характера, освещают факты нарушения прав и свобод граждан, и законных интересов организаций, особенно предпринимателей.

Вместе с тем, нельзя не отметить возрастающую роль СМИ при формировании общественного мнения о деятельности полиции. «С помощью СМИ осуществляется предупреждение правонарушений, разъясняются гражданам формы и способы защиты от противоправных посягательств и др. Взаимодействие полиции со СМИ в сфере охраны общественного порядка приносит результаты: журналистские расследования помогают правоохранительным органам раскрыть многие преступления и привлечь к уголовной ответственности криминальных лиц, сформировать положительное мнение о власти и полиции, способствуют противостоянию терроризма и экстремизма»¹.

С.Н. Трипутин, сотрудник Департамента государственной службы и кадров МВД России, справедливо отмечает, что «...сегодня на СМИ сложно оказывать какое-либо влияние, но мы стремимся подать такие материалы, чтобы журналистские публикации отражали реальное положение дел в МВД. В частности, руководители Департамента государственной службы и кадров МВД России неоднократно приглашались в студию радиостанции «Милицейская волна» для записи программы «прямой разговор», публиковались в ведущих федеральных печатных СМИ (журналах и газетах), рассказывая о деятельности Департамента. В настоящее время мы активно используем ресурсы сети «Интернет». Ведь в работе со СМИ очень важно правильно выстроить схему доведения информации до журналистов и общества. Успешно функционирует сайт Департамента государственной службы и кадров МВД России с популярными у пользователей баннерами «Дневник добрых дел», «Нормативные документы», «Электронная библиотека», «Интернет-приемная». Особый интерес у граждан вызывает информация, размещаемая в «Дневнике добрых дел». Данный раздел постоянно обновляется и содержит информацию о тех сотрудниках, которые, выполняя свой служебный долг, проявили мужество и героизм»².

¹ Правовое положение полиции МВД России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [С.Ю. Анохина и др.]; под. ред. Ф.П. Васильева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. С. 668-669.

² Трипутин С.Н. Имидж российской полиции: состояние, проблемы и приоритеты // Общественное мнение о деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: состояние и перспективы: материалы

В отделах полиции создаются общественные пресс-центры с целью привлечения СМИ в решении правоохранительных задач, а также для формирования объективного общественного мнения о деятельности органов внутренних дел и повышении их авторитета. Подобное организационное решение позволяет оперативно доводить до населения наиболее важную информацию о деятельности полиции, которая, в ряде случаев, вызывает широкий общественный резонанс. При этом следует учитывать, что заблаговременное информирование в ряде случаев позволяет предупредить распространение недостоверной информации, которая несет существенный дезорганизационный потенциал.

Главным выводом относительно взаимодействия СМИ и органов полиции может служить то, что они должны отражать объективную реальность, как позитивные, так и негативные стороны работы полиции. Ибо перекося в ту или другую сторону при реальном соприкосновении граждан с сотрудниками полиции приведет к еще большему отрицательному результату. Например, если в СМИ постоянно освещается только положительная работа органов внутренних дел, а при обращении гражданина в полицию он получит самые негативные эмоции и результаты, то это вызовет огромное недоверие не только к полиции, но и к СМИ. В свою очередь освещение в СМИ исключительно негативных моментов работы полиции имеет аналогичный эффект: у гражданина отсутствует желание обращаться и сотрудничать с органами полиции. Даже в случае положительного общения с сотрудниками полиции, на фоне общего негатива в СМИ, может быть расценено как редкое исключение из правила.

В-четвертых, принципиальное значение для градации и исследования форм взаимодействия граждан и полиции имеют обозначенные в законе цели взаимодействия и сотрудничества граждан с полицией. В этой связи можно выделить несколько ключевых направлений, которые связаны либо с осуществлением функций полиции, либо с правозащитной деятельностью.

Например, в соответствии с Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»¹ основной целью участия граждан в охране общественного порядка является оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам по защите жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах.

Внутрицелевую направленность имеют также такие формы взаимодействия как проведение совместных совещаний по разработке концепций и программ общественных объединений и граждан по актуальным вопросам деятельности полиции; осуществление общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности полиции; обсуждение вопросов, касающихся деятельности полиции, в средствах массовой информации.

Согласно ст. 6 Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»² целью деятельности общественных наблюдательных комиссий является содействие реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания. Иными словами, этот вид общественного контроля направлен на защиту и обеспечение прав и свобод граждан, находящихся в местах принудительного содержания, но не вполне способствует реализации правоохранительных функций, осуществляемых органами полиции.

В виду отсутствия надлежащей правовой регламентации общественного контроля за деятельностью полиции, что предусматривается ч. 1 ст. 50

¹ Об участии граждан в охране общественного порядка: Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

² Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ (ред. от 19.07.2018) // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

Федерального закона «О полиции», цели данного вида контроля могут быть определены пока лишь в теоретическом плане¹.

И наконец, *в-пятых*, наиболее современными формами взаимодействия органов полиции и населения являются средства его отправления. В этой связи речь должна идти о его осуществлении при помощи соответствующих информационных систем и информационных технологий.

В последнее время наблюдается повышение роли социальных сетей в Интернете, то есть речь идет о формировании электронной демократии². Электронная демократия в качестве политико-правового явления представляет собой особую форму участия населения в управлении обществом и государством посредством использования информационно-коммуникационных технологий. В настоящее время сформировалось киберпространство, роль которого существенно возрастает, но его потенциал должным образом не оценивается. По мнению И.М. Рассолова, киберпространство характеризует все то, что в нашей жизни связано с цифровыми технологиями, и в первую очередь с Интернетом. Этот виртуальный мир существует вне географического пространства, а термин «киберпространство» позволяет специалистам рассуждать об этом пространстве, как если бы он был некоей пространственной территорией³.

Данная сфера нуждается в необходимом правовом регулировании формы существования демократических политических отношений и политической практики. Однако малоисследованной стороной работы современной полиции в странах Европы является работа полицейских структур в социальных сетях Интернет. Люди создают и отправляют по Интернету и Скайпу текстовые, фото- и

¹ Десятых П.В. Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. – М., 2009. – 196 с.; Занина Т.М., Крицкая М.С. Общественный контроль за деятельностью полиции: понятие, задачи, принципы // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 38-42.

² Сундатова О.Ю., Ходина Э.В. Развитие «электронной демократии» в странах Запада // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9. С.38-48; Садекова Г.У., Токарева Е.А. Перспективы развития электронного голосования: совершенствование законодательства в условиях сближения международного и внутригосударственного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 4. С. 28-32; Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5-13; Помазанский А.Е. Роль институтов прямой демократии в обеспечении контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 13-24.

³ Рассолов И.М. Право и интернет: теоретические проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. – М.: 2008. С. 177.

видеосообщения, общаются с друзьями, посылают на день рождения пожелания, узнают новых людей, просят о помощи и т.д.

Социальные системы информации стали частью повседневной жизни. Поэтому данное социальное развитие не может быть проигнорировано полицейскими силами, которые теперь обязаны наблюдать за гражданами в интернет-сетях.

Полиция в Российской Федерации стремится находиться в курсе подобных событий. При этом офицеры полиции могут использовать, например, Twitter или Facebook без ограничений и в значительной степени на пользу полиции. Например, благодаря социальным сетям в Нижнем Новгороде удалось выйти на след убийцы-студента, который застрелил своего преподавателя по политическим убеждениям.

Население принимает технологию как необходимость, размышляя, как использовать новшества в своей работе. Данный подход обеспечивает сотрудников полиции высокой степенью свободы, позволяет им держать контроль над теми, кто использует социальные сети, а также предупреждать о потенциальных угрозах и об их источниках.

Большое количество пользователей Интернета потрясла судьба Лизы Фомкиной, пятилетней девочки, которая вместе со своей тетей пропала в лесу близ города Орехово-Зуево Московской области 13 сентября 2010 г. В первые дни к поиску были привлечены работники милиции, МЧС, то есть те субъекты, для которых это является профессией. С того момента, как информация попала в Интернет, сотни неравнодушных людей присоединились к поиску малолетнего ребенка. Информация по поисковым операциям и результатам очень активно обсуждалась в различных блогах, на форумах и социальных сетях.

Сообщества владельцев вездеходов, квадроциклов, кинологов, около 500 добровольцев, постоянно транслировали информацию о ходе поисков, помогали оповещать неравнодушных людей. Цель была одна: проинформировать как можно больше людей для того, чтобы они приняли участие в поисках. Живой

журнал, в котором освещался ход и результаты поисков, регистрировал до двадцати тысяч посещений в сутки.

Отряд «Лизы Алерт» не принимает денежную помощь, не имеет расчетных счетов и виртуальных кошельков; все поисковые мероприятия проводятся на добровольной основе при помощи личных вещей и оборудования членов отряда¹. Свои странички отряд «Лиза Алерт» имеет в социальных сетях: Живом журнале, Twitter, Facebook, Одноклассниках, Vkontakte и др.

Такие движения расширяются, волонтерские отряды создаются во многих регионах России, они объединяются в Содружество волонтеров «Поиск пропавших детей»². Как зафиксировано в Концепции Содружества, оно оказывает посильную помощь и содействие государственным структурам в поиске пропавших детей. Волонтеры распространяют информацию о пропавших детях в Интернете, СМИ, расклеивая листовки, оказывают поддержку в поиске на местности методом прочесывания и опроса местных жителей³.

Сотрудники полиции имеют дело с разнообразием социальных средств информации и при этом используют для их отбора модульный подход. Его потенциал позволяет постоянно быть в курсе изменений, когда некоторые сети, не являющиеся популярными сегодня, завтра могут приобрести чрезвычайную известность и востребованность среди широких слоев пользователей Интернета.

Некоторые национальные полицейские силы, в том числе и в России, привлекают средства социальной информации централизованно. В этом случае используется собственный полицейский веб-сайт как центр сбора и одновременно как архив для всей важной информации, поступающей из социальных сетей. Это удобно, поскольку содержание информации остается под полным контролем и им можно управлять в интересах полиции.

Общая цель социальных сетей – распространение информации. Данная цель полностью соответствует интересам полиции, поскольку помогает ускорять

¹ «Лиза Алерт» – некоммерческое общественное объединение, состоящее из добровольцев и занимающееся поиском пропавших без вести людей [Электронный ресурс]. URL: <http://lizaalert.org/> (дата обращения: 04.10.2017).

² Поиск пропавших детей [Электронный ресурс]. URL: <http://poiskdetei.ru> (дата обращения: 04.10.2017).

³ Тимохов В.П. Участие гражданского общества в реализации правоохранительной функции государства: история и современность: монография. Рязань: Рязанского филиала Московского университета МВД России, 2012. С. 70-73.

и расширять традиционные возможности полицейского информационного оповещения. Например, полиция может сообщить гражданам в режиме реального времени о недавних преступлениях, дорожных происшествиях, пропаже людей, краже транспортных средств, о подозреваемых или арестованных лицах. Указанные сообщения могут быть связаны с просьбами о помощи, исходящими от самого населения. Как показывает опыт таких европейских государств, как Бельгии, Голландии, Германии, Венгрии, часто такие сообщения в социальных сетях, производимые самой полицией, дают положительные результаты¹.

Twitter или Facebook ясно демонстрируют, если полиция оставляет где-то свободное место, то его заполняют другие. Также понятно, что общественное использование социальных средств информации будет только расти. И если действительно полицейские силы хотят иметь дело с этим явлением, то их роль и власть в социальных событиях и сильный голос в популярных общественных обсуждениях в социальных сетях не должны быть недооценены.

Полицейские стран Евросоюза справедливо считают, что использование интернет-пространства увеличивает прозрачность правоохранительной деятельности и положительно влияет на ее общественное восприятие, что в совокупности улучшает отношения полиции с населением².

Таким образом, проанализированные нами формы взаимодействия граждан и полиции классифицируются в зависимости от степени влияния на общественное доверие и поддержку гражданами полиции. Вместе с тем, теоретическое исследование было бы неполным и односторонним, если не были бы использованы эмпирические и статистические методы исследования.

Нами была разработана анкета для сотрудников полиции, перед которыми были поставлены следующие вопросы: 1. Назовите формы взаимодействия полиции с гражданами, которые повышают уровень общественного доверия к полиции? 2. Какие факторы и условия влияют на уровень поддержки гражданами деятельности полиции? 3. Что необходимо изменить для улучшения

¹ Fehervary Janos. Editorial: Research and Science in CEPOF – A Personal Retrospect // European Police Science and Research Bulletin. Issue 5. Summer 2011. Pp. 4-11.

² Европейская сеть по предупреждению преступности [Электронный ресурс] // URL:<http://www.eucpn.org/work> (дата обращения: 04.10.2017).

взаимодействия граждан и полиции, чтобы повысить уровень общественного доверия и поддержки гражданами полиции?

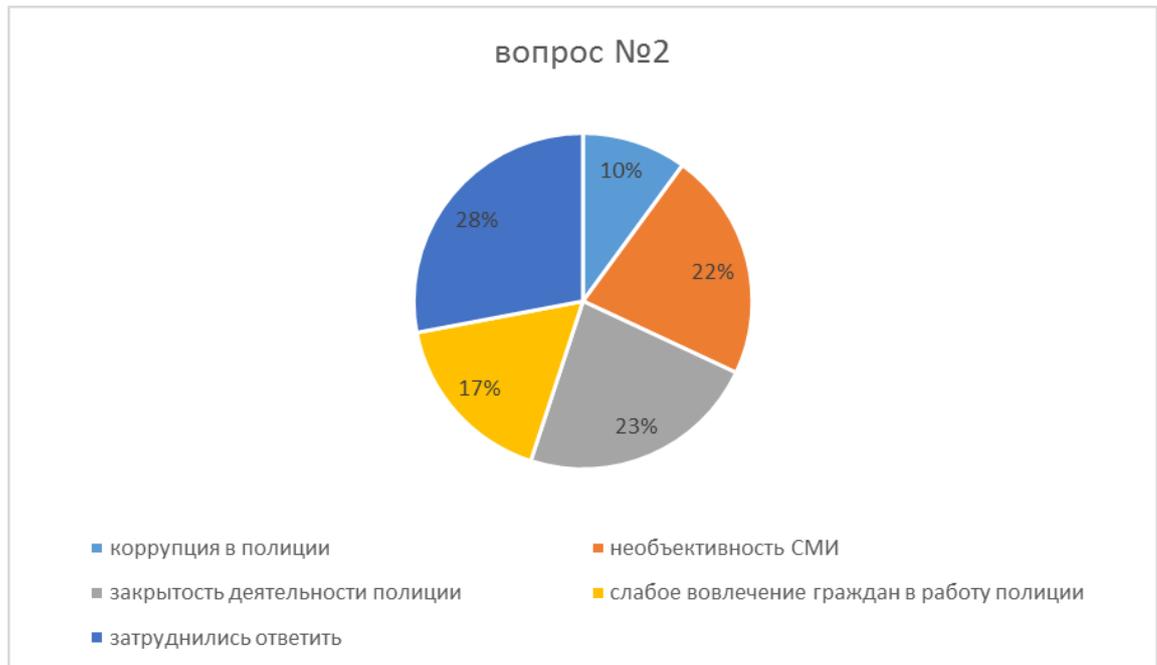
Результаты анкетирования сотрудников полиции по вопросу №1. «Назовите формы взаимодействия полиции с гражданами, которые повышают уровень общественного доверия к полиции?»



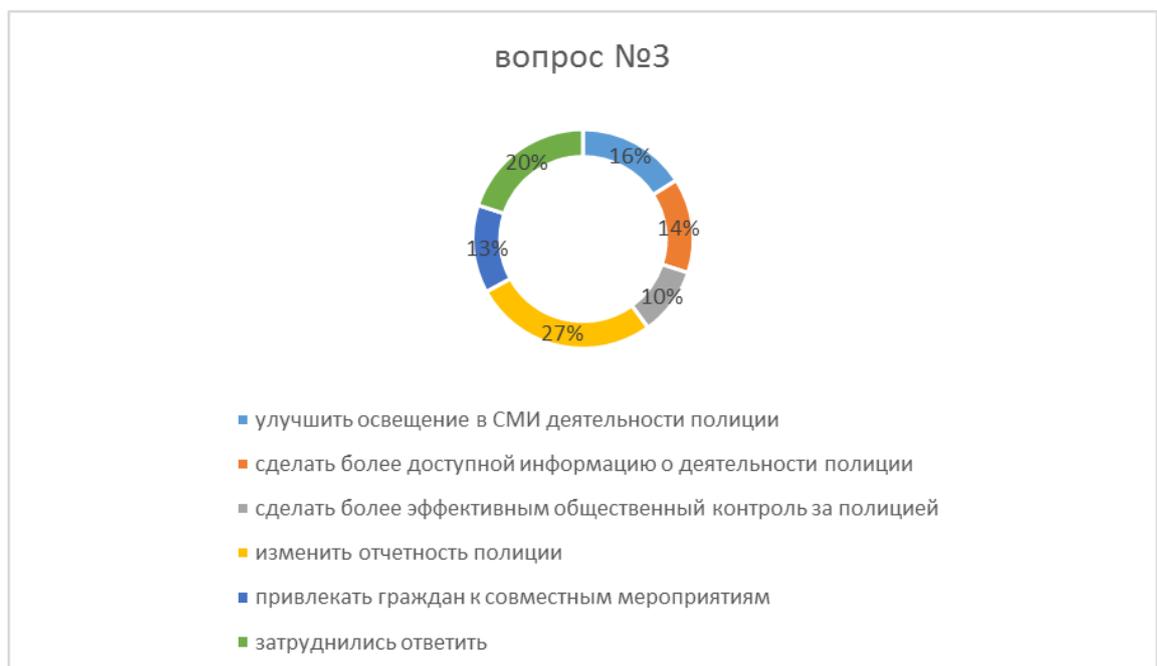
Из 700 опрошенных сотрудников полиции 49% ответили, что общественный контроль повышает уровень общественного доверия к полиции; 21% – общественные советы при органах внутренних дел; 17% – СМИ; 14% – привлечение граждан к охране общественного порядка; 11% – иные формы взаимодействия¹.

По второму вопросу о том, «Какие факторы и условия влияют на уровень поддержки гражданами деятельности полиции?» были получены следующие ответы: коррупция в полиции – 10%; необъективность СМИ – 22%; закрытость деятельности полиции – 23%; слабое вовлечение граждан в работу полиции – 17%; затруднились с ответом – 28%.

¹ Всего было опрошено 700 сотрудников полиции из следующих субъектов РФ: Нижегородская область (300 человек), Воронежская область (50 человек), Владимирская область (50 человек), Кировская область (50 человек), Московская область (100 человек), Ивановская область (50 человек), Ленинградская область (100 человек).



И наконец, были получены следующие результаты анкетирования сотрудников полиции по вопросу №3. «Что необходимо изменить для улучшения взаимодействия граждан и полиции, чтобы повысить уровень общественного доверия и поддержки гражданами полиции?»: улучшить освещение в СМИ деятельность полиции – 16%; сделать более доступной информацию о деятельности полиции – 14%; сделать более эффективным общественный контроль за полицией – 10%; изменить отчетность полиции – 27%; привлекать граждан к совместным мероприятиям – 13%; затруднились с ответом – 20%.



Результаты анкетирования можно соотнести с результатами нашего научного анализа форм взаимодействия граждан с полицией. Рассматривая первую классификацию форм взаимодействия, где главным критерием была инициативность сотрудничества, а именно, от кого исходит инициатива, от полиции или населения, то мы видим, что инициативность полиции связана с установленными формами взаимодействия, такими, как общественный контроль и общественные советы, и в меньшей степени - привлечение граждан к охране общественного порядка. В меньшей степени сотрудники полиции рассчитывают на СМИ, как средство повышения общественного доверия населения к органам внутренних дел.

При этом для инициативности со стороны полиции, как мы можем судить по результатам ответов на второй вопрос, мешает закрытость полиции. Это мешает не только самой полиции, но и гражданам, обращающимся по различным вопросам в органы внутренних дел.

Подтверждением наших выводов и являются ответы на третий вопрос, согласно которым для повышения уровня общественного доверия и поддержки гражданами полиции необходимо улучшить освещение в СМИ деятельности полиции (16%), сделать более доступной информацию о деятельности полиции (14%), и сделать более эффективным общественный контроль за полицией (10%). Итого более 40% сотрудников полиции делают вывод о необходимости органам внутренним дел быть инициаторами взаимодействия с различными общественными организациями и СМИ, а также отдельными гражданами.

При этом особо настораживает ответ респондентов, связанный с отчетностью сотрудников полиции (27%). Это позволяет говорить, что уход от так называемой «палочной» системы не произошел: отчетность в деятельности полиции занимает доминирующее положение, что несомненно сказывается на отношении к выполнению своих обязанностей сотрудниками полиции при взаимодействии с гражданами.

Если говорить о втором критерии классификации форм взаимодействия, то опросы свидетельствуют о доминирующем опосредованном участии граждан в деятельности полиции (общественный контроль, общественные советы). Иные формы взаимодействия, включающие непосредственное участие во взаимодействии гражданина с органами полиции, представлены в основном привлечением граждан к охране общественного порядка (14%).

Третья форма взаимодействия общества и полиции связана с деятельностью средств массовой информации (СМИ).

По результатам опросов сотрудников полиции СМИ названы важным механизмом взаимодействия между населением и полицией, оказывающим значительное влияние на мнение населения о деятельности правоохранительных органов, в частности, органов внутренних дел. Мы также, как и опрошенные сотрудники полиции (17%), убеждены, что СМИ могут оказывать влияние на уровень доверия граждан к полиции. Однако, как показывает практика и ответы на второй вопрос (22%), вызывает сомнение как у полиции, так и у населения, объективность освещения СМИ деятельности полиции. При ответе на третий вопрос однозначно высказывается предложение респондентов об улучшении освещения в СМИ деятельности полиции (16%).

На наш взгляд, сложившаяся ситуация в этой области позволяет выделить следующие факторы:

- 1) непрофессионализм некоторых СМИ, который влияет на объективность освещения деятельности полиции;
- 2) тенденциозность и явно заказной характер деятельности СМИ, направленные на освещение исключительно негативных событий в российском государстве;
- 3) отсутствие должного правового регулирования взаимодействия полиции со СМИ;
- 4) нежелание некоторых структур органов внутренних дел сотрудничать со СМИ, связанное с закрытостью их деятельности;
- 5) отсутствие у сотрудников полиции навыков общения со СМИ.

На наш взгляд, для решения указанных проблем целесообразно внести дополнение в ФЗ «О полиции» в виде отдельной статьи (50.1), которая должна более детально регулировать взаимоотношения полиции со СМИ. Кроме этого, необходимо проводить работу с личным составом сотрудников органов внутренних дел, прежде всего, с участковыми уполномоченными, руководящим составом структурных подразделений на предмет приобретения навыков общения со СМИ.

Что касается такой классификации, как цели взаимодействия и сотрудничества граждан с полицией, то факторы и условия, которые влияют на уровень поддержки гражданами деятельности полиции, безусловно связаны наличием доступной информации о деятельности полиции. Многие проблемы удалось бы избежать, если бы открытость деятельности полиции была на высоком уровне, сравнимом с информационной открытостью деятельности судов.

Поэтому практическим предложением может служить рекомендации по широкому использованию различных информационных систем и информационных технологий, которые позволили бы повысить открытость деятельности органов внутренних дел. Более того, это поможет в значительной мере снизить коррупцию в органах внутренних дел, когда через электронное взаимодействие удастся избежать непосредственного общения гражданина с сотрудниками полиции, и тем самым исключить коррупционные риски.

Все вышесказанное позволяет сделать ряд основополагающих для нашего исследования выводов:

1. В законодательстве РФ не определен исчерпывающий перечень форм взаимодействия общества и полиции, а также не закреплены факторы, определяющие их эффективность, а в некоторых случаях не изложено основное содержание этих форм: субъекты, методы и т.п. Например, отсутствует Федеральный закон «Об общественном контроле за деятельностью полиции». Аргументированность в пользу его принятия обоснована тем, что в соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественный контроль за деятельностью полиции осуществляется в

особом порядке. Его принятие явилось инструментом преодоления существующего правового пробела.

2. Взаимодействие между общественностью и полицией происходит в виде содействия и сотрудничества, которые осуществляются в различных формах, классифицируемых в зависимости от степени и условий влияния на уровень общественного доверия и поддержки гражданами полиции.

В качестве классификационных критериев могут выступать:

- а) инициативность взаимодействия между гражданами и полицией;
- б) непосредственное участие граждан в деятельности полиции или опосредованное участие с помощью различных организационных форм;
- в) средства массовой информации как важный механизм взаимодействия общества и полиции;
- г) цели взаимодействия и сотрудничества граждан с полицией;
- д) применение современных форм взаимодействия органов полиции и населения, использующие различные информационные системы и информационные технологии.

3. Среди практических рекомендаций по повышению эффективности использования различных форм взаимодействия граждан и полиции, позволяющих повысить уровень общественного доверия и поддержки гражданами полиции, следует назвать следующие:

- 1) совершенствовать правовую регламентацию такой распространенной формы взаимодействия граждан и полиции как общественный контроль путем принятия специального Федерального закона «Об общественном контроле за деятельностью полиции»;
- 2) повысить открытость деятельности органов внутренних дел (полиции) за счет внедрения в ее деятельность механизмов открытости, основанных на новых информационных технологиях, которые должны получить правовую регламентацию в Концепции открытости органов внутренних дел;
- 3) улучшить взаимодействие органов и сотрудников полиции со СМИ путем внесения в Федеральный закон «О полиции» отдельной статьи

«Взаимодействие полиции со средствами массовой информации» (ст. 50.1) следующего содержания:

«1. Сотрудники полиции обязаны взаимодействовать со средствами массовой информации, за исключением случаев, связанных с осуществлением оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной деятельности, предусматривающих сохранение государственной и иной охраняемой законом тайны.

2. Не допускается ограничение деятельности средств массовой информации при осуществлении охраны общественного порядка и других правоохранительных функций полиции, за исключением случаев необходимости обеспечения безопасности участников проводимых мероприятий, а также самих сотрудников полиции.

3. Сотрудники полиции обязаны заниматься правовой пропагандой и правовым просвещением с использованием средств массовой информации.

4. Сотрудники полиции должны привлекать средства массовой информации для освещения деятельности общественных советов и результатов других форм общественного контроля.

5. В случае необходимости принесения в предусмотренном законом порядке извинения гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции, полиция может привлечь с согласия гражданина средства массовой информации. Если гражданин изъявит желание, чтобы извинения ему были принесены в присутствии средств массовой информации, полиция обязана способствовать проведению этого мероприятия».

§ 2. Общественный контроль как важнейший механизм повышения общественного доверия и поддержки гражданами полиции

Более глубинное проникновение в сущность проблемы общественного доверия и поддержки гражданами полиции представляется обоснованным во взаимосвязи с общественным контролем. Такой подход обусловлен логикой становления гражданского общества в России, необходимостью формирования подлинной, а не декларативной модели его взаимодействия с институтами государственной власти и местного самоуправления. Особенно важное значение имеет такое взаимодействие в правоохранительной сфере, где, с одной стороны, защищаются права и свободы граждан, а, с другой – происходит их ограничения.

Следует разделить позицию О.М. Дорошенко и И.В. Федоровой, что «характерной чертой нынешнего периода является то, что, по-видимому, первый раз за многие годы возникла попытка преобразования и улучшения работы правоохранительных органов, в частности полиции, и создания новых и более выгодных условий ее взаимодействия с институтами гражданского общества»¹.

В настоящее время необходимость взаимодействия институтов гражданского общества с полицией становится все более очевидной. Именно такое качественное взаимодействие позволяет более эффективно сформировать алгоритм реакции полиции на факты правонарушений. В то же время отсутствие качественного взаимодействия влечет за собой недоверие к деятельности полиции, подрывает ее авторитет.

Необходимо согласиться с С.П. Булавиным и В.В. Черниковым, отмечающими, что «общественный контроль не должен мешать полиции выполнять ее обязанности»². Нами отмечалось, что сфера правоохраны является «зоной наивысшего напряжения», где пересекаются самые разнообразные интересы, в том числе и противоправные. Граждане, различные общественные

¹ Дорошенко О.М., Федорова И.В. К вопросу о взаимодействии полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации по противодействию правонарушениям в области миграционного учета // Миграционное право. 2017. № 4. С. 32-34.

² Булавин С.П., Черников В.В. Федеральный закон «О полиции»: предпосылки и концептуальные идеи // Административное право и процесс. 2011. № 4. С. 3-9.

объединения в ряде случаев сознательно создают препятствия для осуществления полицией своих функций.

Иллюстрацией осознания на высоком государственном уровне значимости взаимодействия институтов гражданского общества и полиции является принятие Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»¹. Его принятие продиктовано стремлением качественно обеспечить общественный порядок и общественную безопасность, что является утопией без использования потенциала общественности.

Признавая значимость и продуктивность взаимодействия полиции и институтов гражданского общества, при должной организации, следует иметь в виду, что важное значение имеет общественный контроль за деятельностью полиции. Именно он позволяет повысить доверие населения к полиции, сформировать подлинные, а не иллюзорные партнерские отношения в данной области. Необходимо признать, что общественный контроль является одним из индикаторов проявления демократического контроля, так как отражает реальную возможность граждан, их объединений реализовать свое конституционное право на участие в управлении делами государства².

С.А. Васильев предлагает понимать под общественным контролем за деятельностью органов внутренних дел специальную форму взаимодействия полиции с общественностью, которая реализуется путем использования реальных инструментов воздействия общественных объединений на полицию (освещение нарушений, совершенных полицейскими, в СМИ, общественное порицание, обращение в другие правоохранительные органы, в том числе судебные)³.

Для понимания взаимосвязи между общественным контролем и повышением общественного доверия и поддержки гражданами полиции

¹ Об участии граждан в охране общественного порядка: Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

² Акопов Л.В. Демократический контроль как государственно-правовой институт (теоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 1997. – 195 с.; Япрынцева И.М. Сущность и понятие общественного контроля как механизма участия граждан в управлении делами государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 3. С. 27-31.

³ Васильев С.А. Основные формы взаимодействия полиции с общественностью: проблемы и перспективы развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. С. 20-22.

целесообразно задействовать термин «механизм». Подобный методический подход обусловлен многоуровневой связью между данными явлениями.

Категория «механизм» широко используется при рассмотрении государственно-правовой проблематики¹. Семантический анализ позволяет отметить, что термин «механизм» (*греч.* орудие, машина) рассматривается как «устройство для передачи и преобразования движений, представляющее собой систему тел (звеньев), в которой движение одного или нескольких тел (ведущих) вызывает вполне определенное движение остальных тел; внутреннее устройство, система чего-либо; совокупность состояний и процессов, из которых складывается какое-либо явление»².

При анализе проблемы правовых механизмов К.В. Шундигов пишет: «Характеристика явления или процесса как механизма предполагает: во-первых, сложность его строения; во-вторых, системность, согласованность организации его элементов; в-третьих, его способность к динамике; в-четвертых, его подверженность самоуправлению либо внешнему управлению»³.

Термин «механизм» востребован и при характеристике административно-правовых явлений, что свидетельствует о его универсальности. В этой связи профессор Ю.Н. Старилов отмечает: «Система (механизм) административно-правового регулирования дает возможность понять логику административно-правового воздействия на общественные отношения, выделить главные элементы организационно-правового воздействия и регулирования отношений в сфере публичного управления»⁴.

По мнению Д.В. Осинцева, механизм административно-правового регулирования, его элементы направлены на стабилизацию общественных

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. – М., 1997. С. 86; Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999. С. 508; Гойман В.И. Механизм обеспечения реализации закона в современных условиях // Государство и право. 1991. № 12. С. 12; Дюрягин И.Я. О понятии механизма реализации нормативных правовых актов // Механизм реализации нормативных правовых актов: сб. научн. трудов / под ред. И.Я. Дюрягина. Челябинск, 1995. С. 4–5; Кудрявцев В.Н., Казимирчук В.П. Современная социология права. – М., 1995. С. 192–193; Тихомиров Ю.А. Закон и формирование гражданского общества // Советское государство и право. 1991. № 8. С. 29. и др.

² Современный словарь иностранных слов. Ок. 20000 слов. – М., 1993. С. 377.

³ Шундигов К.В. Правовые механизмы: основы теории // Государство и право. 2006. № 12. С. 13.

⁴ Старилов Ю.Н. Предмет административного права // Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж, 2007. С. 41.

отношений, их динамизацию в результате оперативно-исполнительной и правоприменительной деятельности государственной администрации, применении мер административно-правового обеспечения прав и законных интересов субъектов¹.

Во многом схожую позицию на предмет использования термина «механизм» в ходе исследования явлений в сфере государственного управления занимает С.Д. Хазанов, который отмечает необходимость совершенствования механизма административно-правового регулирования и предупреждает о необходимости учета принципа системности регулирования, что позволит учесть специализацию административно-правового инструментария².

Таким образом, можно сделать вывод, что термин «механизм» получил широкое применение при рассмотрении государственно-правовых явлений. Данная точка зрения разделяется большинством современных авторов. Обращает на себя внимание, что в настоящее время появилось ряд специальных исследований, где анализируется специфика механизма отдельных явлений и процессов³.

Рассмотрение взаимосвязи общественного контроля с повышением общественного доверия и поддержки гражданами полиции посредством соответствующего механизма требует выработки и реализации соответствующего алгоритма:

- 1) формирование целей и принципов общественного контроля;
- 2) определение субъектов общественного контроля;
- 3) закрепление форм и методов общественного контроля;

¹ Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. – СПб, 2005. С. 47.

² Хазанов С.Д. О совершенствовании механизма административно-правового регулирования // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: материалы научной конференции. – М., 2002. С. 178-188.

³ Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование: монография. – М., 2003. – 456 с.; Бутылин В.Н. Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан. – Тюмень, 2001. – 176 с.; Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: в 2 ч. – М., 1981. Ч.1. – 111 с.; Дихтиевский П.В. Административно-правовое принуждение в механизме обеспечения личной безопасности: монография. – М., 2004. – 256 с.; Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: монография. – М., 1998. – 296 с. и др.

4) установление административных процедур осуществления общественного контроля;

5) оценка результатов общественного контроля;

6) использование полученных результатов общественного контроля в целях повышения общественного доверия и поддержки гражданами полиции.

По нашему мнению, механизм общественного контроля за деятельностью полиции, будучи сложным образованием, включает в себя ряд элементов. В этой связи можно выделить следующие структурные уровни: субъектный (институциональный), технологический и инструментальный элементы.

Субъектный (институциональный) уровень включает в себя систему субъектов, осуществляющих общественный контроль за деятельностью полиции. В этой связи возникает проблема закрепления оптимальной системы субъектов общественного контроля деятельности полиции. С одной стороны, они должны обладать определенными познаниями, что позволило бы дать качественную оценку деятельности полиции, а, с другой, быть эмоционально нейтральными. Именно нейтральность позволит минимизировать субъективизм в оценке, избежать предвзятости и необъективности.

Технологический уровень включает в себя порядок осуществления общественного контроля за деятельностью полиции. В данном случае речь идет о технико-юридическом обеспечении общественного контроля, выработке и применении наиболее эффективных приемов и процедур¹. Следует исходить из того, что детальная процессуальная регламентация общественного контроля будет всемерно способствовать эффективности данной деятельности.

Инструментальный уровень общественного контроля характеризуется системой методов, применяемых субъектами общественного контроля при осуществлении соответствующей деятельности. Нормативное правовое закрепление и рациональное применение оптимального набора методов будет направлено на качество решения поставленных задач и, в конечном итоге, на

¹ Юридическая техника: курс лекций / под ред. д-ра юрид. наук, проф. В.М. Баранов. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2015. – 830 с.

формирование высокого общественного доверия и поддержку гражданами полиции.

Традиционно общественный контроль рассматривается в качестве способа обеспечения законности в сфере государственного управления. В литературе наряду с президентским, судебным контролем, контролем, осуществляемом органами представительной и исполнительной власти, называется и общественный контроль¹.

Не умаляя роли и значения общественного контроля как средства обеспечения законности в сфере государственного управления, следует признать, что он является важнейшим механизмом взаимодействия органов государственной власти и общества. Посредством общественного контроля реализуются интересы различных общественных групп и населения в целом. Он позволяет достаточно эффективно и своевременно реагировать на необоснованные или нецелесообразные для общества решения и действия органов государственной власти и их должностных лиц. Кроме этого, назначение общественного контроля заключается в устранении конфликтных ситуаций между органами государственной власти и населением, способствует защите конституционных прав и свобод граждан, прав и законных интересов организаций в сфере публичного управления, а также предупреждает коррупционные правонарушения в сфере государственной служебной деятельности.

Общественный контроль выполняет ряд функций:

- предупредительную (превентивную);
- пресекательную;
- оценочную;
- стимулирующую;
- коммуникационную;
- ориентационную.

¹ Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. Л.Л. Попова. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2012. С. 260.

Предупредительная (превентивная) функция общественного контроля состоит в том, что выявленные посредством общественного контроля нарушения в деятельности государственных органов и должностных лиц могут быть устранены самим подконтрольным субъектом. Тем самым не будут допущены более серьезные нарушения законности в деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, а режим законности будет восстановлен в самые короткие сроки.

Пресекательная функция общественного контроля заключается в том, что с помощью средств общественного контроля могут быть защищены конституционные права и свободы граждан, законные интересы организаций. Поэтому выявленные в ходе общественного контроля подобные нарушения перестают быть скрытыми, а противоправная деятельность приостанавливается (пресекается) с помощью компетентных органов государственного управления.

Оценочная функция общественного контроля предполагает, что субъекты этой деятельности дают независимую правовую оценку деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, что является основанием для принятия других кадровых и организационных решений на более высоком уровне.

Стимулирующая функция общественного контроля состоит в том, что при наличии субъектов общественного контроля, осуществляющих независимую оценку деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, у последних появляется стимул повышать и улучшать показатели своей деятельности в интересах не только государства, но и общества.

Коммуникационная функция общественного контроля выражается в том, что при осуществлении общественного контроля происходит обмен информацией между субъектами и объектами общественного контроля, что позволяет сделать более открытой и прозрачной деятельность государственных органов и их должностных лиц.

Ориентационная функция общественного контроля позволяет передать потребности общества в систему государственного управления, то есть

скорректировать деятельность государственных органов и их должностных лиц в интересах общества и конкретных групп населения.

Одной из разновидностей общественного контроля выступает контроль за деятельностью полиции. Преобразования 90-х годов XX столетия оказали существенное влияние на становление и развитие общественного контроля. В новейшей российской истории институт общественного контроля, по мнению Д. Мещерякова, прошел три этапа.

Первый этап – 1991–2001 г. г. – носил инициативный характер, он был связан со «стихийным» посещением отделов внутренних дел, изоляторов временного содержания, наблюдением за работой сотрудников.

Второй этап – 2002–2008 г. г. – приобрел законодательский характер, так как был принят важный законодательный акт – Федеральный закон РФ от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»¹, в соответствии с которым был сформирован институт общественных наблюдательных комиссий (ОНК).

Третий этап – 2008–2014 г. г. – приобрел практический характер, период «привыкания» закрытых систем к контролю со стороны общественности, решения различных проблем, финансовых и организационных, формирования сообществ².

Признавая, что любая периодизация носит во многом условный характер, следует отметить, что в настоящее время осуществляется очередной этап развития общественного контроля. Моментом его отсчета можно считать вступление в силу Федерального закона от 21 июля 2014 г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»³. Согласно ч.1 ст.4 указанного Федерального закона под общественным контролем понимается «деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за

¹ Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ (ред. от 19.07.2018) // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

² Практики общественного контроля за деятельностью полиции: методическое пособие / сост. Д. Мещеряков. – М.: Московская Хельсинская группа, 2014. С. 7–8.

³ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Российская газета. 2014. № 163.

деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений».

Важно отметить, что одной из целей общественного контроля, установленных рассматриваемым Федеральным законом, является «обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия»¹. Из этого следует, что общественный контроль должен влиять на формирование общественного мнения у населения о деятельности органов государственной власти, публичного управления и их должностных лиц.

Отечественный законодатель при регламентации деятельности полиции уделил внимание проблеме обеспечения законности, о чем свидетельствует редакция главы 10 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ «О полиции»². В указанной главе закреплены следующие способы обеспечения законности в деятельности полиции:

- государственный контроль;
- общественный контроль;
- судебный контроль и надзор;
- прокурорский надзор;
- обжалование действий (бездействия) сотрудника полиции³.

¹ Пункт 1 ч.1 ст.5 Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. № 163.

² О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

³ Более подробно виды государственного контроля, см.: Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации А. Ф. Ноздрачев. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения; Анкил, 2012. С. 125-148; 219-378.

В этой связи можно констатировать, что законодателем реализован комплексный подход, когда задействован весь существующий спектр способов обеспечения законности. Подобное законодательное решение является иллюстрацией осознания необходимости обеспечения законности в деятельности полиции и, что немаловажно, использование научного подхода.

Признавая различный потенциал отдельно взятого способа обеспечения законности, следует считать оправданным включение в него общественного контроля, который определен ст. 50 указанного Федерального закона.

Во-первых, граждане Российской Федерации, общественные объединения осуществляют общественный контроль за деятельностью полиции в соответствии с федеральным законом¹. Тем самым исключаются из круга субъектов общественного контроля иностранные граждане и лица без гражданства, а также коммерческие организации. Такое решение вполне оправдано, так как контроль осуществляется за деятельностью правоохранительного органа, что в ряде ситуаций сопряжено со сведениями, отнесенными к государственной тайне, а также к другим видам конфиденциальной информации.

Исключение из числа субъектов общественного контроля коммерческих организаций предопределено целевым предназначением их деятельности, которой является извлечение прибыли. В этой связи соединение воедино коммерческой составляющей и контрольных полномочий за деятельностью полиции могли бы провоцировать злоупотребления со стороны коммерческих организаций.

Необходимо отметить, что в соответствии с ч.2 ст.2 Федерального закона от 21 июля 2014 года №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» установлено, что «осуществление общественного контроля за деятельностью в области обеспечения обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности и правопорядка, за деятельностью полиции, органов следствия, прокуратуры и судов, а также за деятельностью, связанной с исполнением наказаний, контролем за оборотом наркотических

¹ Об общественных объединениях: федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

средств и психотропных веществ, содержанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оказанием психиатрической помощи, регулируется соответствующими федеральными законами»¹.

Анализ данного законоположения дает основание констатировать, что в данном случае использована бланкетная конструкция, что получило широкое распространение в административном праве².

Но не все авторы поддерживают эту практику. Так, профессор В.В. Черников полагает, что «идеальный вариант правового регулирования, когда реализация правовой нормы не требует дополнительного правового обеспечения, а является нормой прямого действия»³.

В теории права акцентируется внимание на востребованность использования бланкетных конструкций в праве и связывают это с формальной определенностью права. «В первом приближении можно констатировать: бланкетность есть одно из проявлений формальной определенности права. Бланкетность – частный случай функционирования формальной определенности права. Бланкетность – высокозначимое свойство действующего права, которое органически «вписывается» в юридическое знание, в категориальные ряды теории государства и права и отраслевых юридических наук»⁴. Данное суждение констатирует, что использование бланкетных норм предъявляет повышенные требования к квалификации, что в современных условиях является необходимым.

Обращение к положениям Федерального закона от 21 июля 2014 г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»⁵ позволяет сделать вывод о необходимости принятия специального федерального закона об

¹ Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

² Труфанов М.Е. Бланкетность норм административного права: учебное пособие. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2015. – 116 с.

³ Черников В.В. Нормотворческие ошибки: виды, предупреждение и выявление (из опыта МВД России) // Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах: материалы Междунар. научно-практ. круглого стола (29–30 мая 2008 г.) / под ред. В.М. Баранова, И.М. Мацкевича. – М., 2009. С. 53.

⁴ Иванов Н.В., Кипарисов Ф.Г. Эссе о теории, практике, технике бланкетного правового регулирования: монография / под ред. доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.М. Баранова. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2014. С. 15.

⁵ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Российская газета. 2014. № 163.

общественном контроле за деятельностью полиции, который бы установил порядок участия граждан и общественных организаций в осуществлении этого вида контроля, а также его формы и методы¹.

Во-вторых, в законе о полиции напрямую предусмотрены контрольные полномочия Общественной палаты Российской Федерации. Данный субъект вправе осуществлять общественный контроль за деятельностью полиции в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. №32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»².

Несмотря на достаточно длительный срок деятельности Общественной палаты РФ и выработанный положительный опыт по осуществлению общественного контроля, в том числе и за деятельностью полиции, существуют и критические суждения по данному вопросу. Так, авторы коллективного учебного пособия в этой связи ставят под сомнение эффективность Общественной палаты при осуществлении общественного контроля за деятельностью полиции, так как «отсутствует координированная и постоянная работа по защите прав граждан, за исключением отдельных громких дел, когда подключаются некоторые члены общественной палаты, чтобы пропиарить себя лично либо представляемые ими структуры»³.

Пожалуй, можно практически согласиться с этим утверждением. Так, обращает на себя внимание, что на сайте Общественной палаты РФ www.oprf.ru разделе «Направления деятельности» не выделен в качестве одного из направлений деятельности общественный контроль за деятельностью полиции, осуществляемый Общественной палатой РФ.

Крайне неохотно участвуют в отправлении общественного контроля за деятельностью полиции Общественные палаты субъектов Российской Федерации. Такому положению есть и объективное объяснение, что связано с пробельностью

¹ Синажников Д.А., Рябришев Н.М. Граждане Российской Федерации – субъект общественного контроля за деятельностью полиции // Вестник экономической безопасности. 2016. № 1. С. 240-241.

² Об Общественной палате Российской Федерации: федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

³ Общественное доверие к органам государственной власти: выявление проблем и предложения по их решению: Научно-практическое пособие / под ред. А.В. Мартынова. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2013. С.98.

в нормативном правовом регулировании. Соответствующий федеральный закон действует немногим дольше полутора лет¹. В силу этого региональные общественные палаты не наработали соответствующую практику.

Можно выдвинуть гипотезу, что причина низкой эффективности деятельности общественных палат на различных уровнях обусловлена отсутствием специального федерального закона об общественном контроле за деятельностью полиции. Недостаточность законодательного внимания во многом и провоцирует подобную ситуацию.

В-третьих, в части 3 ст.50 Федерального закона «О полиции» к числу субъектов общественного контроля за полицией причислены общественные наблюдательные комиссии и их члены. Названные субъекты осуществляют контроль за обеспечением прав граждан в местах принудительного содержания, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Данная деятельность осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 10 июня 2008 г. №76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»².

Так, приказом МВД РФ от 6 марта 2009 г. №196 установлен порядок посещения мест принудительного содержания территориальных органов Министерства внутренних дел РФ членами общественных наблюдательных комиссий³.

Контрольные полномочия Общественной палаты РФ сосредоточены на образовании и функционировании общественных наблюдательных комиссий, деятельность которых регулируется Федеральным законом «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

¹ Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3852.

² Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ (ред. от 19.07.2018) // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

³ Приказ МВД РФ от 6 марта 2009 г. № 196 «О порядке посещения мест принудительного содержания территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий» // Российская газета. 2009. № 73.

В-четвертых, Федеральным законом «О полиции» закреплена обязанность по созданию общественных советов при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориальных органах, которые осуществляют контроль за деятельностью полиции в соответствии с положениями об этих советах.

Слабость и несовершенство формулировок в ст.50 Федерального закона «О полиции» не позволяет четко установить цели и задачи, а также формы и содержание общественного контроля за деятельностью полиции.

Обращаясь к научным работам в этой области, следует отметить отсутствие единых позиций по вопросу сущности и содержания общественного контроля за деятельностью полиции.

Остановимся на отдельных системных элементах общественного контроля, которые напрямую влияют на уровень общественного доверия и поддержки гражданами полиции.

1. Важной основой для осуществления общественного контроля за деятельностью полиции является определение его целей и задач. Очевидно, что в соответствующем федеральном законе данный вопрос должен быть определен в обязательном порядке. Необходимо признать, что определение цели и задач общественного контроля за деятельностью полиции – не столько теоретический вопрос, сколько вопрос, имеющий практическое значение.

В литературе отмечается, что контроль позволяет:

- 1) направлять всякую деятельность на выполнение предварительно установленных заданий посредством проверки фактического состояния дел, степени реальности осуществления принятых решений;
- 2) совершенствовать деятельность путем своевременного обнаружения и устранения возникших отклонений и их причин¹.

Данная проблематика нашла освещение в специальной литературе¹. Следует признать, что в ст. 5 Федерального закона «Об основах общественного контроля в

¹ Четвериков В.С. Административное право: учебное пособие. – М., 2004. С. 30.

Российской Федерации» детально определи его цели и задачи. Очевидно, что они могли бы стать основой при выработке и закреплении целей и задач общественного контроля за деятельностью полиции. Реализация такого подхода позволит разработать более эффективный закон, который будет способствовать открытости деятельности полиции и обеспечивать надлежащий уровень общественного доверия и поддержки гражданами полиции.

Отрадным является тот факт, что вопрос целей и задач общественного контроля полиции нашел свое освещение в литературе. Наряду с этим можно констатировать отсутствие единства в подходах.

Так, П.В. Десятых в ходе проведения диссертационного исследования по теме «Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел» указывает, что «необходимо внедрить общественный контроль для того, чтобы между населением и органами внутренних дел не существовало отчужденности и дистанции, для этого ее нужно сделать открытой для общества»².

В свою очередь Т.М. Занина и М.С. Крицкая отмечают, что «цель общественного контроля за деятельностью полиции может быть сведена к обеспечению законности и повышению эффективности государственного управления в сфере внутренних дел посредством учета общественного мнения в рамках государственного управления и разрешения возможных конфликтов интересов институтов гражданского общества и федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его структурных и территориальных подразделений»³. Отрадным является тот факт, что данные авторы связывают цель общественного контроля с общественным мнением, потребностью преодоления конфликтов в данной области правоохранительной деятельности.

¹ Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации А. Ф. Ноздрачев. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения; Анкил, 2012. С. 149-158.

² Десятых П.В. Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. – М., 2009. – 196 с.

³ Занина Т.М., Крицкая М.С. Общественный контроль за деятельностью полиции: понятие, задачи, принципы // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 40.

Краткое по объему, но схожее по содержанию определение цели общественного контроля за деятельностью полиции, было предложено И.А. Адмираловой. По ее мнению, его следует рассматривать как средство обеспечения законности и прав граждан¹.

Основываясь на законодательном определении целей общественного контроля, содержащихся в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», на анализе существующих доктринальных подходов и учитывая сложившуюся практику, в качестве целей общественного контроля за деятельностью полиции можно определить следующие:

- 1) содействие реализации и защите прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов организаций в деятельности полиции;
- 2) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, их объединений при принятии полицией, ее сотрудниками решений в ходе правоприменительной и служебной деятельности;
- 3) общественная оценка деятельности полиции на предмет законности, обоснованности и эффективности ее правоприменительной деятельности.

При этом, конечно же, нужно учитывать специфику деятельности полиции, которая должна заключаться в ограничении рамок общественного контроля деятельности полиции при раскрытии и расследовании преступлений и иных правонарушений, что требует специальных форм и методов общественного контроля, не препятствующие достижению целей противодействия преступности.

Цели общественного контроля находят свою конкретизацию в его задачах. Данный вопрос также носит дискуссионный характер. По мнению М.С. Крицкой, «к основным задачам общественного контроля деятельности полиции, следует отнести:

- 1) обеспечение законности и соответствия общественным интересам осуществляемой полицией деятельности по защите жизни, здоровья, прав и

¹ Адмиралова И.А. Средства обеспечения законности административной деятельности полиции и обеспечение прав граждан // Современное право. 2014. № 10. С. 60-67.

свобод человека и гражданина, по противодействию преступности, охране общественного порядка, собственности и обеспечению общественной безопасности;

2) соответствие законодательству, а также общественным интересам издаваемых или иницируемых МВД России нормативных правовых актов;

3) рациональное распределение и использование органами внутренних дел кадровых, материальных, информационных, финансовых и иных ресурсов;

4) повышение качества, обеспечение полноты и доступности предоставляемых Министерством внутренних дел Российской Федерации государственных услуг;

5) оценка деятельности полиции (служб и подразделений полиции) посредством общественного мнения;

6) формирование объективного положительного общественного мнения о деятельности полиции и общественного доверия к ней»¹.

Очевидно, детальное закрепление задач общественного контроля за деятельностью полиции будет способствовать предметной ориентации данной деятельности, повысит ее эффективность.

2. Существует необходимость в конкретизации объекта общественного контроля за деятельностью полиции. Данный вопрос не получил своего развития в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В тоже время ст. 1 данного закона определяет органы и организации, за деятельностью которых устанавливается общественный контроль (органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия), что явилось объектом конструктивной критики².

¹ Крицкая М.С. Общественный контроль административной деятельности полиции (правовые и организационные аспекты): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Воронеж: Воронежский юридический институт МВД России, 2017. С. 31.

² Мартынов А. В. Современное состояние и перспективы развития системы общественного контроля в России // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 8-16; Михеева Т.Н., Михеев Д.С. Правовой вектор в развитии общественного контроля // Юридический мир. 2014. № 9. С. 16-19.

Использование в законе формулировки «иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия» дает возможность для расширительного толкования данного законом положения и вносить существенную неопределенность. Данный недостаток может быть преодолен при выработке проекта федерального закона об общественном контроле деятельности полиции. В этой связи следует указать, что его объектом должен выступить федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел (МВД России), территориальные и линейные подразделения, отнесенные к органам полиции, другие подразделения ОВД, на которые возложены функции по обеспечению деятельности полиции. Верное определение объекта общественного контроля будет способствовать детализации его предмета.

Определение объекта общественного контроля за деятельностью полиции должно быть осуществлено с учетом обеспечения режима государственной тайны. Такое положение обусловлено тем, что сотрудники полиции в ряде случаев являются секретносителями и на их деятельность распространяются положения Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»¹, Указа Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне»², Постановления Правительства РФ от 6 февраля 2010 г. № 63 «Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне»³.

3. Важное значение имеет определение субъектов общественного контроля. В частности, требует своего решения вопрос о возможности осуществления общественного контроля отдельным гражданином. В настоящее время, несмотря на то, что формально он имеет такое право, но фактически реализовать его самостоятельно не может. Он может участвовать в проверке по воле ее

¹ О государственной тайне: Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (ред. от 29.07.2018) // СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 8220-8235.

² Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне: Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 (ред. от 02.03.2018) // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4775.

³ Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне: Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2010 г. № 63 (ред. от 29.12.2016) // СЗ РФ. 2010. № 7. Ст. 762.

организатора, указанного в законе. На эту несправедливость обращают внимание многие авторы¹.

Диссертант не согласен с мнением тех авторов, которые сужают права гражданина только возможностью осуществлять наблюдение за деятельностью субъектов государственного управления и информирования субъектов государственного контроля (надзора)². Подобный подход носит ограничительный характер и не способствует должному функционированию общественного контроля.

Другой крайностью является включение в число субъектов общественного контроля наряду с гражданами России иностранных граждан и лиц без гражданства³. С таким подходом мы согласиться не можем. В современных условиях полномочия по отправлению общественного контроля негражданами России должны быть максимально ограничены. При этом должен быть создан механизм учета их мнения через другие институты гражданского общества.

Полагаем, что граждане Российской Федерации, общественные объединения, другие некоммерческие организации должны быть законодательно определены в качестве субъектов общественного контроля за деятельностью полиции.

4. Важное значение для отправления общественного контроля имеет рациональное определение и закрепление его форм. Значение формы общественного контроля состоит не только в ее влиянии на законность, но и эффективность такой деятельности. По мнению А.М. Тарасова, форму государственного контроля можно определить, как «способ осуществления контрольной деятельности, ее практическая реализация, осуществляемая в пределах, предоставленных государственным контрольным органам полномочий, базирующихся на соответствующих принципах и применяющихся для

¹ Дидикин А.Б. Правовые формы участия граждан в общественном контроле // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 1. С. 21–24; Синюгин В.Ю. К вопросу о формировании правовой основы общественного контроля в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 7. С. 26–28 и др.

² Нестеров А.В. Об общественном контроле и открытом государственном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 3. С. 12–18.

³ Сквирский И.О. Понятие и основные признаки общественного контроля в современной административно-правовой доктрине Украины // Административное право и процесс. 2013. № 4. С. 65–66.

достижения поставленных целей с наибольшей степенью результативности контрольной деятельности»¹.

Д.А. Синяжников и А.М. Рябрищев отмечают, что «исходя из анализа действующего законодательства, граждане Российской Федерации могут осуществлять общественный контроль в следующих формах: 1) направление обращений в МВД России и его территориальные органы; 2) участие в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органах (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в органах внутренних дел (полиции), по приглашению последних; 3) направление информации о деятельности полиции (как позитивной, так и негативной) в средства массовой информации и размещение ее в информационно-телекоммуникационной сети Интернет; 4) ознакомление с результатами работы органов внутренних дел (полиции); 5) участие в деятельности общественных советов, общественных наблюдательных комиссий, общественных объединений правозащитной направленности; 6) заслушивание отчета участкового уполномоченного полиции на собраниях граждан, проживающих на обслуживаемом им административном участке»².

Мы полагаем, что общественный контроль за деятельностью полиции может осуществляться в следующих формах: 1) общественного мониторинга; 2) общественного запроса; 3) общественной проверки; 4) общественной экспертизы; 5) участия в работе координационных, консультативных, экспертных и других органов, создаваемых в ОВД; 6) открытого общественного обсуждения значимых вопросов; 7) общественного слушания собранием граждан, которое организовано субъектом общественного контроля. Считаем, что продуктивным будет подход оставления «открытого» перечня форм общественного контроля за деятельностью полиции, что позволит искать и применять его перспективные формы, повышая эффективность осуществления контрольной деятельности. При этом в законе

¹ Тарасов А.М. Государственный контроль в России. – М., 2008. С. 101.

² Синяжников Д.А., Рябрищев Н.М. Граждане Российской Федерации – субъект общественного контроля за деятельностью полиции // Вестник экономической безопасности. 2016. № 1. С. 241.

должны быть не только перечислены формы осуществления общественного контроля за деятельностью полиции, а детально прописаны их процедуры.

В этой связи мы согласны с выводом диссертационного исследования П.В. Десятых, который отмечает, что «необходимо внедрить общественный контроль для того, чтобы между населением и органами внутренних дел не существовало отчужденности и дистанции, для этого ее нужно сделать открытой для общества»¹.

На современном этапе реформирования полиции общественное мнение используется как важнейший инструмент определения уровня общественного доверия и поддержки гражданами полиции. При этом его необходимо использовать во взаимосвязи с другими методами.

Подводя итог изложенному материалу, можно сделать следующие выводы:

1. Общественный контроль отнесен действенным законодательством к числу одного из способов обеспечения законности деятельности полиции. При этом важно обеспечить оптимальное применение различных способов обеспечения законности с учетом складывающихся условий деятельности органов внутренних дел (полиции).

2. Осуществление общественного контроля за деятельностью полиции должно происходить в специальном порядке. Такое законодательное решение является оправданным и обусловлено спецификой осуществления правоохранительной деятельности полицией.

3. В настоящее время отсутствует специальное законодательное регламентирование процедур общественного контроля за деятельностью полиции. Их узаконение явилось бы дополнительной гарантией независимости и действенности общественного контроля.

4. Одним из вариантов законодательного регулирования общественного контроля за деятельностью полиции может быть разработка и принятие

¹ Десятых П.В. Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 196 с.

Федерального закона «Об общественном контроле деятельности полиции». В данном нормативном правовом акте следует определить объект регулирования, принципы, цели, задачи, объект контроля, субъект, формы, процедуры общественного контроля.

§ 3. Роль и значение общественных советов в повышении общественного доверия и поддержки гражданами полиции

Особую, но недооцененную роль в повышении общественного доверия и поддержки гражданами полиции играют общественные советы, на что было обращено наше внимание при рассмотрении вопроса общественного контроля¹. Президентом РФ в Послании Федеральному Собранию РФ от 1 декабря 2016 г.² был отмечен потенциал общественных формирований, необходимость их всемерной поддержки. «Воля и великодушие граждан, которые участвуют в таких проектах, формируют столь необходимую России атмосферу общих дел, создают колоссальный социальный потенциал, и он должен быть обязательно востребован».

В научной литературе признается правоохранный потенциал общественных формирований, в том числе тех, которые осуществляют деятельность в сфере органов внутренних дел. Эту роль выполняют общественные советы наряду с общественными палатами, общественными наблюдательными комиссиями, общественными инспекциями, группами общественного контроля, профессиональными союзами, общественными инспекторами и общественными экспертами к субъектам квалифицированного общественного контроля.

¹ Третий параграф первой главы.

² Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 1 декабря 2016 г. // Парламентская газета. 2016. № 45.

В этой системе общественного контроля заметная роль принадлежит общественным советам. Их деятельность направлена на укрепление законности и на повышение общественного доверия и поддержки гражданами полиции. Вместе с тем, такой подход носит ограничительный характер и в полной мере не отражает потенциал общественных советов.

Мы убеждены, что общественные советы могут стать эффективным правовым механизмом, обеспечивающим взаимодействие населения и органов государственной власти, одним из средств формирования открытости органов исполнительной власти, активного привлечения граждан к решению различных управленческих задач. В сфере их интересов – создание условий для учета общественного мнения и общественных интересов в деятельности органов государственной власти. В данном случае можно утверждать, что распространение практики создания общественных советов будет направлено на формирование отзывного характера государственной власти, позволит установить обратную связь между государством, его органами – с одной стороны и населением, его объединениями – с другой.

В пункте 4 ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»¹ определено, что граждане вправе в целях содействия органам внутренних дел (полиции) участвовать в работе совещательных органов по вопросам охраны общественного порядка, к числу которых относятся общественные советы. Очевидно, что граждане самым непосредственным образом заинтересованы в должном состоянии общественного порядка и в этой связи неподдельно заинтересованы в минимизации правонарушений.

А МВД России, в свою очередь, в своей работе рассчитывает получить необходимую поддержку со стороны населения, как при непосредственном исполнении служебных обязанностей, так и при формировании личного состава

¹ Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

полиции. В этой связи перспективным является вовлечение граждан в процесс аттестации сотрудников полиции.

Приказом МВД России от 14 марта 2012 г. № 170 «О порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»¹ предусмотрено участие членов общественных советов в аттестации сотрудников полиции². В литературе с учетом замеров общественного мнения отмечается, что большинство сотрудников ОВД относятся либо отрицательно, либо индифферентно к включению членов общественных советов в состав аттестационных комиссий. Такая позиция обусловлена их опасениями, что члены общественных советов недостаточно информированы о требованиях, предъявляемых к сотрудникам полиции, и в этой связи будут оценивать не только с позиции результативности их деятельности, но и с позиции реальной пользы, осуществляемой ими деятельности для общества³. Мы разделяем мнение тех авторов, которые считают, что общественное представительство является перспективным решением и позитивно скажется на аттестации сотрудников полиции и формировании кадрового потенциала данного правоохранительного органа⁴. Создание общественных формирований, как нововведение, традиционно вызывает негативную реакцию со стороны профессионального полицейского сообщества. Однако это не говорит о том, что нужно отказаться от данной формы.

Небольшой ретроспективный экскурс позволяет заключить, что формирование общественных советов при Министерстве внутренних дел РФ осуществлялось и до вступления в силу Федерального закона «О полиции». Создание данных общественных формирований было предусмотрено приказом МВД России от 14 декабря 2006 г. № 1025 «Об Общественном совете при

¹ О порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД России от 14 марта 2012 г. № 170 // Российская газета. 2012. № 94.

² Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронеж.гос. ун-та, 2007. С. 294.

³ Занина Т.М., Рыдченко К.Д. Административно-правовое обеспечение органами внутренних дел Российской Федерации информационно-психологической безопасности личности и общества: монография. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2013. С. 98.

⁴ Рыдченко К.Д., Разуваева Н.И. Стадии аттестационной процедуры в органах внутренних дел: содержание и проблемы реализации // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 48-51.

Министерстве внутренних дел Российской Федерации»¹. В качестве цели его создания было определено привлечение представителей общественных и профессиональных объединений, творческих работников к разработке основных направлений государственной политики в области внутренних дел, укрепление законности, повышение правовой культуры сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации и военнослужащих внутренних войск МВД России, а также усиление участия МВД России в формировании демократического правового государства и гражданского общества.

Данная цель предопределила основные направления деятельности Общественного совета при МВД России, к которым были отнесены:

1) привлечение граждан, общественных, правозащитных, научных, творческих, религиозных и иных организаций к участию в реализации государственной политики в области внутренних дел;

2) участие в пределах компетенции в разработке и рассмотрении концепции программ гражданских и общественных инициатив по наиболее актуальным вопросам деятельности Министерства в области борьбы с преступностью, защиты прав и свобод граждан, обеспечения безопасности общества и государства;

3) выработка рекомендаций Министру при определении приоритетов в области государственной поддержки общественных и иных объединений, деятельность которых направлена на развитие гражданского общества в Российской Федерации;

4) содействие в решении вопросов социальной поддержки сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, военнослужащих внутренних войск МВД России, федеральных государственных служащих, работников и пенсионеров МВД России;

5) проведение общественной экспертизы нормативных правовых актов, разрабатываемых МВД России;

¹ Об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД РФ от 14 декабря 2006 г. № 1025 // (опубликован не был). Данный нормативный правовой акт утратил силу в соответствии с Приказом Министерства внутренних дел от 25 июня 2012 г. № 632 «О признании утратившими силу нормативных правовых актов МВД России».

б) привлечение представителей средств массовой информации в интересах всестороннего и объективного информирования населения об актуальных вопросах деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России;

7) обсуждение проблем экономической безопасности финансово-хозяйственной деятельности и гарантий обеспечения прав предпринимателей с привлечением представителей общественных объединений субъектов малого и среднего предпринимательства¹.

Очередным этапом в формировании и деятельности общественных советов в системе МВД России явилось вступление в силу ФЗ «О полиции». В статье 9 выше названного федерального закона предусмотрено создание общественных советов, как на уровне МВД России, так и его территориальных органов. Определены задачи их деятельности:

1) привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности;

2) участие в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам деятельности полиции;

3) проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности полиции;

4) обсуждение вопросов, касающихся деятельности полиции, в средствах массовой информации;

5) осуществление общественного контроля за деятельностью полиции.

Данные положения нашли свою конкретизацию на уровне подзаконного нормативного правового регулирования². В федеральном законе была заложена бланкетная конструкция, которая и была детализирована в нормативных указах Президента РФ, ведомственных актах МВД России. Общественные советы

¹ Пункт 5 Приложения к приказу МВД России от 14 декабря 2006 г. № 1025 «Положение об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации».

² Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах: Указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3154; Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28 июля 2011 г. № 1027 // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4712.

сформированы и при территориальных органах внутренних дел. На их заседаниях обсуждается широкий круг вопросов, касающихся работы органов внутренних дел. Теперь, согласно положениям Закона «О полиции», на них возлагается и общественный контроль. В этом залог действительно партнерских отношений с гражданским обществом»¹.

Признавая потенциал общественных советов, следует разделить опасения тех авторов, которые считают, что необходимо избежать формального подхода, а сделать данные органы реальным механизмом формирования общественного доверия и поддержки граждан. В этой связи А.А. Гришковец отметил: «Действительно, основной акцент в развитии общественных формирований в сфере охраны общественного порядка в настоящее время сделан на создание общественных советов при государственных органах и, что особенно важно, наполнение их деятельности реальным, а не формальным содержанием»². Общественный совет не просто должен быть создан, важно, чтобы он стал действенной силой в рамках действующего законодательства, мог участвовать в принятии управленческих решений.

Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию 2013 г. особо подчеркнул, что общественные советы не должны быть формальным придатком и декоративной структурой, а призваны выступать в роли экспертов, а порой и конструктивных оппонентов ведомств, быть активными участниками противодействия коррупции³.

Высказанные опасения вполне реалистичны и следует избежать тех ошибок, которые имели место в нашей истории, когда общественные формирования были своеобразным «придатком» советских и партийных органов. В литературе справедливо обращается внимание на фактический статус общественных советов при МВД России и его территориальных органах. С.А. Васильев обоснованно в этой связи полагает, что, хотя они являются общественными формированиями, по

¹ Булавин С.П. Историческое наследие П.А. Столыпина в контексте современного реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 17.

² Гришковец А.А. Общественный совет при МВД России как инструмент контроля за полицией // Полицейская деятельность. 2014. № 4 (20). С. 370.

³ Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2014 г. // Российская газета. 2014. № 278.

своему правовому статусу ближе к государственному органу. Подобное положение данным автором объясняется тем фактом, что их персональный состав, председатель, его заместители и секретарь утверждается руководством МВД России или соответствующего территориального органа ведомства¹. В этой связи проблематично говорить о беспристрастности и объективности оценок, которые даются данными общественными формированиями².

Анализ литературы позволяет заключить, что организация и функционал общественных советов в системе МВД России не является предметом глубоких исследований. Возможно, причиной такого положения является сложность заявленной проблематики, пробелы в нормативном правовом регулировании, недостаточная результативность практической деятельности, а также неверие в то, что общественные формирования смогут реально оказать влияние на эффективность деятельности полиции³.

Так, А.Э. Федоровым предлагается нормативно закрепить понятие общественного совета при МВД России и его территориальных органах. В качестве рабочего определения предлагается следующее: «образование с участием представителей общественности, имеющее нормативно урегулированную структуру, закрепленные государственными органами определенные полномочия, и предложения которых могут быть учтены при принятии и исполнении государственных решений»⁴. Полагаем, что в исследованиях акцент должен быть сделан не на формальной стороне проблемы, в том числе и понятийном аппарате, не принижая их значение, а на содержательных аспектах проблемы, на что мы акцентируем свое внимание.

Во-первых, общественные советы при органах внутренних дел должны явиться реально функционирующими действенными механизмами учета

¹ Васильев С.А. Государственно-общественные формирования как субъекты конституционно-правовых отношений // Lex russica. 2017. № 1. С. 153-163.

² Кораблев С.Е. Организация взаимодействия полицейских структур и населения: психологические аспекты: учебное пособие. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2016. 209 с.; Кокарев В.Ю., Звонарев А.Ю., Лучкин С.В. Взаимодействие с населением по укреплению имиджа внутренних дел: учебное пособие. – М.: Академия управления МВД России, 2013. – 55 с.

³ См., например: Тохтарбаева С.М. Организационно-правовая регламентация взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества России в борьбе с коррупцией // Современное право. 2015. № 5. С. 125.

⁴ Федоров А.Э. Общественные советы при МВД России и его территориальных органах как субъект общественного контроля // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 9. С. 209.

общественного мнения в деятельности полиции и, в конечном счете, оказывать влияние на формирование общественного доверия к ним и поддержку со стороны граждан. В этой связи данные формирования не должны быть дистанцированы от населения, трансформируясь в формально существующие структуры, которые являются только символами участия общественности в деятельности полиции, а реально действующими структурами.

Следует отметить, что ученые и отдельные практические работники высоко оценивают факт создания и результаты функционирования общественных советов при органах внутренних дел. Так, З.З. Абдулкахирова указывает, что представители Общественных советов «принимают активное участие в реализации политики открытости в повседневной деятельности органов и подразделений внутренних дел. Граждане, общественные объединения и организации имеют право получать достоверную информацию о деятельности полиции, а также получать от полиции информацию, непосредственно затрагивающую их права. В связи с этим Министерством систематически проводится комплекс мероприятий, направленных на обеспечение общественного доверия и поддержки гражданами органов внутренних дел»¹.

По мнению С.М. Зырянова и И.В. Федоровой, общественные советы при ОВД обладают существенным потенциалом, который предстоит реализовать: «Общественные советы при органах внутренних дел должны привлекать граждан, общественные объединения и организации к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, содействовать реализации государственной политики в сфере противодействия преступности; участвовать в разработке концепций, программ по наиболее актуальным вопросам деятельности органов внутренних дел; участвовать в рассмотрении инициатив граждан и общественных объединений по вопросам деятельности органов внутренних дел; участвовать в информировании граждан о деятельности органов внутренних дел, в публичном обсуждении

¹ Абдулкахирова З.З. Обеспечение общественного доверия и поддержки гражданами правоохранительной деятельности органов внутренних дел Чеченской Республики // Российский следователь. 2012. № 19. С. 34-37.

вопросов, касающихся деятельности органов внутренних дел; анализировать мнение граждан о деятельности органов внутренних дел, доводить соответствующую информацию до руководителей органов внутренних дел; проводить общественную экспертизу проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности органов внутренних дел; осуществлять общественный контроль за деятельностью органов внутренних дел»¹.

По нашему глубокому убеждению, общественные советы призваны обеспечить эффективную и постоянную взаимосвязь между обществом (гражданами) и органами внутренних дел (полицией). Функциональная роль общественных советов заключается не только в привлечении граждан к деятельности органов внутренних дел (полиции), но и в позитивном влиянии на работу правоохранительного органа путем внесения соответствующих предложений по улучшению работы и выполнению основных государственных функций. Кроме этого, общественные советы призваны обеспечивать учет общественного мнения по различным вопросам деятельности органов полиции. Важно принимать во внимание, что в данном случае инициатива идет «снизу», то есть от граждан, чьи права и свободы призвана защищать полиция.

Во-вторых, немаловажной является и функция по обеспечению открытости деятельности органов внутренних дел, когда общественные советы доводят до общества основные задачи деятельности полиции, успехи и недостатки в ее деятельности. Освещение работы полиции со стороны членов общественных советов является наиболее положительным фактором, который позволяет достоверно судить всему остальному обществу о деятельности органов внутренних дел. «Сухие» пресс-релизы или доклады руководителей территориальных органов полиции не могут заменить ту информацию, которая может быть предоставлена представителями общественности, допущенными к

¹ Зырянов С.М., Федорова И.В. Правозащитная деятельность общественных советов при органах внутренних дел // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 7. С. 246-247.

обсуждению и решению наиболее важных и насущных вопросов и проблем деятельности полиции.

Общественные советы должны предоставить на суд общественности реалистичную информацию. Данная информация может быть, как положительная, которая будет отражать успехи по разрешению задач, стоящих перед полицией, так и недостатки, которые, к сожалению, встречаются в работе полиции. Общественные формирования не призваны заниматься бичеванием полиции, а давать реалистическую оценку функционирования полиции. Важно понять, что общественные советы не являются оппонентами полиции. Чем ранее придет такое понятие и осознание, тем эффективнее будет действовать полиция, а, значит, более надежно будут защищены права и свободы граждан.

В-третьих, в настоящее время полиция не является полностью открытой для общества. Очевидно, что в настоящее время деятельность полиции должна быть понятна для населения. Наряду с этим следует принимать во внимание, что имеют место виды деятельности, которые связаны с охраной государственной тайны, а также необходимость обеспечения сохранности других видов информации, на что нами было обращено внимание ранее. В этой связи использование потенциала общественных советов позволит обеспечить открытость деятельности полиции в рамках, определенных действующим законодательством.

Создание общественных советов является важным шагом в налаживании диалога между полицией и гражданами, что в научном и официальном лексиконе получило название «партнерской» модели. Вместе с тем, следует разделить справедливые опасения профессора Ю.Е. Аврутина, который указывает на фрагментарный характер выстраивания названной модели: «Однако вне нормативного оформления осталась *концептуальная* идея формирования полиции как нового правоохранительного института – идея выстраивания *партнерской модели* взаимоотношений российской полиции и общества, ориентированной на сотрудничество полиции с институтами гражданского общества в процессе противодействия преступности, охраны общественного порядка и обеспечения

общественной безопасности. Ряд норм закона о полиции косвенно эту модель отражает, но в целом ее сущностные характеристики так и остались на уровне пояснительной записки к законопроекту, которую сегодня мало кто перечитывает»¹.

Создание партнерской модели означает «улицу с двухсторонним движением». В этой связи движение должно осуществляться как со стороны полиции, так и граждан. И в этом должны быть заинтересованы обе стороны. Важно, чтобы взаимодействие между общественными советами, как концентрированными выразителями общественного мнения, и полицией осуществлялось постоянно и на публичной основе.

В-четвертых, существует ряд проблемных вопросов, которые возникают в процессе формирования общественных советов при органах внутренних дел. Изначально в соответствии с приказом МВД России от 14 декабря 2006 г. № 1025 «Об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации»², предусматривалось, что Общественный совет формируется на основе добровольного участия в его деятельности граждан Российской Федерации. Данное положение соответствовало требованиям Указа Президента РФ от 4 августа 2006 г. №842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим министерствам»³.

Согласно пункта 3.1 выше названного Указа Президента РФ, состав общественного совета формируется федеральным органом исполнительной власти совместно с Общественной палатой Российской Федерации. В состав общественного совета включаются члены Общественной палаты Российской

¹ Аврутин Ю.Е. Перспективы формирования государственной политики в сфере организационно-правового строительства системы МВД России: доктринальные основания и формы реализации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: право. 2016. № 3. С. 64.

² Документ опубликован не был.

³ О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим министерствам: Указ Президента РФ от 4 августа 2006 г. № 842 (ред. от 23.05.2013) // СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3559.

Федерации, независимые от органов государственной власти Российской Федерации эксперты, представители заинтересованных общественных организаций и иные лица.

При этом персональный состав Общественного совета утверждался Министром внутренних дел Российской Федерации по представлению статс-секретаря – заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации.

Таким образом, исключительное право по формированию, а, значит, приглашению для участия в составе Общественного совета при МВД России, принадлежало самому ведомству, которое должно было выполнить лишь одно требование о приглашении членов Общественной палаты Российской Федерации. Что касается независимых от органов государственной власти Российской Федерации экспертов и представителей заинтересованных общественных организаций, а также иных лиц, то они включались в Общественный совет, прежде всего, по принципу лояльности к деятельности органов внутренних дел. Стороннему человеку, даже являющемуся известным специалистом в определенной области, стать членом Общественного совета было практически невозможно, так как решение о формировании состава принималось руководством МВД России и больше никто на него повлиять не мог. Поэтому Общественный совет при МВД России, формируемый на таких правилах, не мог представлять интересы общества или индивидуальных граждан, ибо практически все члены такого Общественного совета были тенденциозными. При таких условиях, в случае конфликта с руководством МВД или недружелюбной политикой члена Общественного совета, он просто не включался в следующий состав Общественного совета при МВД России.

Указом Президента РФ от 23 мая 2011 г. №668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах»¹ были установлены расширенные требования к членам общественного совета. При этом главный принцип такого участия основывался на

¹ Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах: Указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 (ред. от 17.09.2015) // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3154.

добровольности участия в его деятельности граждан, членов общественных объединений и организаций.

Важно принимать во внимание, что был установлен ряд правовых ограничений в отношении потенциальных членов общественного совета, в соответствии с которыми ими не могут быть:

а) лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации либо имеющие гражданство (подданство) иностранного государства;

б) лица, не достигшие возраста 18 лет;

в) Президент РФ, члены Совета Федерации Федерального Собрания РФ, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, члены Правительства РФ, судьи, иные лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, должности федерального государственной службы, государственные должности субъектов РФ, должности государственной службы субъектов РФ, должности муниципальной службы, а также лица, замещающие должности в органах местного самоуправления;

г) лица, признанные недееспособными на основании решения суда;

д) лица, имеющие или имевшие судимость;

е) лица, в отношении которых прекращено уголовное преследование за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии или в связи с деятельным раскаянием;

ж) лица, являющиеся подозреваемыми или обвиняемыми по уголовному делу;

з) лица, неоднократно в течение года, предшествовавшего дню включения в состав общественного совета, подвергавшиеся в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения;

и) лица, членство которых в общественном совете ранее было прекращено в связи с нарушением Кодекса этики членов общественных советов¹.

¹ Пункт 4 Указа Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3154.

Закрепление указанных требований направлено на обеспечение независимости и объективности членов общественного совета, предупредить тенденциозность принимаемых решений, не допустить проникновение криминальных элементов в деятельность полиции. Следование указанным ограничениям должно привести к тому, что в советы могут входить только лица, имеющие безупречную репутацию и проверяться на наличие связей с криминалом, а также их дистанцирование от официальной власти.

Кроме того, важной гарантией качественного состава общественных советов является Кодекс этики членов общественных советов. В нем закрепляются основные принципы и правила поведения члена общественного совета, рекомендательные этические правила поведения члена общественного совета и ответственность за нарушение этих норм. При этом значимой мерой ответственности является прекращение членства в общественном совете за нарушение норм и правил, установленных в Кодексе этики членов общественных советов, и невозможность последующего избрания в общественный совет.

Возникает закономерный вопрос о содержательной характеристике Кодекса этики члена общественного совета, так как он, в соответствии с п. 9 выше указанного нормативного правового акта, утверждается самим же Общественным советом при МВД России. Очевидно, что такое решение видится не вполне логичным, так как сами члены совета принимают данный правовой акт. Мы считаем, что выходом из данной ситуации было бы принятие единого кодекса этики для членов соответствующих советов на уровне МВД России.

Требования названного кодекса носят отнюдь не декларативный характер, так как в соответствии с подпунктом «и» п. 16 Указа Президента РФ от 28 июля 2011 г. № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации» лица, членство которых в Общественном совете ранее было прекращено в связи с нарушением кодекса этики членов общественных советов, не могут в дальнейшем осуществлять деятельность в данном качестве.

Спорный характер носит формирование общественных советов, состав которых определяется и утверждается МВД России с учетом результатов консультаций с Общественной палатой РФ, Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, общественными объединениями и организациями. Этим же Указом Президента РФ устанавливается, что порядок образования общественных советов при территориальных органах Министерства внутренних дел, а также порядок утверждения положений о них устанавливается Министром внутренних дел РФ по согласованию с Общественным советом при Министерстве внутренних дел РФ.

Весьма дискуссионный характер носит положение о необходимости согласования положения об общественных советах при территориальных органах МВД России:

а) на окружном уровне – с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах;

б) на межрегиональном и региональном уровнях с Общественным советом при Министерстве внутренних дел РФ¹;

в) на районном уровне – с соответствующими общественными советами при территориальных органах Министерства внутренних дел РФ на региональном уровне.

Интересен тот факт, что положения об общественных советах территориальных органов МВД РФ практически копируют основной Указ Президента РФ, в том числе и порядок формирования общественного совета. Существует необходимость в унификации законодательства, что позволит избежать дублирования нормативного правового регулирования, обеспечив «экономии» нормативного материала.

В этих положениях указывается, что количественный состав общественного совета определяется начальником Главного управления МВД России по субъекту

¹ Положение об Общественном совете при ГУ МВД по Нижегородской области // Официальный сайт ГУ МВД России по Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: <https://52.xn--b1aew.xn--p1ai/gumvd/sovet> (дата обращения: 04.10.2017).

Российской Федерации и, как правило, не должен превышать 30 человек. Персональный состав общественного совета формируется начальником Главного управления МВД России по субъекту Российской Федерации, в порядке, установленном Министром внутренних дел РФ, на основе предложений граждан, общественных объединений и организаций. Предложения принимаются в течение 10 дней со дня размещения информации о начале формирования общественного совета на официальном сайте Главного управления МВД России по субъекту РФ в сети Интернет¹.

При формировании общественных советов территориальных органов внутренних дел учитываются требования п.4 Указа Президента РФ от 23 мая 2011 г. №668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах», где указаны категории лиц, которые не могут быть членами Общественного совета.

Как отмечается А.Э. Федоровым, «граждане, которые получили предложение войти в состав Общественного совета при территориальном органе, письменно уведомляют руководителя территориального органа МВД России о своем согласии, либо об отказе войти в состав Общественного совета при территориальном органе. В десятидневный срок руководитель территориального органа МВД России, после получения им письменного согласия граждан Российской Федерации войти в состав выше обозначенного Общественного совета и с учетом результатов проведения консультаций с полномочным представителем Президента РФ в федеральном округе (высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации), общественными объединениями и организациями, утверждает состав Общественного совета. После утверждения персонального состава Общественного совета при территориальном органе в тридцатидневный срок должно быть проведено его первое заседание»².

¹ Там же.

² Федоров А.Э. Актуальные аспекты формирования общественного совета при Министерстве внутренних дел Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 11. С. 183-184.

Таким образом, процесс формирования общественного совета при органах внутренних дел осуществляется как минимум в две стадии:

1) подбор кандидатов в общественный совет и проверка их на соответствие требований, установленных законодательством РФ;

2) утверждение руководством МВД России, территориальных органов МВД РФ, других уполномоченных должностных лиц, состава общественного совета как при центральном аппарате МВД России, так и при территориальных органах МВД России.

Этот порядок предусматривается для формирования всех без исключения общественных советов, которые должны создаваться при всех органах внутренних дел по субъектам Российской Федерации¹.

Следует отметить, что установленный порядок формирования общественных советов при органах внутренних дел вряд ли учитывает существующие тенденции, складывающиеся в современном государственном управлении России, связанные с новыми правилами формирования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов РФ, где в большей мере учитываются демократические тенденции.

Так, 24 июня 2015 г. одобрен Правительственной комиссией по координации деятельности Открытого правительства и согласован советом Общественной палаты РФ «Стандарт деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти» (Типовое положение) (Далее – Стандарт деятельности общественного совета)². Данный Стандарт определяет компетенцию, порядок деятельности и формирования состава общественного совета федерального органа исполнительной власти; порядок взаимодействия федерального органа исполнительной власти с Общественной палатой Российской Федерации, Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства, Экспертным советом при Правительстве

¹ Чапчиков С.Ю. Комментарий к ФЗ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (постатейный). – М.: Юстицинформ, 2012. С. 115-116.

² Документ опубликован не был.

РФ, а также порядок и условия включения в состав общественного совета независимых от органов государственной власти Российской Федерации экспертов, представителей заинтересованных общественных организаций и иных лиц.

Важной новеллой стало закрепление и апробирование нового порядка формирования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. В частности, для формирования общественных советов установлены квоты: половина кандидатов выдвигается общественными организациями и ассоциациями, представляющими интересы основных референтных групп органа власти, 1/6 – Общественной палатой РФ, 1/6 – Экспертным советом при Правительстве РФ и 1/6 — путем самовыдвижения кандидатов через интернет и последующего интернет-голосования. Процедура самовыдвижения через интернет и голосования в сети в прошлом году апробирована на общественных советах при Минтруде и Минздраве. При этом у руководителей ведомств имеется право наложить вето на того или иного кандидата.

К сожалению, данный Стандарт в части формирования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти применяется в отношении министерств и ведомств, руководство которыми осуществляет Правительство РФ. Однако некоторые положительные моменты, связанные со включением именно независимых представителей, можно было бы использовать при формировании общественных советов при органах внутренних дел.

Так, можно было бы допустить возможность формирования совета посредством голосования через интернет, если предварительно кандидаты прошли «фильтр» на добропорядочность, отсутствие криминальных связей и наличие значительного опыта в сфере деятельности органов внутренних дел.

Мы категорически не согласны с позицией И.В. Федоровой, которая ставит под сомнение целесообразность участия в деятельности общественных советов членов Общественной палаты РФ или региональных общественных палат: «Насколько необходимо согласовывать интересы общественных палат с деятельностью органов внутренних дел в общественных советах? Общественные

палаты, как показывает практика, имеют другие возможности взаимодействия с руководителями органов внутренних дел»¹.

К сожалению, она не приводит каких-либо аргументов в пользу своей позиции и не приводит негативные случаи из практики, на которую она якобы ссылается. Напротив, именно Общественная палата РФ принимала активное участие в деятельности Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства, которая занималась реформированием и модернизации всей системы общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. Участие общественных палат в формировании общественных советов при федеральных органах исполнительной власти позволяет обеспечить более эффективную реализацию общественного контроля в соответствии с ФЗ «Об основах общественного контроля». Кроме того, члены общественного совета, рекомендованные общественными палатами, уже имеют практический опыт осуществления общественного контроля, что благоприятным образом может сказаться на деятельности любого общественного совета.

В-пятых, серьезную проблему представляет статус решений общественных советов. На данный вопрос обращается внимание в литературе. «Обязанность же учета результатов консультаций с общественным советом носит декларативный характер, не обеспечена какими-либо гарантиями использования результатов консультирования»². В.В. Гриб и А.А. Гришковец в этой связи указали, что такое положение не способствует эффективности деятельности данного общественного формирования³.

В соответствии со Стандартом деятельности общественного совета, решения общественного совета принимаются на заседаниях, а также путем проведения заочного голосования. Решения общественного совета отражаются в протоколах его заседаний, копии которых представляются ответственным секретарем общественного совета членам общественного совета. Информация о

¹ Федорова И.В. Административно-правовые аспекты взаимодействия полиции с институтами гражданского общества: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.0014. – М., 2018. С.145.

² Крицкая М.С. Указ. соч. С. 53.

³ Гриб В.В. Общественные советы как основные элементы системы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти РФ // Российская юстиция. 2015. № 5. С. 2-5; Гришковец А.А. Общественный совет при МВД России как инструмент контроля за полицией // Полицейская деятельность. 2014. № 4. С. 370-384.

решениях общественного совета, одобренных на заседаниях общественного совета, заключения и результаты экспертиз по рассмотренным проектам нормативных правовых актов и иным документам, план работы на год, а также ежегодный отчет об итогах деятельности общественного совета в обязательном порядке подлежат публикации в сети Интернет¹.

Данное положение, безусловно, следует распространить на деятельность общественных советов при органах внутренних дел, чтобы обеспечить надлежащий уровень публичности принимаемых решений. Это позволит населению следить за исполнением своих обязанностей членами общественных советов и соответственно повысит уровень доверия к работе самих общественных советов, как институтов гражданского общества.

Закономерно возникает вопрос о статусе решений общественных советов. С учетом специфики деятельности полиции, сложно предположить, что такие решения должны носить исключительно императивный характер. Вместе с тем, принятие к сведению или вообще их игнорирование делает функционирование деятельности общественных советов декларацией, дистанцирует институты гражданского общества от полиции и не способствуют доверию к ним, не способствует доверию полиции.

Привлечение к работе в общественных советах представителей общественности, которые являются профессионалами, признанными авторитетами, было бы логичным, чтобы их мнения учитывались.

Одним из способов могло бы стать выступление председателя общественного совета или членов общественного совета с итоговыми или тематическими докладами на коллегиях и заседаниях подразделений органов внутренних дел. Тем самым будет обеспечено внедрение и доведение до сведения всех сотрудников органов внутренних дел принятых наиболее важных решений общественного совета.

¹ Пункт 4.8 Стандарта деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти, одобренный протоколом заочного заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24 июня 2015 г. №3 и согласован Протоколом заочного заседания совета Общественной палаты Российской Федерации от 28 мая 2015 г. № 46-с // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70827278> (дата обращения: 05.09.2018).

В-шестых, эффективность деятельности общественных советов зависит от работы каждого его члена. В этой связи логичным видится предъявление потенциальным членам общественных советов соответствующих требований. Целесообразным является предъявление требований в виде определенного образовательного ценза. Мы считаем, что члены общественных советов, вне зависимости от уровня его функционирования, должны иметь высшее образование. Наличие высшего образования является гарантией профессионализма. Одним из основных векторов деятельности общественных советов должно явиться оказание практической помощи полиции, ее сотрудникам и для этого очевидно необходимы соответствующие познания. Учитывая усложнение происходящих социальных процессов, предъявление образовательных требований является вполне логичным и ни в коей мере не завышенным.

Во взаимосвязи с предыдущим требованием является и наличие соответствующего профессионального и жизненного опыта. В этой связи можно было бы связать с возрастом членов советов, то есть введение определенных возрастных цензов. На федеральном уровне (МВД России) – 35 лет; окружном уровне, субъекта Российской Федерации (ГУ МВД России, У МВД России) – 30 лет; муниципальный уровень (управления, отделы, отделения ОВД) – 25 лет. Оценка деятельности полиции со стороны общественности требует «свежего» взгляда, который не «обременен» профессиональной деятельностью, но при этом имеется жизненный опыт. Наряду с этим необходимо иметь стаж работы соответственно в 15, 10 и 5 лет.

В ряде случаев членство в общественных советах связывается с престижем, некой элитарностью, причислением себя к «закрытому клубу».

Обобщенно проблемы, связанные с исполнением обязанностей членами общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, сводятся к следующему:

- 1) общественные советы по-прежнему остаются во многом «ручными» для органов государственной власти;

2) они перегружены излишним объемом работы, при этом на качественную общественную экспертизу у членов совета не остается времени;

3) общественные советы зачастую используются в качестве экспертной площадки для анализа сложных отраслевых документов, в то время как именно экспертиза в общественно-значимых вопросах (закупки, антикоррупционная экспертиза, оценка результативности и эффективности органа государственной власти с позиций удовлетворенности референтных групп) отсутствует;

4) федеральные органы исполнительной власти не публикуют свою публичную позицию по представленным заключениям и рекомендациям общественных советов¹.

Не следует идеализировать ситуацию и думать, что каждый член общественного совета в своей каждодневной деятельности ориентирован на повышение качества деятельности полиции, искоренение нарушений, защиты прав и свобод граждан. В этой связи целесообразным видится отчет о деятельности как совета в целом, так и каждого отдельного его члена. Такие отчеты могли бы размещаться на соответствующих электронных сайтах. Низкая активность члена общественного совета могла быть основанием для исключения члена общественного совета из его состава, что в свою очередь влечет за собой серьезные репутационные потери.

Наряду с этим можно было бы предусмотреть публичные отчеты членов общественного совета. При этом следует принимать во внимание, что в данном случае устанавливается обратная связь населения с полицией. На подобных встречах граждане могли бы подсказывать членам общественных советов те наиболее острые проблемы, которые возникают в деятельности полиции и должны быть разрешены с участием общественности.

О.А. Околесновой предлагается концепция создания единого информационного портала, посредством которого была бы обеспечена коммуникация как между членами общественного совета, так и создание

¹ Пункт 2.4.4 Доклада об итогах внедрения системы «Открытое правительство» и перспективах до 2024 года // Официальный сайт Открытого правительства [Электронный ресурс]. URL: <http://report.open.gov.ru/> (дата обращения: 01.08.2018).

возможности при его помощи прямого обращения к руководящему составу органа государственной власти вплоть до министра¹. Реализация такого подхода дала бы возможность значительно упростить создание в стране институтов гражданского общества, которые функционируют в сфере правоохраны.

Перспективной формой отчета членов общественных советов являются личные встречи с населением (прием граждан). Подобный формат позволит в непринужденной форме узнать проблематику, которая интересует граждан в деятельности полиции и будет способствовать укреплению доверия. При организации таких встреч с членами Общественного совета при МВД России необходимо заблаговременно проинформировать население, что и будет способствовать налаживанию продуктивного диалога между гражданами и полицией.

Важно отметить, что 19 апреля 2018 г. Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства была согласована Методика оценки и критерии эффективности деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти². В ней выработаны критерии эффективности деятельности общественного совета: 1) избрание председателя общественного совета из числа кандидатур, рекомендованных совместно Общественной палатой и Экспертным советом; 2) избрание заместителей председателя общественного совета из числа кандидатур, согласованных Общественной палатой; 3) проведение очных заседаний общественного совета не реже одного раза в квартал; 4) наличие реализованного плана работы общественного совета; 5) соответствие деятельности общественного совета требованиям открытости и публичности; 6) информирование Общественной палаты о работе общественного совета, представления отчетов о деятельности общественного совета; 7) вовлеченность членов общественного совета в работу федерального органа исполнительной власти, его органов, а также смежных

¹ Околеснова О.А. Общественный контроль: информационно-правовые проблемы теории и практики: монография. М.: Руслайн, 2014. С. 144.

² Методика оценки и критерии эффективности деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, согласованы протоколом заочного голосования Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства от 19 апреля 2018 г. № 3 // URL: <http://gosinvest.open.gov.ru/upload/iblock/0e4/0e425fd535048d15b07da679392cbe5c.pdf> (дата обращения: 01.08.2018).

отраслевых общественных советов; 8) отсутствие нареканий к деятельности общественного совета со стороны граждан и организаций, а также отсутствие негативной реакции значительного числа граждан и организаций на поддержанные общественным советом нормативные правовые акты; 9) отсутствие нарушения членами общественного совета общепринятых морально-этических норм¹.

По нашему мнению, данные критерии оценки эффективности деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти вполне возможно распространить и на общественные советы, функционирующие при органах внутренних дел. Все эти критерии можно выполнять и в рамках деятельности общественных советов при органах внутренних дел при соблюдении необходимых ограничений, связанных с распространением информации, составляющей служебную или иную охраняемую законом тайну. Также могут быть более серьезные требования к профессиональным компетенциям и репутации членов общественного совета, однако в остальном деятельность общественного совета в системе МВД РФ не должна отличаться от деятельности общественных советов при других федеральных органах исполнительной власти.

Выводы, к которым диссертант приходит, в связи с изложенным выше:

1. Общественные советы должны играть более серьезную роль в обеспечении открытости деятельности полиции за счет внедрения новых механизмов формирования общественных советов, четкого определения компетенции общественных советов, расширения полномочий членов общественного совета. Реализация такого подхода позволит значительно повысить уровень общественного доверия к полиции. Необходимо распространить общие требования к оценке деятельности общественных советов, применяемых к оценке деятельности общественных советов, созданных при большинстве федеральных органах исполнительной власти.

2. Общественные советы при органах внутренних дел являются новой перспективной формой повышения общественного доверия и поддержки граждан

¹ Там же.

полиции. В этой связи является существенной ошибкой, в значительной мере, ограничивающей ее потенциал, сведение деятельности общественных советов исключительно к общественному контролю.

3. В настоящее время в полной мере не сформировалась партнерская модель взаимодействия полиции и населения. Такому положению во многом способствует фрагментарность нормативного правового регулирования организации и деятельности общественных советов при органах внутренних дел.

4. Существует необходимость в установлении дополнительных требований к потенциальным членам общественных советов при органах внутренних дел, которые должны быть нормативно закреплены и учтены в ходе формирования данных общественных формирований. Необходимо закрепить обязательность выступления председателя общественного совета или членов общественного совета с итоговыми или тематическими докладами на коллегиях и заседаниях подразделений органов внутренних дел.

§ 4. Общественное мнение как один из основных критериев официальной оценки деятельности полиции

В завершении изучения механизмов взаимодействия общества и полиции, направленных на обеспечение общественного доверия и поддержки гражданами полиции, необходимо рассмотреть институт общественного мнения о деятельности полиции.

Общественное мнение, в узком смысле, представляет собой независимую оценку гражданами положительных и отрицательных аспектов деятельности каких-либо субъектов либо определенных процессов. Данная общественная оценка возникает в связи с какими-то условиями и формируется благодаря различным факторам объективного и субъективного характера.

В фундаментальной учебной работе «Изучение и формирование общественного мнения о деятельности органов внутренних дел», подготовленной группой ученых-социологов в 2007 г. и предназначенной для сотрудников МВД РФ, «общественное мнение» определяется как своеобразный способ существования и проявления массового сознания, посредством которого выражается духовное или духовно-практическое отношение народного большинства к актуальным для него фактам, событиям, явлениям и процессам действительности. Содержание понятия «общественное мнение» определяется как совокупность распространенных в обществе, в его отдельных социальных группах, классах суждений, в которых выражается оценка фактов, событий общественной жизни и отношение людей к этим явлениям. При этом если общественное сознание можно понимать, как совокупность теорий, идей, взглядов, отражающих реальное общественное бытие, исторический процесс в определенном временном интервале, общественное мнение – это статистический срез общественного сознания, ограниченный временем получения данных.

Понятие «общественное мнение» учеными предлагается использовать в двух смыслах: 1) мнение, поддерживаемое реальным числом людей, представителями определенной социальной группы и субкультуры в данном обществе; 2) мнение, доминирующее среди всех представителей общественности¹.

Ю.Н. Величинской было отмечено, что «проблематика общественного мнения всегда прочно увязывалась с вопросами политики, права, законов управления: как только заговорили о демократии, обратились к поискам лучшей формы правления, одновременно стали говорить и об общественном мнении, в подавляющем большинстве случаев рассматривая опору на него как основу всякого разумного властвования»².

Предназначение мониторинга общественного мнения наиболее верно определено профессором Ю.А. Тихомировым. Он указывает, что гражданское

¹ Изучение и формирование общественного мнения о деятельности органов внутренних дел: учебное пособие. – М.: ЦОКР МВД России, 2007. С. 34-36.

² Величинская Ю.Н. «Общественное мнение» в фокусе конституционного права: к вопросу о расширении понятийного аппарата науки // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 8. С.9-14.

общество развивается в контексте конфликтных ситуаций. И это неизбежно, поскольку оно охватывает много социальных слоев населения и граждан, которым свойственны как сугубо личные, так и корпоративные и общественные интересы. В рамках названных гражданских институтов в сфере государственного управления возникают столкновения интересов ввиду приоритетов разных ценностей. Конфликты могут быть устойчивыми и длящимися, повторяющимися, но могут быть и ситуационными и кратковременными. Однако *правильно организованный мониторинг и диагностика социальных процессов пока явно недооцениваются, и социальные факторы почти не попадают в фокус прогнозных оценок социально-экономического развития. Между тем придание «забвению» этих проблем приводит к обострению противоречий в обществе (курсив наш. – В.И.)»¹.*

В части 6 ст.9 ФЗ «О полиции» закреплено, что общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции, определяемых Министерством внутренних дел РФ. В связи с закреплением данной нормы в Федеральном законе о полиции, различными учеными сделаны попытки сформулировать понятие «общественного мнения о полиции», раскрыть его содержание и механизм применения.

С точки зрения профессора Т.М. Заниной, «посредством общественного мнения ежедневно осуществляется оценка действий и решений как отдельных сотрудников полиции, так и органов внутренних дел в целом. В зависимости от результатов деятельности эта оценка может быть положительной, отрицательной или нейтральной. На оценку влияют как соответствие деятельности полиции общепринятым ценностям и интересам, так и социальная установка»².

Э.Е. Абдрашитов указывает, что «общественное мнение – это совокупность объективных и субъективных элементов, во многом основанная не на реальных показателях, а на ожиданиях, психологических конструктах: страх, восторг, неприятие и др. В этой связи кризис доверия, который имеет черты

¹Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 35-45.

² Занина Т.М. Оценка деятельности полиции посредством общественного мнения / В сборнике: Полиция и общество: пути сотрудничества (к 300-летию Российской полиции). Сборник материалов всероссийской научно-практической конференции. – М., 2018. С. 108-111.

устойчивости у большинства граждан России, существенным образом влияет на точность и адекватность восприятия деятельности полиции населением. В такой ситуации все свершения будут оцениваться скептически и восприниматься как приписки, а негативные ситуации раздуваться. Огромную роль играют средства массовой информации, набрасывающиеся на «перчинку» и вкладывающие максимальные средства для удержания ее в фокусе внимания общественности»¹.

Следует не согласиться с Э.Е. Абдрашитовым, так как полиция так же, как и другие органы государственной власти, всегда будут находиться под пристальным вниманием общественности. Освещение в СМИ единичной ситуации с нарушением прав и свобод граждан может привести к дальнейшему произволу. Таким образом, слабая работа ОВД со СМИ является не проблемой граждан, вызывающей у них кризис доверия, а как раз органов внутренних дел, которые должны вести системную и эффективную работу в этой области, чтобы сформировать позитивное общественное мнение о деятельности полиции.

М.С. Крицкая предлагает понимать под общественным мнением о полиции «возникающую с учетом индивидуальных характеристик респондентов и под воздействием факторов внешней среды форму общественного сознания, в которой проявляется отношение различных групп людей к деятельности полиции и оценка этой деятельности, реализующая контрольную, директивную и номенклатурную функции и осуществляющая воздействие на государственное управление в сфере внутренних дел»².

Содержание этой деятельности определяется М.С. Крицкой как «публичная информационная деятельность органов государственной власти, направленная на создание доверительных отношений между гражданами и полицией, формирование объективной оценки ее деятельности посредством полного и достоверного информирования о результатах правоохранительной

¹ Абдрашитов Э.Е. Кризис доверия к ОВД как фактор влияния на объективность оценки населением деятельности полиции // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2012. № 1 (7). С. 20-23.

² Крицкая М.С. Общественный контроль административной деятельности полиции (правовые и организационные аспекты): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Воронеж: Воронежский юридический институт МВД России, 2017. С. 106.

работы»¹. При этом М.С. Крицкая рассматривает общественное мнение о полиции как своеобразную форму общественного контроля административной деятельности полиции, о чем ею выполнено научное исследование².

Такой же позиции придерживаются А. Ситковский и О. Яковлев, которые указывают, что «общественное мнение выполняет не только информационно-оценочную функцию (поскольку оценка населением правоохранительных услуг является одним из важнейших показателей результативности деятельности), но и выступает в качестве инструмента гражданского контроля»³.

С этой точкой зрения не соглашается П.М. Параносенков, который отмечает, что «необходимо разделять понятие контроля деятельности от понятия оценки деятельности полиции, так как контроль – понятие общее, включающее в себя оценку».⁴

По нашему мнению, исходя из положений ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», не устанавливающего исчерпывающего перечня форм общественного контроля (ч.1 ст.18), мониторинг общественного мнения о деятельности полиции вполне может рассматриваться в качестве специальной формы общественного контроля за деятельностью полиции.

О.В. Зуевой отмечается значительная «организующая» функция мониторинга общественного мнения о полиции. Так, ей указывается, что «неоценимым резервом в повышении эффективности деятельности полиции является постоянный мониторинг общественного мнения. Именно качественная оценка деятельности органов внутренних дел позволяет выявить наиболее проблемные участки в их деятельности, требующие экстренного воздействия. Полагаясь на общественное мнение, мы получим мощный объективный инструмент оценки деятельности полиции. Только открытый диалог с гражданским обществом способен привести к тому, что полиция будет

¹ Там же.

² Там же.

³ Ситковский А., Яковлев О. Развитие системы исследования общественного мнения о деятельности полиции // Профессионал. Популярно-правовой альманах МВД России. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.ormvd.ru/pubs/102/the-development-of-public-opinion-research-on-police-activities>. (дата обращения: 01.08.2018).

⁴ Параносенков П.М. Оценка гражданским обществом деятельности органов внутренних Российской Федерации в период их реформирования // Административное право и процесс. 2013. № 8. С. 87.

воспринимать от населения конструктивные предложения по оптимизации своей деятельности. Соответственно изучение общественного мнения на сегодняшний момент является мощным инструментом, позволяющим улучшить деятельность полиции»¹.

О.Е. Калпинская рассуждает о нескольких важных функциях мониторинга общественного мнения о полиции: «мнение граждан о работе правоохранительных органов позволяет установить качество и эффективность принимаемых ОВД мер по предупреждению и противодействию преступным и иным противоправным посягательствам на права, свободы, личные и имущественные интересы граждан, а также определить уровень доверия граждан и степень восприятия криминогенной обстановки с учетом особенностей региона, природно-географического и социально-экономического положения»².

Профессор Казанского юридического института МВД России Ю.Ю. Комлев указывает, что «систематическое изучение институализированного общественного мнения позволяет в полной мере использовать в управленческой практике его оценочную, аналитическую, консультативную и регулятивную функции. В этом случае общественное мнение может использоваться в качестве одного из основных критериев официальной оценки деятельности полиции, обслуживающей население определенной территории»³.

С.В. Капралова, подготовившая диссертационное исследование, посвященное механизмам формирования общественного мнения о деятельности полиции в современной России⁴, отмечает, что «общественное мнение граждан России о полиции выступает одним из ключевых критериев оценки ее деятельности. Данные социологических исследований призваны установить

¹ Зуева О.В. Изучение общественного мнения как способ оптимизации деятельности полиции // *Logos et Praxis*. 2017. Т. 16. № 2. С. 104.

² Калпинская О.Е. Общественное мнение как основной критерий оценки эффективности деятельности полиции Российской Федерации // В сборнике: *Государство и право: Эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию Российской полиции): материалы XIV международной научно-теоретической конференции*. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД РФ. 2017. С. 259–262.

³ Комлев Ю.Ю. Общественное мнение как критерий официальной оценки деятельности полиции: состояние, тенденции, проблемы формирования и измерения // *Вестник Казанского юридического института МВД России*. 2012. № 7. С. 13-14.

⁴ Капралова С.В. Механизмы формирования общественного мнения о деятельности полиции в современной России: дисс. ... канд. социол. Наук: 22.00.04. – Краснодар, 2013. – 168 с.

обратную связь с гражданами, не допускать нарушений закона, различных злоупотреблений служебными обязанностями со стороны сотрудников полиции. Кроме того, немаловажным фактором выступает необходимость учета потребностей и ожиданий людей в отношении деятельности сотрудников полиции. В ситуации апелляции к общественному мнению, безусловно, должны выдвигаться и повышенные требования к качеству информации, на основе которой формируется общественная оценка деятельности полиции»¹.

О.В. Зуева и Е.Н. Васильева указывают, что «изучение общественного мнения позволяет выявить проблемные моменты во взаимодействии населения и полиции, а также обозначить управляемые факторы, требующие экстренного воздействия. В целом анализ общественного мнения является неотъемлемым условием существования правового демократического государства. С его помощью необходимо управлять функционированием различных социальных институтов, в том числе и полицией. Практические аспекты изучения общественного мнения может принести немалую пользу обществу и внести неоценимый вклад в развитие его социальных институтов, в том числе в процесс оптимизации деятельности полиции»².

Следует отметить, что некоторыми авторами предлагается перечень мероприятий, которые позволят улучшить общественное мнение о полиции, например, публикацию актуальных материалов и репортажей о мероприятиях, проводимых органами внутренних дел, создание социальной рекламы правоохранительной деятельности, освещение в СМИ деятельности сотрудников правоохранительных органов, выступление руководителей и подразделений ОВД в трудовых коллективах и собраниях общественности, изготовление печатной продукции информационно-профилактического характера и т.п.³

¹ Капралова С.В. Методологические и методические аспекты эмпирического анализа общественного мнения о деятельности полиции в современной России // Общество и право. 2012. № 5 (42). С. 277.

² Зуева О.В., Васильева Е.Н. Общественное мнение о деятельности полиции: практика исследования // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 7: Философия. Социология и социальные технологии. 2014. № 1. С. 56-57.

³ Черкасов Р.В. Об основных формах и направлениях использования результатов изучения общественного мнения в деятельности полиции // Современность в творчестве вузовской молодежи: Материалы научно-практической конференции молодых ученых. – Иркутск, 2013. С. 141-146.

Следует отметить, что в научной литературе встречаются и критические суждения относительно использования общественного мнения при оценке деятельности полиции.

Так, например, Ю.Н. Мазаевым отмечается, что «проблема действенного и эффективного использования общественного мнения в практике управления органами внутренних дел сложна, многогранна и противоречива. Это требует постоянного, пристального внимания и дальнейшего изучения проблемы.

«Необходимо осознание того, что социология не решает практических проблем. Даже скрупулезно разработанные практические рекомендации останутся всего лишь научным казусом, если за ними не последуют практические действия»¹.

Р.В. Черкасовым указывается, что необходимо постоянное информирование населения о результатах социологических исследований, проводимых по вопросам взаимоотношений общества и полиции, чтобы население знало, что на его мнение не только обращается внимание, но оно активно используется. В результате поднимается самооценка населения, повышаются его правовая активность, поддержка и помощь полиции в самых разных формах взаимодействия².

Некоторыми учеными ставится под сомнение необходимость и эффективность изучения общественного мнения о деятельности полиции силами самой полиции. Предлагается изучать общественное мнение о деятельности полиции силами вневедомственной оценки – общероссийскими социологическими организациями, научно-исследовательскими институтами и т.п.³; целесообразно пересмотреть организацию мониторинга мнения населения о

¹ Мазаев Ю.Н. Направления и формы использования результатов изучения общественного мнения в практической деятельности // Материалы Ивановских чтений. 2015. № 5. С. 155-156.

² Черкасов Р.В. Общественное мнение о деятельности полиции // Вестник Омского юридического института. 2012. № 1 (18). С. 55-57.

³ Гайдай М.К., Грозин С.Ю. Проблемы в изучении общественного мнения о деятельности полиции // В книге: Подготовка кадров для силовых структур: современные направления и образовательные технологии. Сборник материалов 23-й всероссийской научно-методической конференции. 2018. С. 231-234.

деятельности полиции, закрепив его проведение за независимыми социологическими службами посредством проведения тендера¹.

В Приложении 1 и Приложении 2 к данному диссертационному исследованию приведены результаты опроса 300 сотрудников органов внутренних дел об отношении граждан к деятельности полиции².

Анализ вышеизложенных точек зрения как юристов, так и социологов, а также проведенное анкетирование сотрудников полиции г. Нижнего Новгорода, позволяет сделать вывод о многофакторности общественного мнения о полиции:

во-первых, мониторинг общественного мнения о полиции может рассматриваться как своеобразная эффективная форма общественного контроля;

во-вторых, опросы общественного мнения позволяют установить постоянную взаимосвязь между населением и полицией;

в-третьих, общественное мнение о полиции рассматривается в качестве одного из критериев оценки эффективности деятельности полиции;

в-четвертых, общественное мнение позволяет выявить существенные проблемы в деятельности полиции и устранить нарушения законности и злоупотребления со стороны сотрудников полиции;

в-пятых, существует тесная взаимосвязь между общественным мнением и общественным доверием и поддержкой гражданами полиции.

Вместе с тем, в законодательстве Российской Федерации отсутствуют нормы, указывающие на возможные варианты действий при оценке общественного мнения, в том числе при положительном либо отрицательном общественном мнении.

Как показывает исторический опыт в этой сфере, получение результатов общественного мнения о полиции (милиции) имело крайне слабую правовую регламентацию и носило во многом ведомственный (закрытый) характер.

Учеными выделяются как минимум три основных этапа в развитии системы изучения общественного мнения о деятельности милиции (полиции): 1-й

¹ Тимко С.А. Новая процедура мониторинга общественного мнения о деятельности полиции: критический взгляд // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2017. № 2 (27). С. 74-75.

² См.: Результаты, изложенные в Приложениях 1 и 2 к диссертации.

этап – с 1970 г. до 1991 г. (до первого широкомасштабного опроса о деятельности органов внутренних дел) – эпизодические и преимущественно закрытые исследования для служебного пользования. Общественное мнение о деятельности органов внутренних дел в советский период изучалось децентрализованно – институтами Академии наук СССР, научными и образовательными учреждениями ЦК КПСС, рядом специальных учреждений. По идеологическим причинам изучение мнения населения о деятельности органов государственной власти и управления, к которым относились органы внутренних дел, имело в СССР в значительной степени закрытый характер.

2-й этап – с 1992 г. до 2007 г. (до появления приказа МВД России от 30 декабря 2007 г. №1246 «О повышении эффективности исследования общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на основе использования вневедомственных источников социологической информации»¹) – формирование ведомственной системы регулярных открытых исследований, базирующихся на привлечении граждан к опросу о деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, сотрудников штабных подразделений региональных органов внутренних дел, сотрудников и слушателей учебных организаций системы МВД России.

Базовым нормативным документом являлся Приказ МВД России от 22 августа 1992 г. №295 «Об организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел»², в соответствии с которым проводился мониторинг общественного мнения в 28 регионах Российской Федерации. С 1995 г. изучение общественного мнения стало одним из обязательных этапов проведения инспектирования деятельности МВД, ГУВД и УВД, что существенно повысило уровень требований к изучению мнения граждан о милиции. Требования приказа МВД №295 через несколько лет перестали удовлетворять потребности изучения мнения населения о деятельности милиции, прежде всего

¹ Документ опубликован не был.

² Документ опубликован не был.

потому, что охватывалось лишь около трети субъектов Российской Федерации. В связи с этим был подготовлен приказ МВД России от 4 июня 1997 г. №337 «О совершенствовании организации изучения общественного мнения о работе органов внутренних дел и использования результатов мониторинга для повышения эффективности оперативно-служебной деятельности»¹.

И, наконец, третий этап, по мнению ученых, с 2007 г. до 2016 г. включал мониторинг общественного мнения об уровне безопасности личности от преступных посягательств и деятельности органов внутренних дел по всем субъектам Российской Федерации на основе вневедомственных источников информации как обязательный инструмент оценки деятельности органов внутренних дел. Вневедомственный характер сбора социологической информации обеспечивался ежегодным заключением на основе конкурсных процедур государственного контракта на проведение работ по изучению общественного мнения².

Основным нормативным актом, регулирующим процедуры исследования общественного мнения о деятельности полиции, до недавнего времени являлся Приказ МВД России от 30 декабря 2007 г. №1246 «О повышении эффективности исследования общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на основе использования вневедомственных источников социологической информации»³.

Частью 5 ст.9 ФЗ «О полиции» на МВД России возложена обязанность осуществлять постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества. Результаты указанного мониторинга регулярно должны доводиться до сведения государственных и муниципальных органов, граждан

¹ Документ опубликован не был.

² Ситковский А., Яковлев О. Развитие системы исследования общественного мнения о деятельности полиции // Профессионал. Популярно-правовой альманах МВД России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ormvd.ru/pubs/102/the-development-of-public-opinion-research-on-police-activities> (дата обращения: 01.08.2018).

³ Приказ МВД России от 30 декабря 2007 г. № 1246 «О повышении эффективности исследования общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на основе использования вневедомственных источников социологической информации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.08.2018).

через средства массовой информации и информационно-телекоммуникационную сеть Интернет.

Во исполнение положений ФЗ «О полиции» (ч.5 ст.9) МВД России был издан приказ от 1 декабря 2016 г. № 777 «Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции»¹. Он пришел на замену ранее действовавшему Приказу МВД России от 30 декабря 2007 г. №1246.

Важно отметить, что приказом МВД России от 1 декабря 2016 г. № 777 была утверждена Инструкция об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции, которая является приложением к этому приказу и введена в действие с 1 января 2017 г.

В нем определяется, что целью постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции является получение социологической информации, отражающей мнение населения о работе полиции в территориальных органах МВД России на региональном и районном уровнях, а также выявление и исследование факторов, влияющих на его формирование.

Под постоянным мониторингом общественного мнения о деятельности полиции предлагается понимать форму организации проведения социологических исследований, обеспечивающих постоянное получение информации, отражающей мнение населения о деятельности полиции и факторах, влияющих на его формирование. При этом результаты изучения мнения населения о полиции является зафиксированной в печатном и электронных видах обобщенная или структурированная социологическая информация.

Также определяется содержание работы по проведению исследований мнения населения о деятельности полиции в отдельных субъектах Российской Федерации, под которой понимается научно-исследовательская работа, проведенная в целях детализации результатов опроса мнения населения о деятельности полиции в отдельных субъектах Российской Федерации для выявления и анализа факторов, влияющих на формирование оценки населением эффективности работы полиции. Критерием отбора отдельных субъектов

¹ Документ опубликован не был.

Российской Федерации для проведения исследования мнения населения о деятельности полиции являются их худшие (для выявления причин негативного отношения населения к полиции) и лучшие (для изучения положительного опыта) показатели оценки по результатам опроса Федеральной службы охраны¹.

Указанным приказом МВД РФ определен исчерпывающий перечень форм организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции:

Во-первых, должно происходить взаимодействие с Федеральной службой охраны РФ в организации социологических исследований при проведении опросов населения о деятельности полиции в субъектах Российской Федерации.

Во-вторых, проведение по результатам опросов ФСО России исследований мнения населения о деятельности полиции (за исключением изучения мнения населения о качестве предоставления государственных услуг) в отдельных субъектах Российской Федерации. Перечень субъектов Российской Федерации для проведения исследования мнения населения о деятельности полиции в отдельных субъектах Российской Федерации формируется в соответствии с критериями их отбора либо в соответствии с указанием руководства МВД России².

В-третьих, организация и проведение изучения мнения населения о деятельности полиции в территориальных органах МВД России на районном уровне.

В-четвертых, проведение интернет-опросов населения о деятельности полиции в субъектах Российской Федерации с использованием аппаратно-программного комплекса «Официальный интернет-сайт МВД России» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В-пятых, изучение результатов исследований мнения населения о деятельности полиции с учетом сведений российских социологических

¹ Пункт 3 Инструкции об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции. Приложение №1 к приказу МВД России от 1 декабря 2016 г. № 777 // Документ опубликован не был.

² Пункт 4.3.2 Инструкции об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции. Приложение №1 к приказу МВД России от 1 декабря 2016 г. № 777 // Документ опубликован не был.

организаций, опубликованных в средствах массовой информации и сети Интернет.

В-шестых, подготовка в образовательных и научных организациях системы МВД России диссертационных, дипломных, научно-исследовательских и методических работ по проблемам организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции и изучения факторов, влияющих на его формирование¹.

В настоящее время МВД России на своем сайте публикует результаты оценки населением работы полиции в субъектах РФ². Так, по состоянию на конец 2017 г. представлены следующие результаты³:

1. *Показатель «Уверенность граждан в защищенности своих личных и имущественных интересов от преступных посягательств».*

Регионы Российской Федерации с наиболее высокими показателями уровня защищенности от преступных посягательств – Магаданская и Белгородская области, Чукотский АО, Республика Хакасия, Ямало-Ненецкий АО, г. Севастополь, Ханты-Мансийский АО – Югра, Чеченская Республика, Республика Крым и Псковская область. С наиболее низкими показателями – Алтайский край, Забайкальский край, Республика Дагестан, Приморский край, Сахалинская, Челябинская, Свердловская, Нижегородская, Амурская и Кемеровская области.

2. *Показатель «Уровень доверия к органам внутренних дел в обеспечении их личной и имущественной безопасности».*

В наибольшей степени доверяют полиции в Магаданской и Белгородской областях, в Республике Хакасия, Республике Алтай, Ивановской области, Чеченской Республике, Чукотском АО, в Тюменской, Тульской и Омской областях. В наименьшей степени доверяют полиции – в Республике Ингушетия, г. Санкт-Петербурге, Краснодарском крае, Кемеровской области, Приморском крае,

¹ Пункт 2 Инструкции об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции. Приложение №1 к приказу МВД России от 1 декабря 2016 г. № 777 // Документ опубликован не был.

² Общественное мнение [Электронный ресурс] // URL: <https://мвд.рф/publicopinion> (дата обращения: 01.08.2018).

³ По материалам исследования ФГКУ «ВНИИ МВД России».

Свердловской, Нижегородской и Московской областях, Республике Дагестан и Сахалинской области.

3. Показатель «Оценка эффективности деятельности органа внутренних дел как государственного органа по защите интересов граждан».

Наибольшая эффективность работы полиции в оценках граждан зафиксирована в Магаданской и Белгородской областях, Ханты-Мансийском АО – Югре, Чеченской Республике, Ненецком АО, Карачаево-Черкесской Республике, Омской области, Липецкой, Тульской и Псковской областях. Неэффективной оценивается населением работа полиции Кемеровской и Московской области, г. Санкт-Петербург, Тамбовской, Саратовской областей, Приморском крае, Свердловской, Брянской, Сахалинской и Нижегородской областей.

4. Показатель «Уровень виктимизации».

К благополучным регионам Российской Федерации по данному показателю относятся Республика Калмыкия, Республика Мордовия, Амурская, Липецкая, Курская, Московская и Брянская области, Пермский край, Чувашская Республика и Омская область. К неблагополучным субъектам Российской Федерации, жители которых в 2017 году наиболее часто подвергались, по их мнению, преступным посягательствам, относится Забайкальский край, Краснодарский край, Псковская область, Республика Крым, Камчатский край, Республика Татарстан, Хабаровский край, Республика Тыва, г. Севастополь и Тамбовская область.

5. Показатель «Уверенность граждан в защищенности на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта».

Наиболее высокие оценки уверенности в защищенности своих личных и имущественных интересов от преступных посягательств на объектах транспорта зафиксированы у жителей Белгородской и Магаданской областей, Республика Хакасия, г. Севастополь, Ямало-Ненецкого АО, Ненецкого АО, Ханты-Мансийского АО – Югры, Чукотского АО, Тюменской области и Республики Крым. Наиболее низкие показатели защищенности населения на объектах

транспорта в Челябинской, Свердловской и Брянской областях, Республике Дагестан, Тверской и Амурской областях, Республике Тыве, г. Москве, Нижегородской и Кемеровской областях¹.

На сайте МВД России после опубликования этих данных делается вывод, что «по совокупности показателей оценки населением деятельности полиции к наиболее «проблемным» регионам могут быть отнесены Свердловская, Нижегородская, Кемеровская, Сахалинская области, Забайкальский и Приморские края, Республика Дагестан.

К субъектам Российской Федерации, в которых фиксируется, напротив, позитивная оценка населением деятельности полиции, могут быть отнесены Белгородская, Магаданская, Липецкая, Омская области, Республика Хакасия, Ханты-Мансийский – Югра и Чукотский автономные округа»².

Безусловно, представление сведений о мониторинге общественного мнения о деятельности полиции представляют интерес для различных участников общественных отношений. Однако, есть ряд существенных вопросов относительно подобных исследований.

Во-первых, исследования проводились подведомственной Министерству внутренних дел России организацией – ВНИИ МВД России, а, следовательно, неизвестно, каким образом гарантирована независимость и объективность проведенных исследований.

Ведомственный и закрытый характер проводимых исследований общественного мнения имеет больше отрицательных моментов, чем положительных. Так, граждане могут подвергнуть сомнению достоверность проведенных исследований из-за того, что оно не совпадает с их мнением или мнением группы граждан. При проведении ведомственного «закрытого» исследования могут преследоваться иные цели, не направленные на получение достоверных сведений мнения населения о работе полиции. Это может происходить по различным причинам, как криминальным, так и коррупционным.

¹ Общественное мнение [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/publicopinion> (дата обращения: 01.08.2018).

² Там же.

В этом смысле, вызывает удивление и обоснованные сомнения возложение обязанности на Федеральную службу охраны РФ при проведении опросов населения о деятельности полиции в субъектах Российской Федерации. Какими специальными ресурсами (материальными, человеческими, научными) обладает ФСО России абсолютно непонятно. Каким опытом обладает данная служба по взаимодействию с населением, также неочевидно.

Во-вторых, абсолютно непонятно и непрозрачно то, каким образом учитываются результаты мониторинга общественного мнения в работе полиции и МВД России. Если определены лучшие и худшие регионы по результатам мониторинга общественного мнения, то какие организационные или управленческие выводы должны быть сделаны? Об этом нет никакой информации, а поэтому может возникнуть стойкое ощущение, что данные социологические исследования проведены исключительно для формального исполнения требований Федерального закона о полиции.

В-третьих, на сайте отсутствуют какие-либо числовые данные о том, какое количество было опрошено респондентов. Какие конкретные данные были получены? Какие данные были получены по регионам, которые не попали в число худших и лучших? Оставшиеся «за кадром» сведения не являются государственной или служебной тайной, а поэтому не могут быть засекречены.

Получается, что МВД России проводит сами опросы и распоряжается ими по своему усмотрению, но система постоянного мониторинга общественного мнения предусмотрена не для этого. Это тем более очевидно, если обратиться к ст.9 ФЗ «О полиции», закрепляющей принцип общественного доверия и поддержки гражданами полиции. Тем самым, общественное доверие и поддержка граждан должна обеспечиваться с помощью механизма мониторинга общественного мнения о деятельности полиции. Если прозрачность и достоверность мониторинга не может быть обеспечена, то вряд ли можно говорить, что этот правовой механизм будет способствовать повышению общественного доверия к полиции и обеспечивать надлежащую поддержку со стороны граждан правоохранительных структур.

В-четвертых, многими отмечается отсутствие универсальности и практичности проводимого мониторинга.

Так, например, С.А. Тимко указывает, что «Инструкцией об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции» (приложение 1 к приказу МВД России от 1 декабря 2016 г. №777) предусматривается всего два направления использования результатов изучения мнения населения на районном уровне. Представляется необдуманным пренебрегать столь ценными сведениями о выявленных проблемных сторонах деятельности полиции и отдельных подразделений ОВД, уязвимых точках криминогенной обстановки и пр.»¹. По ее мнению, в настоящее время отсутствует унифицированная анкета (как это было, например, в утратившем силу приказе МВД России от 4 июня 1997 г. №337 «О мерах по совершенствованию организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел»)².

Необходимо отметить, что вряд ли может считаться целесообразным установление каких-либо ограничений при проведении опросов. Например, вряд ли может быть признано обоснованным установленное ограничение в Приказе МВД России от 1 декабря 2016 г. №777 о том, что проведение по результатам опросов ФСО России исследований мнения населения о деятельности полиции исключает изучение мнения населения о качестве предоставления государственных услуг. Анкеты должны корректироваться исключительно с учетом потребностей органов внутренних дел и населения. При этом должны остаться и стандартные вопросы, которые необходимы для сравнения параметров во временном интервале.

Практичность опросов общественного мнения означает, что их результаты должны в обязательном порядке учитываться в работе полиции. При этом до общественности в обязательном порядке должна быть доведена информация,

¹ Тимко С.А. Новая процедура мониторинга общественного мнения о деятельности полиции: критический взгляд // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2017. № 2 (27). С. 74-75.

² Тимко С.А. Указ соч. С. 73-74.

каким образом учитываются результаты постоянного мониторинга общественного мнения населения о деятельности полиции.

В-пятых, по нашему мнению, возложение функции проведения постоянного мониторинга общественного мнения населения о деятельности полиции на органы внутренних дел является малопродуктивным.

Возложение ФЗ «О полиции» обязанности проведения постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции является инородной функцией, никак не сочетаемой с правоохранительной деятельностью. Как отмечает профессор В.В. Черниковым, «органы внутренних дел являются наиболее многофункциональной и мощной структурой федеральной исполнительной власти, представленной на всех уровнях публичной власти, смысл и содержание деятельности которой заключается в обеспечении безопасности личности, защите жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов организаций от противоправных посягательств. Можно выделить четыре главных задачи органов внутренних дел: 1) обеспечение безопасности личности; 2) обеспечение общественной безопасности; 3) противодействие правонарушительству; 4) оказание государственных услуг в сфере внутренних дел»¹.

Возложение на органы внутренних дел несвойственных им функций, в том числе связанных с постоянным мониторингом общественного мнения о деятельности полиции, является избыточным и не позволяет в полной мере использовать этот очень важный правовой инструмент.

Так, в соответствии с законом общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции (ч.6 ст.9 ФЗ «О полиции»), а, значит, что сами органы внутренних дел имеют непосредственную заинтересованность в результатах этой официальной оценки. Получается, посредством недобросовестного проведения и использования результатов мониторинга общественного мнения, органы внутренних дел, его проводящие, могут непосредственным образом влиять на результаты официальной оценки

¹ Черников В.В. Органы охраны правопорядка: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: 2018. С. 324.

деятельности полиции, либо использовать иным образом в своих корыстных целях.

Так, по сведениям, изложенным в «Докладе об итогах внедрения системы «Открытое правительство» и перспективах до 2024 года»¹ не более 50% составляет уровень достоверности ответов органов власти при заполнении форм самообследования по итогам независимой экспертной оценки.

Таким образом, либо должны быть определены в законодательстве четкие механизмы предусматривающие независимый контроль за проведением постоянного мониторинга общественного мнения за деятельностью полиции, либо необходимо включить в эту систему более независимых субъектов мониторинга общественного мнения, которые будут обеспечивать его транспарентность. Такими субъектами, на наш взгляд, могли быть Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ и общественные палаты муниципальных образований.

На основании проведенного исследования в данном параграфе можно сделать несколько важных выводов и предложений.

1. Учет общественного мнения о деятельности полиции является важнейшей формой специального общественного контроля за деятельностью полиции, позволяющей установить постоянную взаимосвязь между населением и полицией, выявить существенные проблемы в деятельности полиции и устранить нарушения законности и злоупотребления со стороны сотрудников полиции, а также обеспечивающей необходимый уровень общественного доверия и поддержки гражданами полиции.

2. Установленная и действующая в настоящее время система мониторинга общественного мнения населения имеет непрозрачный характер. Полученные данные доводятся до населения и других заинтересованных лиц не в полном объеме. Это делает инструмент постоянного мониторинга мнения населения

¹ «Открытое правительство» и перспективы до 2024 года // Официальный сайт Открытого правительства [Электронный ресурс]. URL: <http://report.open.gov.ru/> (дата обращения: 01.08.2018).

малоэффективным и практически не влияющим на уровень общественного доверия и поддержки гражданами полиции.

3. Необходимо включить в число основных субъектов, уполномоченных на проведение постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции, Общественную палату РФ, общественные палаты субъектов РФ и общественные палаты муниципальных образований, которые в рамках общественного контроля при взаимодействии с органами внутренних дел будут осуществлять указанный мониторинг. Формы и вопросы для общественного мониторинга могут избираться общественными палатами по согласованию с органами внутренних дел. При этом органы внутренних дел для служебных целей могут самостоятельно осуществлять мониторинг общественного мнения о деятельности полиции, но, в этом случае, он не будет приниматься в качестве критерия официальной оценки деятельности полиции.

4. При этом результаты проведенного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции могут рассматриваться в качестве официальной оценки деятельности полиции только в случае подтверждения их общественной палатой и официального опубликования в открытых источниках.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведение диссертационного исследования убедило автора в актуальности и перспективности избранного направления научного поиска. Проводимая реформа органов внутренних дел позволила решить определенные правоохранные задачи, а также поставила новые, требующие существенной координации деятельности данного правоохранный органа. К числу последних относится обеспечение общественного доверия и поддержки гражданами полиции как правоохранительной структуры, наиболее близко каждодневно контактирующей с населением.

С учетом поставленной цели исследования диссертантом был сформулирован ряд теоретических положений, которые позволили внести предложения и рекомендации по совершенствованию нормативного правового регулирования, возникающего в ходе взаимодействия органов внутренних дел с населением, целью которого является обеспечение общественного доверия и поддержки гражданами полиции. Наиболее важными из них являются:

1. Обеспечение реальной партнерской модели взаимодействия полиции и населения требует формирования доверия и поддержки граждан по отношению к данному правоохранный органу. Надлежащий уровень общественного доверия к полиции является одним из важных факторов легитимации ее деятельности. В основу формирования общественного доверия и поддержки гражданами деятельности полиции положена система факторов и условий, которые основываются на общественном мнении и формируются на основе внешнего воздействия, таком, как средства массовой информации, и внутреннего – личного субъективного общения граждан с полицией, а также эффективности осуществления общественного контроля за деятельностью полиции. Для реализации данной задачи требуется создать должную нормативную правовую базу. В настоящее время происходит ее формирование на различных уровнях нормативного правового регулирования.

2. Обеспечение общественного доверия и поддержки гражданами полиции требует реализации соответствующего концептуального подхода. В

этой связи закрепление в ФЗ «О полиции» соответствующего принципа является значимым фактором, свидетельствующим о внимании, которое придается практическому решению данной проблемы. Названный принцип оказался органически встроенным в систему принципов деятельности полиции. Законодателем реализован перспективный технико-юридический подход по текстуальному закреплению принципов в тексте ФЗ «О полиции», что стало ориентиром для развития законодательства, регламентирующего деятельность полиции, а также отправной точкой в правоприменительной деятельности в качестве повышения ее эффективности и преодоления существующих правовых пробелов.

3. Обеспечение общественного доверия и поддержки гражданами полиции требует применения соответствующего правового механизма. При его формировании используются бланкетные конструкции, что требует принятия соответствующих подзаконных нормативных правовых актов на различных уровнях нормативного правового регулирования.

4. В целях качественного нормативного правового обеспечения нормативного правового регулирования отношений по формированию общественного доверия и поддержки гражданами полиции необходимо задействовать граждан в общественной экспертизе разрабатываемых правовых актов. При этом следует активнее использовать потенциал современных коммуникационных ресурсов.

5. Признавая значимость нормативного правового сопровождения обеспечения общественного доверия и поддержки гражданами полиции, следует учитывать, что существуют значительные организационные резервы, которые должны быть задействованы при решении данной задачи. Одним из важных организационных действий, которые применяются, выступает взаимодействие. Вариативность данной формы позволяет творчески подойти к решению проблемы обеспечения общественного доверия и поддержки гражданами полиции.

Практика взаимодействия граждан и полиции показывает, что посредством

данного организационного действия возможно повысить общественное доверие и поддержку гражданами полиции. В этой связи предлагается провести ряд мероприятий. Во-первых, улучшить правовую регламентацию такой распространенной формы взаимодействия граждан и полиции как общественный контроль путем принятия специального Федерального закона «Об общественном контроле за деятельностью полиции». Во-вторых, повысить открытость деятельности органов внутренних дел (полиции) за счет внедрения в ее деятельность механизмов открытости, основанных на новых информационных технологиях, которые должны получить правовую регламентацию в Концепции открытости органов внутренних дел. В-третьих, улучшить взаимодействие органов и сотрудников полиции со СМИ, что требует внесения в ФЗ «О полиции» статьи 50.1.

«Статья 50.1. Взаимодействие полиции со средствами массовой информации.

1. Сотрудники полиции обязаны взаимодействовать со средствами массовой информации, за исключением случаев, предусматривающих сохранение государственной и иной охраняемой законом тайны.

2. Не допускается ограничение деятельности средств массовой информации при осуществлении охраны общественного порядка и других правоохранительных функций полиции, за исключением случаев, необходимых для обеспечения безопасности участников проводимых мероприятий, в том числе самих сотрудников полиции и журналистов.

3. Сотрудники полиции обязаны заниматься правовой пропагандой и правовым просвещением с использованием средств массовой информации.

4. Сотрудники полиции должны привлекать средства массовой информации для освещения деятельности общественных советов и результатов других форм общественного контроля.

5. В случае необходимости принесения в предусмотренном законом порядке извинения гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции, полиция может использовать, с согласия гражданина, средства массовой

информации. Если гражданин изъявит желание, чтобы извинения ему были принесены публично, через СМИ, полиция обязана способствовать проведению этого мероприятия».

6. Повышение общественного доверия и поддержки гражданами полиции во многом предопределено законностью деятельности данного правоохранительного органа: законность деятельности полиции повышает доверие граждан, но и доверие граждан заставляет полицию действовать в правовом поле. Поэтому так значима вовлеченность граждан в обеспечение данного правового режима, общественный контроль, его встроенность в механизм повышения общественного доверия и поддержки гражданами полиции. Нами был выявлен пробел в нормативном правовом регулировании общественного контроля за деятельностью полиции – отсутствие специального федерального закона, регламентирующего осуществление общественного контроля за деятельностью полиции. Предлагается разработать и принять Федеральный закон «Об общественном контроле деятельности полиции» с целью оптимизации нормативного правового регулирования общественного контроля за деятельностью полиции. В данном нормативном правовом акте следует определить объект регулирования, принципы, цели, задачи, объект контроля, субъект, формы, процедуры общественного контроля.

7. Общественные советы при органах внутренних дел являются новой перспективной формой повышения общественного доверия и поддержки гражданами полиции. В этой связи существенной ошибкой, в значительной мере ограничивающей потенциал деятельности, является сведение работы общественных советов исключительно к общественному контролю. Поэтому предлагается принять меры по обеспечению открытости деятельности полиции за счет внедрения новых механизмов формирования общественных советов, четкого определения компетенции общественных советов, расширения полномочий членов общественного совета. Существует необходимость в установлении дополнительных требований к кандидатам в потенциальные члены общественных советов при органах внутренних дел. Данные требования должны быть

нормативно закреплены и учтены в ходе их формирования. Общественные советы и их члены должны публично отчитываться о результативности своей работы и нести за это ответственность. Наряду с этим существует необходимость детализировать механизм учета решений, принимаемых общественными советами, созданными при органах внутренних дел.

8. Общественное мнение о деятельности полиции в настоящее время является одним из важнейших критериев в оценке ее деятельности, что позволяет активизировать коммуникацию между населением и полицией, а также диагностировать проблемы в деятельности полиции, своевременно принимать меры по их преодолению и устранению.

9. Функционирующая система мониторинга общественного мнения населения в настоящее время имеет непрозрачный характер. Полученные данные доводятся до населения и других заинтересованных лиц не в полном объеме, что делает данный инструментарий малоэффективным и практически не влияющим на уровень общественного доверия и поддержки гражданами полиции. Предлагается систематически публиковать результаты общественного мнения населения в открытых источниках.

В целях нормализации сложившейся ситуации предлагается включить в число основных субъектов, уполномоченных на проведение постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции, Общественную палату РФ, общественные палаты субъектов РФ и общественные палаты муниципальных образований, которые в рамках общественного контроля при взаимодействии с органами внутренних дел будут осуществлять указанный мониторинг. Формы и вопросы для общественного мониторинга могут избираться общественными палатами по согласованию с органами внутренних дел. Органам внутренних дел с целью управления либо разработки оперативных мер целесообразно проводить мониторинг общественного мнения о своей деятельности.

БИБЛИОГРАФИЯ**Нормативно-правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка: принятый резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г. // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. – М.: Юридическая литература, 1990. – С. 319-325.
3. Европейский кодекс полицейской этики. Рекомендация Rec.(2001) 10, принятая Комитетом министров Совета Европы 19 сентября 2001 г. // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: www.garant.ru (дата обращения: 05.03.2018).
4. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: www.garant.ru (дата обращения: 05.03.2018).
5. Декларация о полиции, принятая резолюцией 690 (1979) Парламентской ассамблеи Совета Европы от 8 мая 1979 г. // Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. – М.: Спарк, 1998. – С. 77-81.
6. Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Нью-Йорк, 10 декабря 1984 г.) // Ведомости ВС СССР. – 1987. – № 45. – Ст. 747.
7. Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принятые восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, Куба, 27 августа - 7 сентября 1990 г.) // СПС

«Гарант» [Электронный ресурс]. URL: www.garant.ru (дата обращения: 05.03.2018).

8. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

9. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (ред. от 31.01.2016) // СЗ РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.

Нормативно-правовые акты Российской Федерации

Федеральные законы

10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч.1). – Ст. 1.

11. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 19.07.2018) // СЗ РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

12. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

13. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // СЗ РФ. – 2001. – № 52 (ч. I). – Ст. 4921.

14. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.

15. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.

16. Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3349.

17. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2005. – № 15. – Ст. 1277.

18. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.
19. Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ (ред. 19.07.2018) «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. – 2008. – № 24. – Ст. 2789.
20. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.
21. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О полиции» // СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
22. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6730.
23. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 49 (ч.1). – Ст. 7020.
24. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об участии граждан в охране общественного порядка» // СЗ РФ. – 2014. – № 14. – Ст. 1536.
25. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. – 2014. – № 263.
26. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 183-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2016. – № 26 (ч. I). – Ст. 3852.
27. Закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 (ред. от 27.07.2010) (утратил силу) «О милиции» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 16. – Ст. 503.

28. Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (ред. от 29.07.2018) «О государственной тайне» // СЗ РФ. – 1997. – № 41. – Ст. 8220-8235.

Указы Президента Российской Федерации

29. Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 (ред. от 02.03.2018) «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // СЗ РФ. – 1995. – № 49. – Ст. 4775.

30. Указ Президента РФ от 4 августа 2006 г. №842 (ред. от 25.03.2013) «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим министерствам» // СЗ. – 2006. – № 32. – Ст. 3559.

31. Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 (ред. от 01.03.2011) «О мерах по совершенствованию органов внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2009. – № 52. – Ст. 6536.

32. Указ Президента РФ от 18 февраля 2010 г. № 208 (ред. от 04.04.2014) «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2010. – № 8. – Ст.839.

33. Указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 (ред. от 17.09.2015) «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // СЗ РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3154.

34. Указ Президента РФ от 28 июля 2011 г. № 1027 (ред. от 24.07.2015) «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 31. – Ст. 4712.

35. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2012. – № 22. – Ст. 2754.

36. Указ Президента Российской Федерации от 12 июля 2012 г. № 977 (ред. от 18.10.2017) «Об утверждении состава Комиссии при Президенте Российской Федерации

Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах» // СЗ РФ. – 2012. – № 29. – Ст. 4072.

Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации

37. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2003 г. № 23 «О судебном решении» // Российская газета. – 2003. – № 260.

38. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. – № 4.

39. Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2010 г. № 63 (ред. от 29.12.2016) «Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне» // СЗ РФ. – 2010. – № 7. – Ст. 762.

40. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2016 г. № 55 «О судебном приговоре» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2017. – № 1.

41. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // СЗ РФ. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

42. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 10.02.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.

43. Распоряжение Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти // СЗ РФ. – 2014. – № 5. – Ст. 547.

Ведомственные нормативные акты

44. Приказ МВД России от 22 августа 1992 г. № 295 «Об организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел» // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств. – 1993. – № 1.
45. Приказ МВД РФ от 6 марта 2009 г. №196 «О порядке посещения мест принудительного содержания территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий» // Российская газета. – 2009. – № 73.
46. Приказ МВД России от 30 августа 2011 г. № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России» (с Инструкцией по организации и проведению отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России, которой определен порядок организации и проведения отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами муниципальных образований и перед гражданами) // Российская газета. – 2011. – № 219.
47. Приказ МВД России от 14 марта 2012 г. № 170 «О порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. – 2012. – № 94.
48. Приказ МВД России от 15 августа 2012 г. № 795 «О порядке принесения извинений гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции» // Зарегистрировано в Минюсте России. – 2012. – № 25339.
49. Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» // Российская газета. – 2013. – № 65.
50. Приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» (с Инструкцией по оценке деятельности управлений на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральным округам, Восточно-Сибирского и Забайкальского линейных

управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации на транспорте, министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации по иным субъектам Российской Федерации) // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: www.garant.ru (дата обращения: 01.08.2018).

51. Приказ МВД России от 1 декабря 2016 г. № 777 «Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции» (с Инструкцией об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции, которой регламентируется порядок подготовки и проведения мониторинга, а также использования полученных результатов в практической деятельности полиции) // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: www.garant.ru (дата обращения: 01.08.2018).

52. Приказ МВД России от 30 июня 2017 г. № 430 «Об организации и проведении мониторинга качества предоставления государственных услуг в системе МВД России (с Порядком организации и проведения мониторинга удовлетворенности заявителей качеством государственных услуг, предоставляемых органами внутренних дел Российской Федерации, и обеспечением их доступности) // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: www.garant.ru (дата обращения: 01.08.2018).

53. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 10 сентября 2008 г. № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» // Законность. – 2008. – № 10.

54. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 23 октября 2009 г. № 341 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации» // Законность. – 2010. – № 1.

55. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 31 мая 2011 г. № 153 «Об организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации» // Законность. – 2011. – № 10.

Проекты нормативных актов

56. Приказ МВД РФ от 14 декабря 2006 г. № 1025 Положение «Об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации»: // (опубликован не был). Данный нормативный правовой акт утратил силу в соответствии с Приказом Министерства внутренних дел от 25 июня 2012 г. № 632 «О признании утратившими силу нормативных правовых актов МВД России».

Научные и учебные издания

57. Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование: Монография / Ю.Е. Аврутин, В.Я. Кикоть, И.И. Сыдорук. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 456 с.
58. Аврутин Ю.Е. Государство и право. Теория и практика: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» (030501) / Ю.Е. Аврутин. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. – 504 с.
59. Административная деятельность: учебник для вузов / под ред. М.В. Костенникова, А.В. Куракина. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – 521 с.
60. Административное право: Учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М.: ЮРИСТЪ, 1999. – 728 с.
61. Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М., 1999. – 728 с.
62. Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Штатиной. – М.: Спарк, 2003. – 464 с.
63. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – М.: НОРМА, 2008. – 992 с.
64. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. Л.Л. Попова. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2012. – 447 с.

65. Адмиралова И.А. Права и свободы граждан и роль административной деятельности полиции в их обеспечении: монография / И.А. Адмиралова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2014. – 119 с.
66. Адмиралова И.А. Реализация полицией административно-правовых средств обеспечения прав и свобод граждан: монография / И.А. Адмиралова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016. – 351 с.
67. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. / С.С. Алексеев. – М., 1981. Т. 1. – 361 с.
68. Алексеев С.С. Общая теория права: учебник / С.С. Алексеев. – М.: Проспект, 2009. – 576 с.
69. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М., 1997. – 400 с.
70. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 3-е изд., доп. – М.: Омега-Л, 2009. – 578 с.
71. Баранов В.М. Очерки техники правотворчества. Избранные труды / В.М. Баранов. – Н. Новгород, 2015. – 830 с.
72. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: Учебное пособие / Д.Н. Бахрах. – Пермь, 1969. – 319 с.
73. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. – М.: ЭКСМО, 2010. – 607 с.
74. Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс / под ред. А.В. Куракина. – М.: Изд-во «Дело и Сервис», 2004. – 816 с.
75. Бутылин В.Н. Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан. – Тюмень, 2001. – 176 с.
76. Ведяхин В.М., Суркова О.Е. Факторы формирования и реализации принципов права / В.М. Ведяхин. – Самара, 2005. – 148 с.
77. Вопленко Н.Н. Сущность, принципы и функции права / Н.Н. Вопленко. – Волгоград, 1998. – 53 с.

78. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: в 2 ч / И.И. Веремеенко. – М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1981. – 111 с.
79. Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д.Галлиган, В.В. Полянский, Ю.Н. Стариков. – М.: Юристъ, 2002. – 410 с.
80. Гранат Н.Л. Профессиональное сознание и социалистическая законность в деятельности органов внутренних дел / Н.Л. Гранат. – М., 1984. – 45 с.
81. Дихтиевский П.В. Административно-правое принуждение в механизме обеспечения личной безопасности: монография / П.В. Дихтиевский. – М., 2004. – 256 с.
82. Дюрягин И.Я. О понятии механизма реализации нормативных правовых актов / И.Я. Дюрягин // Механизм реализации нормативных правовых актов: сб. научн. трудов / под ред. И.Я. Дюрягина. – Челябинск, 1995. – С.3-17.
83. Занина Т.М., Рыдченко К.Д. Административно-правовое обеспечение органами внутренних дел Российской Федерации информационно-психологической безопасности личности и общества: монография / Т.М. Занина, К.Д. Рыдченко. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2013. – 183 с.
84. Захаров А.Л. Межотраслевые принципы права / А.Л. Захаров. – Самара, 2004. – 238 с.
85. Иванов Н.В., Кипарисов Ф.Г. Эссе о теории, практике, технике бланкетного правового регулирования: монография / Н.В. Иванов, Ф.Г.Кипарисов; под ред. доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В. М. Баранова. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2014. – 113 с.
86. Изучение и формирование общественного мнения о деятельности органов внутренних дел: учебное пособие / Н.А. Горбач. – М.: ЦОКР МВД России, 2007. – 192 с.
87. Ильин Т.А. О сущности правосознания / Т.А. Ильин. – М.: «Рарогъ», 1993. – 235 с.

88. Капинус О.С. Эвтаназия в свете права на жизнь: монография / О.С. Капинус. – М., 2006. – 480 с.
89. Келина С.Г., Кудрявцев В.Н. Принципы советского уголовного права / С.Г. Келина, В.Н. Кудрявцев. – М., 1988. – 176 с.
90. Кокарев В.Ю., Звонарев А.Ю., Лучкин С.В. Взаимодействие с населением по укреплению имиджа внутренних дел: учебное пособие / В.Ю. Кокарев, А.Ю. Звонарев, С.В. Лучкин. – М.: Академия управления МВД России, 2013. – 55 с.
91. Козлов Ю.М. Административное право / Ю.М. Козлов. – М.: Юристъ, 2007. – 554 с.
92. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: монография / Б.П. Кондрашов. – М.: Изд-во «Щит-М», 1998. – 296 с.
93. Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: Курс лекций / Н.М. Конин. – М.: Юристъ, 2004. – 560 с.
94. Кораблев С.Е. Организация взаимодействия полицейских структур и населения: психологические аспекты: учебное пособие / С.Е. Кораблев. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2016. – 209 с.
95. Кудрявцев В.Н., Казимирчук В.П. Современная социология права / В.Н. Кудрявцев, В.П. Казимирчук. – М., 1995. – 297 с.
96. Кукушин В.М. Твоя профессиональная этика / В.М. Кукушин. – М., 1994. – 63 с.
97. Кхол Й. Эффективность управленческих решений / Й. Кхол. – М.: Прогресс, 1975. – 195 с.
98. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 278 с.
99. Малахов В.П. Правосознание: природа, содержание, логика / В.П. Малахов. – М., 2001. – 385 с.
100. Манохин В.М. Административное право России: учебник / В.М. Манохин. – Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 266 с.

101. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2009. – 541 с.
102. Моль Р. Наука полиции по началам юридического государства / Р. Моль. – СПб, 1871. – 336 с.
103. Мониторинг безопасности личности и оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: аналитический обзор / под общ. ред. А.Л. Ситковского, О.В. Яковлева. – М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2014. – 188 с.
104. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник / В.С. Нерсисянц. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 560 с.
105. Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронеж.гос. ун-та, 2007. – 848 с.
106. Овсянко Д.М. Административное право / Д.М. Овсянко. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – 468 с.
107. Околеснова О.А. Общественный контроль: информационно-правовые проблемы теории и практики: монография / О.А. Околеснова. – М.: Руслайнс, 2014. – 144 с.
108. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия / Д.В. Осинцев. – СПб, 2005. – 278 с.
109. Осянин А.Н., Вершинина Е.С. Организация и порядок исследования общественного мнения о деятельности ОВД методом анкетирования: монография / А.Н. Осянин, Е.С. Вершинина. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2017. – 68 с.
110. Правоохранительные органы: учебник и практикум для прикладного бакалавриата / отв. ред. М.П. Поляков. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – 363 с.
111. Правовое положение полиции МВД России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [С.Ю. Анохина и др.]; под ред. Ф.П. Васильева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. – 815 с.
112. Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации А.Ф.

- Ноздрачев. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения, Анкил, 2012. – 480 с.
113. Практики общественного контроля за деятельностью полиции: методическое пособие / сост. Д. Мещеряков. – М.: Московская Хельсинская группа, 2014. – 108 с.
114. Проблемы общей теории социалистического государственного управления / Институт государства и права Академии наук СССР. – М.: Наука, 1981. – 312 с.
115. Российское административное право. Учебник / Ю.С. Адушкин, З.А. Багишаев, В.М. Манохин. – М.: Юристъ, 1996. – 472 с.
116. Свердлык Г.А. Принципы советского гражданского права / Г.А. Свердлык. – Красноярск, 1985. – 200 с.
117. Соколова Е.Н. Морально-психологическая подготовка сотрудников правоохранительных органов. Педагогический аспект / Е.Н. Соколова; под ред. проф. В.Я. Кикотя. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 159 с.
118. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю.Н. Стариков. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА- ИНФРА М), 2002. – 728 с.
119. Стариков Ю.Н. Предмет административного права // Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старикова. – Воронеж, 2007. – 848 с.
120. Соловьев Э.Ю. Правовой нигилизм и гуманитарный смысл права // Квинтэссенция. Философский альманах / Э.Ю. Соловьев. – М., 1990. – 164 с.
121. Сыдорук И.И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации: теоретико-прикладные проблемы: монография / И.И. Сыдорук. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. – 245 с.
122. Тарасов А.М. Государственный контроль в России / А.М. Тарасов. – М., 2008. – 672 с.
123. Теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. 2-е, перераб. и доп. изд-е. – М.: Право и закон, 2001. – 522 с.

124. Тимохов В.П. Участие гражданского общества в реализации правоохранительной функции государства: история и современность: монография / В.П.Тимохов. – Рязань: Рязанского филиала Московского университета МВД России, 2012. – 109 с.
125. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полн. курс / Ю.А. Тихомиров. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: 2005. – 698 с.
126. Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник / Ю.А. Тихомиров. – М.: Эксмо, 2008. – 448 с.
127. Толстик В.А. Иерархия источников российского права: монография / В.А. Толстик. – Н. Новгород, 2001. – 215 с.
128. Труфанов М.Е. Бланкетность норм административного права: учебное пособие / М.Е. Труфанов. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2015. – 116 с.
129. Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник / В.Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 2004. – 475 с.
130. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: учебник для вузов / А.Ф. Черданцев. – М., 1999. – 432 с.
131. Черников В.В. Органы охраны правопорядка: учебник / В.В. Черников. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2018. – 736 с.
132. Четвериков В.С. Административное право: учебное пособие / В.С. Четвериков. – М., 2004. – 512 с.
133. Юридическая техника: курс лекций / под ред. д-ра юрид. наук, проф. В.М. Баранова. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2015. – 830 с.
134. Явич Л.С. Общая теория права / Л.С. Явич. – Л., 1976. – 285 с.
135. Янбухтин Р.М. Институт полиции и население: стратегии и перспективы взаимоотношений: монография / Р.М. Янбухтин. – Уфа: УЮИ МВД России, 2013. – 126 с.

Периодические издания

136. Абдрашитов Э.Е. Кризис доверия к ОВД как фактор влияния на объективность оценки населением деятельности полиции / Э.Е. Абдрашитов // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2012. – № 7. – С. 20-23.
137. Абдулкахирова З.З. Обеспечение общественного доверия и поддержки гражданами правоохранительной деятельности органов внутренних дел Чеченской Республики / З.З. Абдулкахирова // Российский следователь. – 2012. – № 19. – С. 34-37.
138. Абдулкахирова З.З. Организационно-правовое обеспечение деятельности органов внутренних дел по повышению общественного доверия и поддержке граждан (на примере МВД по Чеченской Республике) / З.З. Абдулкахирова // Российский следователь. – 2013. – № 20. – С. 38-42.
139. Абрамова С.А. Общественное доверие как принцип деятельности полиции // Современные проблемы взаимодействия российского государства и общества: сборник трудов конференции / С.А. Абрамова; отв. ред. В.Л. Чепляев. – Саратов: Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина – филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ», 2016. – С. 12-14.
140. Аврутин Ю.Е. Законодательное закрепление назначения полиции в Российской Федерации: краткий комментарий / Ю.Е. Аврутин // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2011. – № 2 (50). – С. 15-21.
141. Аврутин Ю.Е. Перспективы формирования государственной политики в сфере организационно-правового строительства системы МВД России: доктринальные основания и формы реализации / Ю.Е. Аврутин // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: право. – 2016. – № 3. – С. 58-73.
142. Адмиралова И.А. Правовое регулирование повышения эффективности административной деятельности полиции в механизме обеспечения прав и свобод

граждан / И.А. Адмиралова // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 10. – С. 1055-1066.

143. Адмиралова И.А. Средства обеспечения законности административной деятельности полиции и обеспечение прав граждан / И.А. Адмиралова // Современное право. – 2014. – № 10. – С. 60-67.

144. Арчибасова Л.А. Механизм формирования общественного мнения о деятельности полиции / Л.А. Арчибасова // Общественное мнение о деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: состояние и перспективы: материалы Всероссийской Межведомственной научно-практической конференции (г. Москва, 8 декабря 2011 г.). – М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России». – 2012. – С. 22-25.

145. Башкарев А.А. Электронная демократия как форма политической коммуникации / А.А. Башкарев // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. – 2008. – Выпуск 69. – С. 25-29.

146. Белозеров Ю.Н. Законность и обоснованность возбуждения уголовного дела / Ю.Н. Белозеров // Публичное и частное право. – 2009. – № 3. – С. 184-186.

147. Бондаренко Д.В. Роль права и правосознания в укреплении российской государственности / Д.В. Бондаренко // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сборник статей / под ред. М.М. Журавлева, А.М. Барнашова, В.М. Зуева. – Томск, 2011. – С. 96-97.

148. Брылёва Е.А. Формирование нового облика сотрудника полиции / Е.А. Брылёва // Полиция России: вчера, сегодня, завтра: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 2 т. / под общ. ред А.Н. Конева. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2012. – Т. 1. – С. 223-227.

149. Булавин С.П., Черников В.В. Федеральный закон «О полиции»: предпосылки и концептуальные идеи / С.П. Булавин, В.В. Черников // Административное право и процесс. – 2011. – №4. – С. 3-9.

150. Булавин С.П. Нужны открытость и публичность / С.П. Булавин // Защита и безопасность. – 2011. – № 2. – С. 8.

151. Булавин С.П. Федеральный закон «О полиции»: предпосылки принятия и приоритетные задачи на будущее / С.П. Булавин // Полиция России: вчера, сегодня, завтра: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 2 т. / под общ. ред А.Н. Конева. – Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2012. –Т. 1. – С. 19.
152. Булавин С.П. Историческое наследие П.А. Столыпина в контексте современного реформирования органов внутренних дел Российской Федерации / С.П. Булавин // Административное право и процесс. – 2012. – № 1. – С. 11-18.
153. Быков В.М. Правовые основания и условия производства следственных действий по УПК РФ / В.М. Быков // Актуальные проблемы экономики и права. – 2007. – № 1. – С. 150-158.
154. Васильев С.А. Основные формы взаимодействия полиции с общественностью: проблемы и перспективы развития / С.А. Васильев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 12. – С. 20-22.
155. Васильев С.А. Государственно-общественные формирования как субъекты конституционно-правовых отношений / С.А. Васильев // Lex russica. – 2017. –№ 1. – С. 153-163.
156. Величинская Ю.Н. «Общественное мнение» в фокусе конституционного права: к вопросу о расширении понятийного аппарата науки / Ю.Н. Величинская // Конституционное и муниципальное право. –2014. – № 8. – С. 9-14.
157. Гайдай М.К., Грозин С.Ю. Проблемы в изучении общественного мнения о деятельности полиции / М.К. Гайдай, С.Ю. Грозин // В книге: Подготовка кадров для силовых структур: современные направления и образовательные технологии. Сборник материалов 23-й всероссийской научно-методической конференции. – 2018. – С. 231-234.
158. Гаврилов Е. Право на честь и достоинство / Е. Гаврилов // ЭЖ-Юрист. – 2014. – № 40. – С. 1-3.
159. Галкин А.Г., Каинов А.С. Взаимодействие институтов гражданского общества и прокуратуры / А.Г. Галкин, А.С. Каинов // Вестник Костромского

государственного университета им. Н.А. Некрасова. – 2016. – Т. 22. – № 5. – С. 246-249.

160. Гимпельсон В.Е., Монусова Г.А. Доверие к полиции: межстрановой анализ / В.Е. Гимпельсон, Г.А. Монусова // Вопросы экономики. – 2012. – № 11. – С. 24-47.

161. Глебова М.В. Общественное доверие как фактор оценки деятельности полиции / М.В. Глебова // Перспективы государственно-правового развития России в XXI веке: Материалы Всероссийской научно-теоретической конференции адъюнктов, курсантов и слушателей вузов МВД России, аспирантов и студентов образовательных организаций, посвященной 55-летию Ростовского института Министерства внутренних дел Российской Федерации. Ростов на Дону, 2016. – С. 32-35.

162. Гойман В.И. Правовой нигилизм: пути преодоления / В.И. Гойман // Советская юстиция. – 1990. – № 9. – С. 3-5.

163. Гойман В.И. Механизм обеспечения реализации закона в современных условиях / В.И. Гойман // Государство и право. – 1991. – № 12. – С. 12-14.

164. Голубева Ю.А. Капитал доверия как основа развития правоохранительной деятельности полиции / Ю.А. Голубева // Молодежь и наука. – 2014. – № 3. – С. 42-45.

165. Гравина А.А. Противодействие коррупции в деятельности полиции и суда: опыт российского и зарубежного регулирования / А.А. Гравина // Журнал российского права. – 2013. – № 5. – С. 79-89.

166. Гриб В.В. Общественные советы как основные элементы системы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти РФ / В.В. Гриб // Российская юстиция. – 2015. – № 5. – С. 2-5.

167. Гришковец А.А. Общественный совет при МВД России как инструмент контроля за полицией / А.А. Гришковец // Полицейская деятельность. – 2014. – № 4. – С. 370-384.

168. Демидов А.И. Политический радикализм как источник правового нигилизма / А.И. Демидов // Государство и право. – 1992. – № 4. – С. 73-78.

169. Демидов Н.Н. Общественное мнение о реформе милиции: оценки и ожидания граждан (по результатам социологических исследований) / Н.Н. Демидов // Право как ценность и средство государственного управления обществом: сб. науч. тр. / под ред. П.В. Анисимова и В.А. Рудковского. Волгоград: ВА МВД России, 2011. – Вып. 8. – С. 250-254.
170. Дидикин А.Б. Правовые формы участия граждан в общественном контроле / А.Б. Дидикин // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2015. – № 1. – С. 21-24.
171. Дорошенко О.М., Федорова И.В. К вопросу о взаимодействии полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации по противодействию правонарушениям в области миграционного учета / О.М. Дорошенко, И.В. Федорова // Миграционное право. – 2017. – № 4. – С. 32-34.
172. Дук Ю.И. Полиция и общество – пути восстановления доверия / Ю.И. Дук // Социология. – 2015. – № 1. – С. 75-78.
173. Ермолаев В.В., Ротарь Д.А. Образ организационной культуры реформируемых органов внутренних дел у граждан с различным уровнем доверия к полиции / В.В. Ермолаев, Д.А. Ротарь // Социальная психология и общество. – 2012. – № 4. – С. 94-102.
174. Ермолаев В.В. Доверие граждан полиции как критерий управляемости организационной культуры ОВД на этапе реформирования / В.В. Ермолаев // Прикладная юридическая психология. – 2014. – № 3. – С. 112-119.
175. Егорышев С.В., Егорышева Н.В. Из истории взаимодействия правоохранительных органов с институтами гражданского общества и населением в Российской Федерации / С.В. Егорышев, Н.В. Егорышева // Российский следователь. – 2010. – № 4. – С. 38-40.
176. Занина Т.М. Оценка деятельности полиции посредством общественного мнения / Т.М. Занина // Полиция и общество: пути сотрудничества (к 300-летию Российской полиции). Сборник материалов всероссийской научно-практической конференции. – М., 2018. – С. 108-111.

177. Занина Т.М., Крицкая М.С. Общественный контроль за деятельностью полиции: понятие, задачи, принципы / Т.М. Занина, М.С. Крицкая // Административное право и процесс. – 2016. – № 6. – С. 38-42.
178. Зырянов С.М., Федорова И.В. Правозащитная деятельность общественных советов при органах внутренних дел / С.М. Зырянов, И.В. Федорова // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 7. – С. 246-247.
179. Зырянов М.Ю. К вопросу о сущности правосознания в связи с теорией права (некоторые аспекты) / М.Ю. Зырянов // Вестник Красноярского государственного педагогического университета им. В.П. Астафьева. – 2008. – № 2. – С. 37-43.
180. Зуева О.В., Васильева Е.Н. Общественное мнение о деятельности полиции: практика исследования / О.В. Зуева, Е.Н. Васильева // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 7: Философия. Социология и социальные технологии. – 2014. – №1. – С.56-57.
181. Зуева О.В. Изучение общественного мнения как способ оптимизации деятельности полиции / О.В.Зуева // Logos et Praxis. – 2017. – Т. 16. – № 2. – С. 100-105.
182. Идрисова С.Ф. Мнение граждан как основной критерий оценки деятельности полиции / С.Ф. Идрисова // Общественное мнение о деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: состояние и перспективы: материалы Всероссийской Межведомственной научно-практической конференции (г. Москва, 8 декабря 2011 г.). – М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2012. – С. 82-90.
183. Калпинская О.Е. Общественное мнение как основной критерий оценки эффективности деятельности полиции Российской Федерации / О.Е. Калпинская // Государство и право: Эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию Российской полиции): материалы XIV международной научно-теоретической конференции. – СПб: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2017. – С. 259-262.

184. Капралова С.В. Методологические и методические аспекты эмпирического анализа общественного мнения о деятельности полиции в современной России / С.В. Капралова // Общество и право. – 2012. – №5 (42). – С. 276-280.
185. Киричѐк Е.В. Взаимодействие полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации: понятие, цели, принципы, типы и формы / Е.В. Киричѐк // Lex Russica. – 2014. – Т.ХСVI. – № 9. – С.1093-1103.
186. Киричѐк Е.В. Взаимодействие полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации / Е.В. Киричѐк // Административное право и процесс. – 2015. – № 7. – С. 28-33.
187. Клейменов Е.А. Реализация принципа общественного доверия и поддержки граждан в деятельности полиции / Е.А. Клейменов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича: в 3-х ч. / под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. – СПб, 2017. – Ч. 3. – С. 154-159.
188. Комлев Ю.Ю. Общественное мнение как критерий официальной оценки деятельности полиции: состояние, тенденции, проблемы формирования и измерения / Ю.Ю. Комлев // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2012. – №7. – С. 13-14.
189. Кононенко В.И. Общественное мнение в оценке деятельности полиции / В.И. Кононенко // Информатизация и информационная безопасность правоохранительных органов: сборник трудов XXI Всероссийской научной конференции «Информатизация и информационная безопасность правоохранительных органов», проведенной 30–31 мая 2012 г. в Академии управления МВД России. – М., 2012. – С. 61-66.
190. Короткова О.И. Дефицит доверия к государственной власти как одна из центральных проблем в построении нравственно здорового общества / О.И.

Короткова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 9. – С. 3-7.

191. Кокотов А.Н. Доверие и недоверие в российском праве / А.Н. Кокотов // Право и политика. – 2004. – № 7. – С. 21-25.

192. Леонова М.В. Оценка и пути развития электронного участия в Российской Федерации / М.В. Леонова // Человек. Сообщество. Управление. – 2010. – № 4. – С. 57-68.

193. Лесовик И.В. Основные формы взаимодействия участковых уполномоченных полиции и институтов гражданского общества / И.В. Лесовик // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – 2016. – № 14-1. – С. 244-245.

194. Лившиц Р.З., Никитинский В.И. Принципы советского трудового права / Р.З. Лившиц, В.И. Никитинский // Советское государство и право. – 1974. – № 8. – С. 31-39.

195. Лукин В.П. Рецепт доверия / В.П. Лукин // Полиция России. – 2012. – № 12. – С. 10-12.

196. Макарейко Н.В. Пределы общественного контроля за административной деятельностью полиции / Н.В. Макарейко // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы III Всероссийской научно-практической конференции (Россия, Нижний Новгород, 29–30 июня 2017 г.) / отв. ред. докт. юрид. наук, доцент А.В. Мартынов. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2017. – С. 392–401.

197. Макаренко М.А. Прокуратура, суд и полиция в условиях реформирования правоохранительной системы Российской Федерации / М.А. Макаренко // Полиция в России: прошлое, настоящее будущее: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции 28-29 июня 2012 г. Хабаровск: Дальневосточный юридический институт МВД РФ, – 2012. – С. 65-66.

198. Мазаев Ю.Н. Направления и формы использования результатов изучения общественного мнения в практической деятельности / Ю.Н. Мазаев // Материалы Ивановских чтений. – 2015. – № 5. – С. 155-156.
199. Майоров В.И. Деятельность полиции с ориентацией на общественность / В.И. Майоров // Административное право и процесс. – 2015. – № 5. – С. 21-24.
200. Майоров В.И., Севрюгин В.Е. Противодействие преступности на основе современных концепций взаимодействия полиции и общества: опыт зарубежных стран и России / В.И. Майоров, В.Е. Севрюгин // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2017. – № 1. – С. 95-106.
201. Мартынов А.В. Обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении: актуальный взгляд на проблему в трудах профессора Ивана Александровича Склярова / А.В. Мартынов // Административное право и процесс. – 2013. – № 4. – С. 2-5.
202. Мартынов А.В. Современное состояние и перспективы развития системы общественного контроля в России / А.В. Мартынов // Административное право и процесс. – 2014. – № 10. – С. 8-15.
203. Матвеев С.П. Организационно-правовые проблемы кадрового обеспечения органов внутренних дел / С.П. Матвеев // Вестник Воронежского института МВД России. – 2013. – № 4. – С. 7-12.
204. Матузов Н.И. Правовой нигилизм и правовой идеализм как две стороны «одной медали» / Н.И. Матузов // Правоведение. – 1994. – № 2. – С.13-17.
205. Миликова А.В. Процессуальные и тактические принципы принятия следователем решений о производстве следственных действий / А.В. Миликова // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, Юриспруденция. – 2014. – № 2 (23). – С. 119-122.
206. Миронов Р.Г. Современная система управления органов внутренних дел и органов исполнения уголовных наказаний и пути повышения эффективности организации взаимодействия / Р.Г. Миронов // Человек: преступление и наказание. – 2009. – № 3. – С. 66-68.

207. Михеева Т.Н., Михеев Д.С. Правовой вектор в развитии общественного контроля /Т.Н. Михеева, Д.С. Михеев // Юридический мир. – 2014. – № 9. – С. 16-19.
208. Нестеров А.В. Об общественном контроле и открытом государственном управлении / А.В. Нестеров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 3. – С.12-18.
209. Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) / А.В. Павлушкин, А.Е. Постников // Журнал российского права. – 2009. – № 11. – С. 5-13.
210. Параносенков П.М. Организация профессиональной подготовки сотрудников правоохранительных органов и ее правовое регулирование в современных условиях / П.М. Параносенков // Административное право и процесс. – 2016. – № 11. – С. 52-54.
211. Параносенков П.М. Реализация правовых инициатив, направленных на совершенствование кадрового обеспечения в условиях реформирования правоохранительной системы / П.М. Параносенков // Административное право и процесс. – 2016. – № 10. – С. 27-29.
212. Помазанский А.Е. Роль институтов прямой демократии в обеспечении контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления / А.Е. Помазанский // Журнал российского права. – 2013. – № 8. – С. 13-24.
213. Римский А.Л. Обеспечение общественного доверия и поддержки гражданами деятельности органов внутренних дел / А.Л. Римский // Общественное мнение о деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: состояние и перспективы: материалы Всероссийской Межведомственной научно-практической конференции (г. Москва, 8 декабря 2011 г.). – М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2012. – С. 32-39.
214. Рыдченко К.Д., Разуваева Н.И. Стадии аттестационной процедуры в органах внутренних дел: содержание и проблемы реализации / К.Д. Рыдченко, Н.И. Разуваева // Административное право и процесс. – 2016. – № 11. – С. 48-51.

215. Садекова Г.У., Токарева Е.А. Перспективы развития электронного голосования: совершенствование законодательства в условиях сближения международного и внутригосударственного права / Г.У. Садекова, Е.А. Токарева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 4. – С. 28-32.
216. Синюгин В.Ю. К вопросу о формировании правовой основы общественного контроля в Российской Федерации / В.Ю. Синюгин // Административное право и процесс. – 2014. – № 7. – С. 26-28.
217. Сняжников Д.А., Рябрищев Н.М. Граждане Российской Федерации – субъект общественного контроля за деятельностью полиции / Д.А. Сняжников, Н.М. Рябрищев // Вестник экономической безопасности. – 2016. – №1. – С.240-241.
218. Ситковский А., Яковлев О. Развитие системы исследования общественного мнения о деятельности полиции // Профессионал. Популярно-правовой альманах МВД России. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.ormvd.ru/pubs/102/the-development-of-public-opinion-research-on-police-activities>. (дата обращения: 01.08.2018).
219. Сквирский И.О. Понятие и основные признаки общественного контроля в современной административно-правовой доктрине Украины / И.О Сквирский // Административное право и процесс. – 2013. – № 4. – С. 65-66.
220. Сморгунова В.Ю. Доверие: новые смыслы для нового гражданско-правового состояния / В.Ю. Сморгунова // История государства и права. – 2008. – № 7. – С. 3-7.
221. Соловей Ю.П. Правовое регулирование применения сотрудниками полиции физической силы / Ю.П. Соловей // Административное право и процесс. – 2012. – № 7. – С.2-9.
222. Старилев Ю.Н. От правильного понимания и уважения законности к ее верховенству / Ю.Н. Старилев // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». – 2017. – № 3 (30). – С. 18-40.

223. Сундатова О.Ю., Ходина Э.В. Развитие «электронной демократии» в странах Запада / О.Ю. Сундатова, Э.В. Ходина. // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 9. – С. 38-48.
224. Тимко С.А. Новая процедура мониторинга общественного мнения о деятельности полиции: критический взгляд / С.А. Тимко // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2017. – № 2 (27). – С.73-75.
225. Титаренко А.П. К вопросу о повышении доверия к полиции Российской Федерации / А.П. Татаренко // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. – 2015. – № 1 (28). – С.114-118.
226. Тихомиров Ю.А. Закон и формирование гражданского общества / Ю.А. Тихомиров // Советское государство и право. – 1991. – № 8. – С.24-32.
227. Толстой Ю.К. Принципы гражданского права / Ю.К. Толстой // Правоведение. – 1992. – № 2. – С.49-53.
228. Туманов В.А. Правовой нигилизм в историко-идеологическом ракурсе / В.А. Туманов // Государство и право. – 1993. – № 8. – С.52-58.
229. Туманова А.С. Исторический опыт развития гражданского общества в позднеимперской и советской России и современные тенденции гражданской самоорганизации / А.С. Туманова // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2013. – № 2. – С.26-31.
230. Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права / Ю.А. Тихомирова // Журнал российского права. – 2013. – № 10. – С.35-45.
231. Тохтарбаева С.М. Организационно-правовая регламентация взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества России в борьбе с коррупцией / С.М. Тохтарбаева // Современное право. – 2015. – № 5. – С.124-129.
232. Трипутин С.Н. Имидж российской полиции: состояние, проблемы и приоритеты / С.М. Трипутин // Общественное мнение о деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: состояние и перспективы: материалы Всероссийской межведомственной научно-практической конференции (г. Москва, 8 декабря 2011 г.). – М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2012. – С. 11-14.

233. Хуторной С.Н. Киберпространство и реальный мир / С.Н. Хуторной // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Философские науки. – 2011. – № 2. – С. 67-71.
234. Федоров А.Э. Общественные советы при МВД России и его территориальных органах как субъект общественного контроля / А.Э. Федоров // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 9. – С. 208-210.
235. Федоров А.Э. Актуальные аспекты формирования общественного совета при Министерстве внутренних дел Российской Федерации / А.Э. Федоров // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 11. – С.183-184.
236. Федотова И.В. Формы и методы взаимодействия полиции с институтами гражданского общества / И.В. Федотова // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 2. – С.185–192.
237. Fehervary Janos. Editorial: Research and Science in CEPOF – A Personal Retrospect /Janos Fehervary // European Police Science and Research Bulletin. – Issue 5. – Summer 2011. – Pp. 4-11.
238. Черкасов Р.В. Об основных формах и направлениях использования результатов изучения общественного мнения в деятельности полиции / Р.В. Черкасов // Современность в творчестве вузовской молодежи: Материалы научно-практической конференции молодых ученых. – Иркутск: ФГКОУ ВПО ВСИ МВД РФ, 2013. – Вып.14. – С. 141-146.
239. Черкасов Р.В. Общественное мнение о деятельности полиции / Р.В. Черкасов // Вестник Омского юридического института. – 2012. – №1 (18). – С. 55-57.
240. Черников В.В. Нормотворческие ошибки: виды, предупреждение и выявление (из опыта МВД России) / В.В. Черников // Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах: материалы Междунар. научно-практ. круглого стола (29–30 мая 2008 г.) / под ред. В.М. Баранова, И.М. Мацкевича. – М., 2009. – С. 41-57.
241. Хазанов С.Д. О совершенствовании механизма административно-правового регулирования / С.Д. Хазанов // Административное право: теория и практика.

Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: материалы научной конференции. М., – 2002. – С. 178-188.

242. Хуторной С.Н. Киберпространство и реальный мир / С.Н. Хуторной // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Философские науки. – 2011. – № 2. – С. 67-71.

243. Шелудякова Т.В., Шелудякова Е.С. Историческая трансформация понятия гражданского общества / Т.В. Шелудякова, Е.С. Шелудякова // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2015. – № 3. – С. 21-24.

244. Шундииков К.В. Правовые механизмы: основы теории / К.В. Шундииков // Государство и право. – 2006. – № 12. – С. 12-21.

245. Щепалов С.В. Об усмотрении суда в рамках административной процессуальной формы / С.В. Щепалов // Российская юстиция. – 2015. – № 6. – С. 42-46.

246. Япрынецев И.М. Сущность и понятие общественного контроля как механизма участия граждан в управлении делами государства / И.М. Япрынецев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 3. – С. 27-31.

Диссертации

247. Акопов Л.В. Демократический контроль как государственно-правовой институт (теоретический аспект): дис. ...канд. юрид. наук 12.00.02 / Акопов Леонид Владимирович. – М., 1997. – 195 с.

248. Бочкарев И.Е. Административно-предупредительные меры, применяемые милицией: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Бочкарев Игорь Евгеньевич. – М., 2001. – 209 с.

249. Вирабов В.С. Правовые основы деятельности полиции в современных условиях: теоретико-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Вирабов Вартан Самсонович. – М., 2014. – 304 с.

250. Десятых П.В. Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Десятых Павел Владимирович. – М., 2009. – 196 с.

251. Евдокимов С.В. Правовосстановительные меры в российском праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Евдокимов Сергей Викторович. – Н. Новгород, 1999. – 218 с.
252. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Каплунов Андрей Иванович. – М., 2005. – 498 с.
253. Капралова С.В. Механизмы формирования общественного мнения о деятельности полиции в современной России: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.04 / Капралова Светлана Валерьевна. – Краснодар, 2013. – 168 с.
254. Киричѐк Е.В. Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11, 12.00.02 / Киричѐк Евгений Владимирович. – М., 2015. – 537 с.
255. Климовская Е.В. Общественное мнение в системе управления органами внутренних дел: дис. ... канд. социолог. наук: 22.00.08 / Климовская Елена Владимировна. – М., 2001. – 165 с.
256. Коркин А.В. Институт административно-правового принуждения: меры, применяемые сотрудниками милиции: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Коркин Андрей Владимирович. – Челябинск, 2004. – 182 с.
257. Крицкая М.С. Общественный контроль административной деятельности полиции (правовые и организационные аспекты): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Крицкая Маргарита Сергеевна. – Воронеж: Воронежский юридический институт МВД России, 2017. – 206 с.
258. Павловский В.В. Взаимодействие общества и полиции (милиции) в обеспечении правопорядка (теоретический и исторический анализ): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Павловский Валерий Валерьевич. – Краснодар, 2010. – 167 с.

259. Половинкин В.А. Социальный механизм взаимодействия полиции и институтов гражданского общества: дис. ...д-ра социолог. наук: 22.00.08 / Половинкин Валерий Анатольевич. – СПб, 2014. – 232 с.
260. Рассолов И.М. Право и интернет: теоретические проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Рассолов Илья Михайлович. – М., 2008. – 357 с.
261. Федорова И.В. Административно-правовые аспекты взаимодействия полиции с институтами гражданского общества: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Федорова Инна Викторовна. – М., 2018.
262. Чернявский В.С. Общественная критика в механизме совершенствования управления органами внутренних дел (Теоретические и организационно-правовые проблемы): дис. ...д-ра юрид. наук: 05.13.10 / Чернявский Валентин Семенович. М., 1993. – 405 с.
263. Яковлев Р.Р. Эффективность социального взаимодействия института полиции и гражданского общества в современной России: дис. ... канд. социолог. наук: 22.00.04 / Яковлев Роман Рустемович. – Уфа, 2012. – 209 с.

Авторефераты диссертаций

264. Алжеев И.А. Защита конституционных прав граждан Российской Федерации: (Теория и практика): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Алжеев Иван Андреевич. – М., 1993. – 20 с.
265. Антропова М.А. Принцип гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Антропова Марина Александровна. – Воронеж, 2008. – 24 с.
266. Ардашкин В.Д. Меры защиты (пресечения) в советском административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 711 / Ардашкин Владимир Дмитриевич. – Томск, 1968. – 17 с.
267. Бессолицын А.Г. Цели и функции юридических мер защиты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Бессолицын Александр Георгиевич. – М., 2008. – 26 с.

268. Горбачева С.В. Самозащита прав по российскому законодательству: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Горбачева Светлана Вячеславовна. – Н. Новгород, 2005. – 25 с.
269. Левков А.А. Меры защиты в российском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Левков Андрей Алексеевич. – Волгоград, 2002. – 28 с.
270. Мальцев М.Н. Самозащита субъективных прав по российскому законодательству (теоретико-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Мальцев Максим Николаевич. – Саратов, 2006. – 23 с.
271. Радьков О.С. Правовой нигилизм в России (конец ХХ–начало ХХ в.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Радьков Олег Сергеевич. – Ростов-на-Дону, 2005. – 20 с.

Словари и иная литература

272. Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей, В.В. Черников. – М.: Проспект, 2012. – 352 с.
273. Барсуков С.И., Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / С.И. Барсуков, А. Н. Борисов. – М.: Деловой двор, 2011. – 640 с.
274. Большой психологический словарь / сост. Мещеряков Б., Зинченко В. – М.: Олма-пресс, 2004. – 672 с.
275. Горшков М.К. Российское общество в условиях трансформации: мифы и реальность (социологический анализ) 1992–2002 гг. / М.К. Горшков. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2003. – 384 с.
276. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4-х т. / В.И. Даль. – Том 2. – М.: РИПОЛ Классик, 2006. – 784 с.
277. Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов / Л.П. Крысин. – 4-е изд., стереотип. – М.: Рус.яз., 2002. – 856 с.
278. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» / под науч. ред. И.Л. Трунова. – М.: Издательство Юрайт, 2012. – 301 с.

279. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / под общ. ред. проф. В.И. Чернышова и к.ю.н. Д.Н. Архипова. 2-е изд. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2014. – 253 с.
280. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Л.Н. Башкатов, Б.Е. Безлепкин [и др.] / отв. ред. И.Л. Петрухин. – М.: Велби: Проспект, 2007. – 688 с.
281. Общественное доверие к органам государственной власти: выявление проблем и предложения по их решению: научно-практическое пособие / под ред. А.В. Мартынова. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2013. – 210 с.
282. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. –4-е изд., дополненное. – М.: Азбуковник, 1999. – 944 с.
283. Рыжаков А.П. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О полиции» / А.П. Рыжаков. – М.: Московская финансово-промышленная академия, 2011. – 163 с.
284. Современный словарь иностранных слов. Ок. 20000 слов. –М., 1992. – 740 с.
285. Фалалеев М. Рожденная без революции / М. Фалеев // Российская газета. – 2010. – № 5258 (179).
286. Чапчиков С.Ю. Комментарий к ФЗ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (постатейный) / С.Ю. Чапчиков. – М.: Юстицинформ, 2012. – 400 с.

Послания Президента

287. Послания Президента России Федеральному собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 г. // Российская газета. 2005. № 86.
288. Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2014 г. // Российская газета. 2014. № 278.
289. Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 1 декабря 2016 г. // Парламентская газета. 2016. № 45.

Судебная практика

290. Апелляционное определение Новосибирского областного суда от 18 февраля 2014 г. по делу № 33-1380/2014 г. // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.08.2018).
291. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2009. – № 12.

Электронные ресурсы

292. Аналитический центр Юрия Левада, «Левада-Центр» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.levada.ru/2017/10/12/institutsionalnoe-doverie-3/> (дата обращения: 31.01.2018).
293. Всероссийский центр изучения общественного мнения [Электронный ресурс]. URL: <http://www.wciom.ru> (дата обращения 31.01.2018).
294. Доклад об итогах внедрения системы «Открытое правительство» и перспективах до 2024 года // Официальный сайт Открытого правительства [Электронный ресурс]. URL: <http://report.open.gov.ru/> (дата обращения: 01.08.2018).
295. Европейская сеть по предупреждению преступности [Электронный ресурс]. URL: EUCPN.URL:<http://www.eucpn.org/work> (дата обращения: 04.10.2017).
296. Комитет гражданских инициатив [Электронный ресурс]. URL: <https://komitetgi.ru/news/news/399/> (дата обращения: 20.11.2017).
297. «Лиза Алерт» – некоммерческое общественное объединение, состоящее из добровольцев и занимающееся поиском пропавших без вести людей [Электронный ресурс]. URL: <http://lizaalert.org/> (дата обращения: 04.10.2017).
298. Методика оценки и критерии эффективности деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, согласованы протоколом заочного голосования Правительственной комиссией по координации деятельности открытого правительства от 19 апреля 2018 г. № 3 /URL:

- <http://gosinvest.open.gov.ru/upload/iblock/0e4/0e425fd535048d15b07da679392cbe5c.pdf> (дата обращения: 01.08.2018).
299. Общественное мнение [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/publicopinion> (дата обращения: 01.08.2018).
300. Официальный сайт МВД РФ // URL: <https://мвд.рф> (дата обращения: 01.08.2018).
301. Официальный сайт Открытого Правительства РФ // URL: <http://open.gov.ru> (дата обращения: 01.08.2018).
302. Официальный сайт Правительства РФ // URL: <http://government.ru> (дата обращения: 01.08.2018).
303. Официальный сайт Президента РФ // URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 01.08.2018).
304. По результатам исследования ВЦИОМ в 2017 году зафиксирован рекордный рост доверия россиян к органам внутренних дел с 47 до 67% // Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=8766> (дата обращения: 31.01.2018).
305. Поиск попавших детей [Электронный ресурс]. URL: <http://poiskdetei.ru> (дата обращения: 04.10.2017).
306. Положение об Общественном совете при ГУ МВД по Нижегородской области // Официальный сайт ГУ МВД России по Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: <https://52.xn--b1aew.xn--p1ai/gumvd/sovet> (дата обращения: 04.10.2017).

ПРИЛОЖЕНИЯ**Приложение 1****Анкета для сотрудников полиции о взаимодействии с населением**

1. Скажите, пожалуйста, Вы родились в другом населённом пункте или в том, где живёте сейчас?

1. в другом населённом пункте
2. в том, где живу сейчас

2. В какой республике бывшего СССР Вы родились?

1. РСФСР (Россия, с 25 декабря 1991 года)
2. Украинская ССР
3. Белорусская ССР
4. Узбекская ССР
5. Казахская ССР
6. Грузинская ССР
7. Азербайджанская ССР
8. Литовская ССР
9. Молдавская ССР
10. Латвийская ССР
11. Киргизская ССР
12. Таджикская ССР
13. Армянская ССР
14. Туркменская ССР
15. Эстонская ССР

3. Вы родились в городе, посёлке городского типа или в селе, деревне, кишлаке, ауле?

1. город

2. посёлок городского типа
3. село (деревня, кишлак, аул)

4. Укажите, пожалуйста, Ваш пол:

1. Мужской
2. Женский

5. Укажите, пожалуйста, год Вашего рождения: |__| |__| |__| |__|

6. Ваше семейное положение:

1. Состою в зарегистрированном браке
2. Состою в незарегистрированном браке
3. Разведен/разведена
4. Не женат/не замужем

Сколько человек в вашей семье _____ человек,
в том числе детей до 18 лет _____

7. Укажите, пожалуйста, Ваше образование:

1. Среднее общее
2. Среднее профессиональное
3. Среднее специальное
4. Высшее
5. Другой вариант _____

8. Почему Вы выбрали эту профессию?

1. Востребованность
2. Престижность
3. Доходность
4. Личная увлечённость
5. Быть нужным обществу

6. Помогать людям

7. Перспективность

8. Бороться с преступностью

9. Другое (напишите) _____

9. Нужны ли какие-то особые качества и навыки человеку, который решил стать специалистом в этой области? (выбрать 3-4 варианта)

1. Воля, энергия

2. Интеллект

3. Внешность, красота, физическая форма

4. Независимость

5. Терпимость

6. Доброта, милосердие

7. Уверенность в себе

8. Трудолюбие

9. Ответственность

10. Честность, бескорыстие

11. Чуткость, отзывчивость

12. Чувство юмора

13. Порядочность

14. Талант

15. Преданность

16. Другое _____

10. С какими трудностями Вы сталкиваетесь в Вашей работе?

1. Несовершенство законодательства

2. Нехватка личного состава

3. Нехватка технических средств

4. Недоверие граждан

5. Загруженность отчетностью

6. Другое (напишите) _____

11. Как Вы считаете, какое отношение к работникам полиции сегодня преобладает среди населения: положительное или отрицательное? (дать ответ по 10-и бальной шкале)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Отрицательное

Положительное

12. По какому поводу граждане чаще всего обращались в дежурную часть или районное отделение полиции? Что стало причиной этого обращения? (возможно несколько вариантов ответа)

1. Кражи
2. Хулиганство, драки, нападения
3. Бытовые проблемы, ссоры, скандалы, шумные соседи
4. Семейные, личные проблемы
5. ДТП, обращения в ГИБДД
6. Мошенничество, обман
7. Потеря, замена, получение документов
8. Убийство, смерть
9. Пропажа людей
10. Другое _____

13. Как вы думаете, почему многие люди ощущают беспокойство, тревогу, когда к ним обращаются сотрудники полиции? (возможно несколько вариантов ответа)

1. Не доверяют сотрудникам полиции, от них можно ожидать плохого
2. Опасаются плохих известий
3. Сотрудники полиции могут нарушать закон, проявлять бесчеловечность

4. Сотрудники полиции могут задержать без повода, обвинить в чем-то
5. Неприятна неожиданность такого обращения, неизвестность его причины
6. Невольно возникает чувство вины
7. Боятся полиции, она вызывает у них неприятные чувства
8. Другое _____

14. Если говорить в целом, граждане доверяют или не доверяют полиции?

1. Да
2. Нет
3. Затрудняюсь ответить

15. Как Вы считаете, достаточно или недостаточно в нашем регионе полиция информирует граждан о своей работе? (дать ответ по 10-ти бальной шкале)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Недостаточно

Достаточно

16. Как Вы считаете, граждане охотно помогают полиции? (дать ответ по 10-и бальной шкале)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Неохотно

Охотно

17. В достаточной ли степени, на Ваш взгляд, помогают полиции общественные объединения (общественные советы) и общественные движения правоохранительной направленности (народные дружины)? (дать ответ по 10-ти бальной шкале)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Недостаточно

Достаточно

18. Знаете ли Вы, что существует общественный контроль в системе МВД, их задачи, функции?

Да

Нет

Затрудняюсь ответить

19. Знаете ли Вы о результатах мониторинга, проводимого ежегодно Всероссийским центром изучения общественного мнения?

Да

Нет

Затрудняюсь ответить

20. Как Вы считаете, СМИ предоставляют информацию о работе полиции чаще с положительной или отрицательной стороны? (дать ответ по 10-ти бальной шкале)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Отрицательная

Положительная

21. Какие из факторов, по вашему мнению, могут оказать воздействие на укрепление общественного порядка и усиление борьбы с преступностью? (выберите три - четыре варианта ответа).

1 - усиление ответственности за правонарушения

2- широкое привлечение общественности к борьбе с преступностью и охране общественного порядка; в том числе в форме:

а) добровольных народных дружин;

б) казачьих дружин;

в) студенческих отрядов;

г) иного(указать) _____

3 - улучшение технической оснащенности ОВД

4 - увеличение штатов ОВД

5 - повышение качества отбора и профессиональной подготовки сотрудников ОВД

6 - повышение качества командного состава ОВД

7 - повышение уровня организации работы ОВД

8 - улучшение отношения сотрудников ОВД к жителям области

9 - активизация взаимодействия между сотрудниками ОВД и жителями области

10 - иное (укажите) _____

22. Каков размер Вашего денежного содержания (зарботная плата в месяц)
_____ рублей

Как Вы считаете, а каким должно быть Ваше денежное содержание?
_____ рублей

БЛАГОДАРИМ ЗА УЧАСТИЕ В ОПРОСЕ!

2018 год.

Результаты опроса сотрудников полиции на территории города Нижего Новгорода

Анкетный опрос проводился на территории города Нижего Новгорода в период с 2 июля по 20 августа 2018 года.

Всего в социологическом исследовании приняли участие 300 респондентов.

Таблица 1

Распределение респондентов по месту рождения, в проц., N=300

№	Группы	Проценты
1	в другом населённом пункте	63,7
2	в том, где живу сейчас	36,3
	Итого:	100

Таблица 2

Распределение респондентов по стране или республике, в которой родились, в проц., N=300

№	Группы	Проценты
1	РФ	98
2	Бывшие республики СССР	2
	Итого:	100

Таблица 3

Распределение респондентов по населенному пункту в котором родились, в проц., N=300

№	Группы	Проценты
1	город	72
2	посёлок городского типа	13,7
3	село (деревня, кишлак, аул)	14,3
	Итого:	100

Пол респондентов в процентах:

1. Мужской
2. Женский



Таблица 5

Распределение респондентов по возрастным группам, в проц., N=300

№	Группы	Проценты
1	Возраст от 19 до 30 лет	58,7
2	Возраст от 31 до 45 лет	33,7
3	Возраст от 46 до 58 лет	7,7
	Итого:	100

Таблица 6

Семейное положение респондентов, в проц., N=300

№	Группы	Проценты
1	Состоят в зарегистрированном браке	31,0
2	Состоят в не зарегистрированном браке	7,3
3	Разведены	5,0
4	Не состоят в браке	56,7
	Итого:	100

Таблица 6.1

Количество человек в семье у респондентов в проц., N=300

№	Количество человек в семье у сотрудников полиции	Проценты
1	1	5
2	2	13
3	3	30
4	4	40
5	5-8	12
	Итого:	100

Таблица 6.2

Наличие детей у респондентов в проц., N=300

№	Группы	Проценты
1	Дети до 18 лет	49,3
2	Дети старше 18 лет	50,7

	Итого:	100
--	--------	-----

Таблица 7

Уровень образования респондентов, в проц., N=300

№	Группы	Проценты
1	Среднее общее	41,3
2	Среднее профессиональное	1,7
3	Среднее специальное	2,0
4	Высшее	55,0
	Итого:	100

Таблица 8

Мотивация сотрудников полиции при выборе профессии, в проц., N=300

№	Мотивы	Проценты
1.	Бороться с преступностью	33,7
2.	Помогать людям	30,0
3.	Личная увлечённость	26,7
4.	Быть нужным обществу	24,0
5.	Перспективность	20,0
6.	Востребованность	15,7
7.	Престижность	15,7
8.	Доходность	8,3

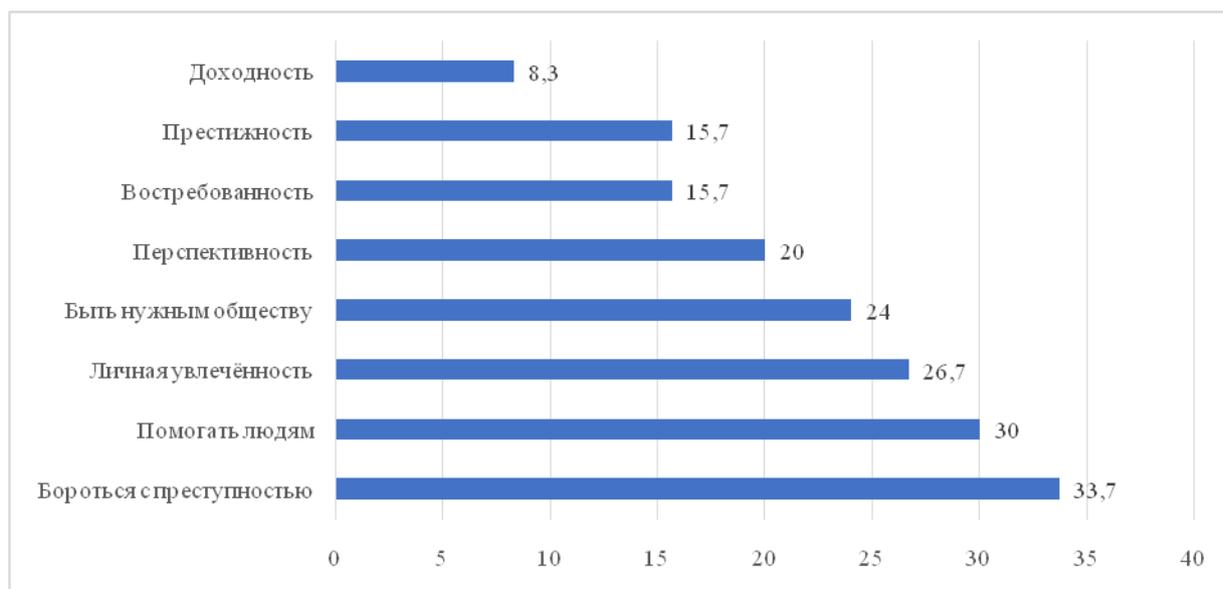


Рисунок 8. Мотивация сотрудников полиции при выборе профессии, в проц., N=300

Таблица 9

Иерархия качеств, необходимых сотруднику полиции для успешного выполнения служебных обязанностей, в проц., N=300

№	Качества	Проценты
1.	Ответственность	71,7
2.	Интеллект	56,3
3.	Терпимость	41,3
4.	Трудолюбие	37,0
5.	Честность, бескорыстие	36,0
6.	Порядочность	35,7
7.	Воля, энергия	34,3
8.	Уверенность в себе	31,3
9.	Преданность	18,0
10.	Чуткость, отзывчивость	7,7
11.	Доброта, милосердие	7,3
12.	Чувство юмора	7,3
13.	Талант	7,0
14.	Внешность, красота, физическая форма	6,7
15.	Независимость	4,0

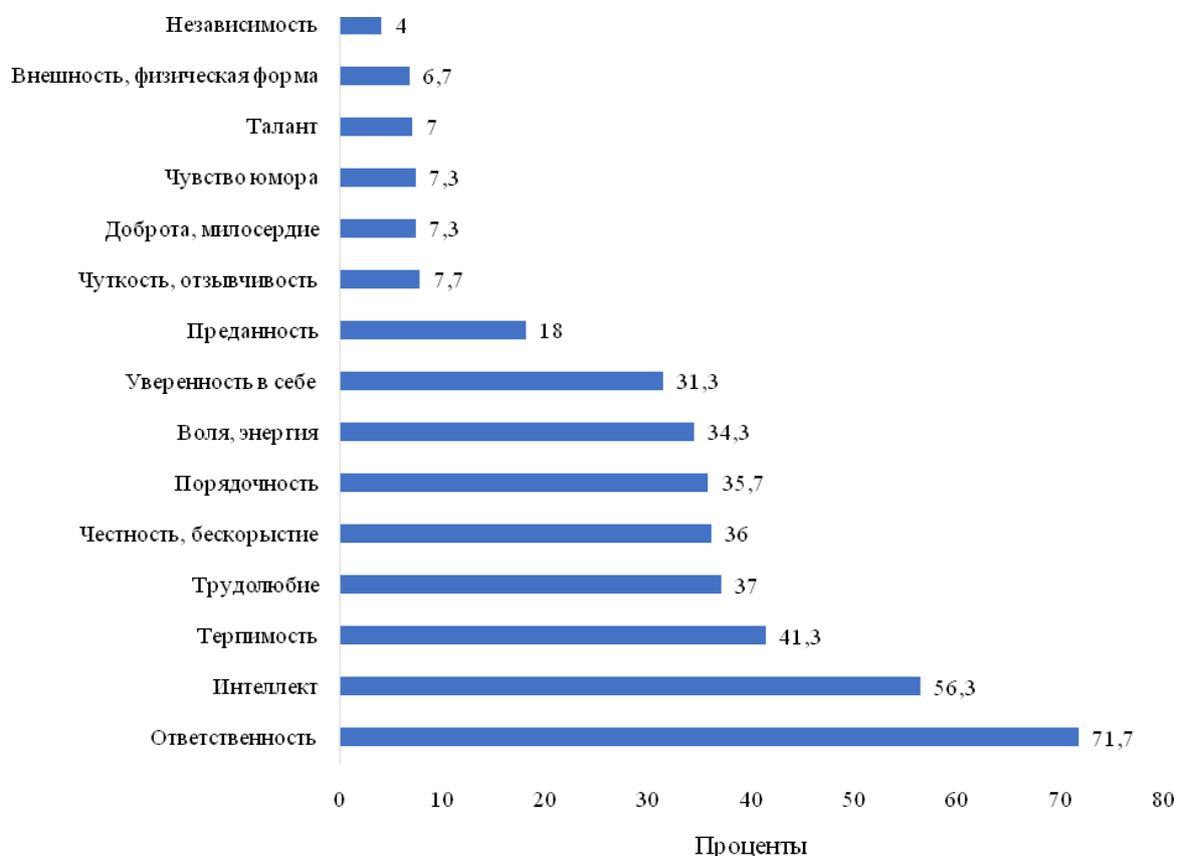


Рисунок 9. Иерархия качеств, необходимых сотруднику полиции для успешного выполнения служебных обязанностей, в проц., N=300

Таблица 10

Трудности в работе сотрудника полиции, в проц., N=300

№	Группы	Проценты
1	Несовершенство законодательства	32
2	Загруженность отчетностью	32
3	Нехватка личного состава	18
4	Недоверие граждан	12
5	Нехватка технических средств	6
	Итого:	100

Как Вы считаете, какое отношение к работникам полиции сегодня преобладает среди населения: положительное или отрицательное? (дать ответ по 10-и бальной шкале – в процентах)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Отрицательное					Положительное				

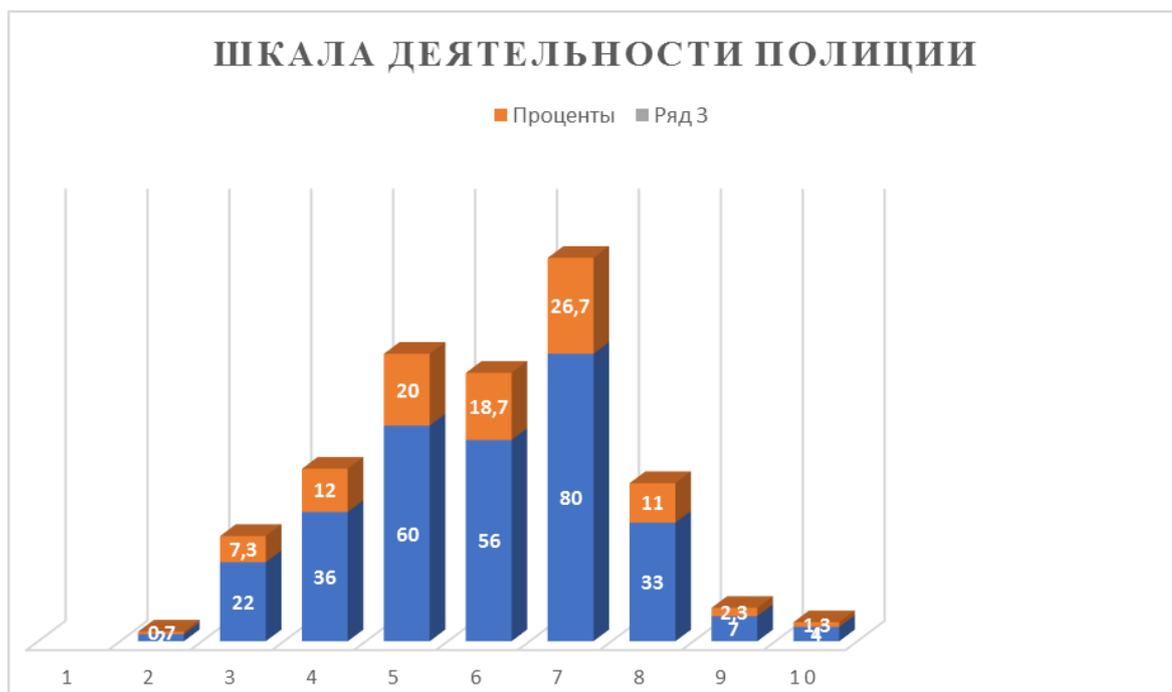


Рисунок 11. Шкала деятельности полиции, в проц., N=300

Таблица 12

По какому поводу граждане чаще всего обращались в дежурную часть или районное отделение полиции? Что стало причиной этого обращения? (возможно несколько вариантов ответа) в проц., N=300

№	Обращение в дежурную часть	Проценты
1.	Кражи	71
2.	Бытовые проблемы, ссоры, скандалы, шумные соседи	40
3.	Хулиганство, драки, нападения	39
4.	Мошенничество, обман	39
5.	ДТП, обращения в ГИБДД	18
6.	Потеря, замена, получение документов	12
7.	Семейные, личные проблемы	10
8.	Пропажа людей	6
9.	Убийство	4

Таблица 13

Как вы думаете, почему многие люди ощущают беспокойство, тревогу, когда к ним обращаются сотрудники полиции? (возможно несколько вариантов ответа) в проц., N=300

№	Обращение к гражданам	Проценты
1.	Неприятна неожиданность такого обращения, неизвестность его причины	42
2.	Опасаются плохих известий	25
3.	Не доверяют сотрудникам полиции, от них можно ожидать плохого	25
4.	Невольно возникает чувство вины	22
5.	Боятся полиции, она вызывает у них неприятные чувства	20
6.	Сотрудники полиции могут задержать без повода, обвинить в чем-то	8
7.	Сотрудники полиции могут нарушать закон, проявлять бесчеловечность	4

Таблица 14

Если говорить в целом, граждане доверяют или не доверяют полиции? В проц., N=300

№	Варианты	Количество сотрудников	Проценты
1	да	144	48
2	нет	58	19
3	затрудняюсь ответить	98	33

Как Вы считаете, достаточно или недостаточно в нашем регионе полиция информирует граждан о своей работе? (дать ответ по 10-ти бальной шкале)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Недостаточно					Достаточно				



Рисунок 15. Информированность полиции о своей деятельности в проц., N=300
Как Вы считаете, граждане охотно помогают полиции? (дать ответ по 10-ти бальной шкале)



Рисунок 16. Помощь от граждан полиции в проц., N=300

В достаточной ли степени, на Ваш взгляд, помогают полиции общественные объединения (общественные советы) и общественные движения правоохранительной направленности (народные дружины)? (дать ответ по 10-ти бальной шкале)

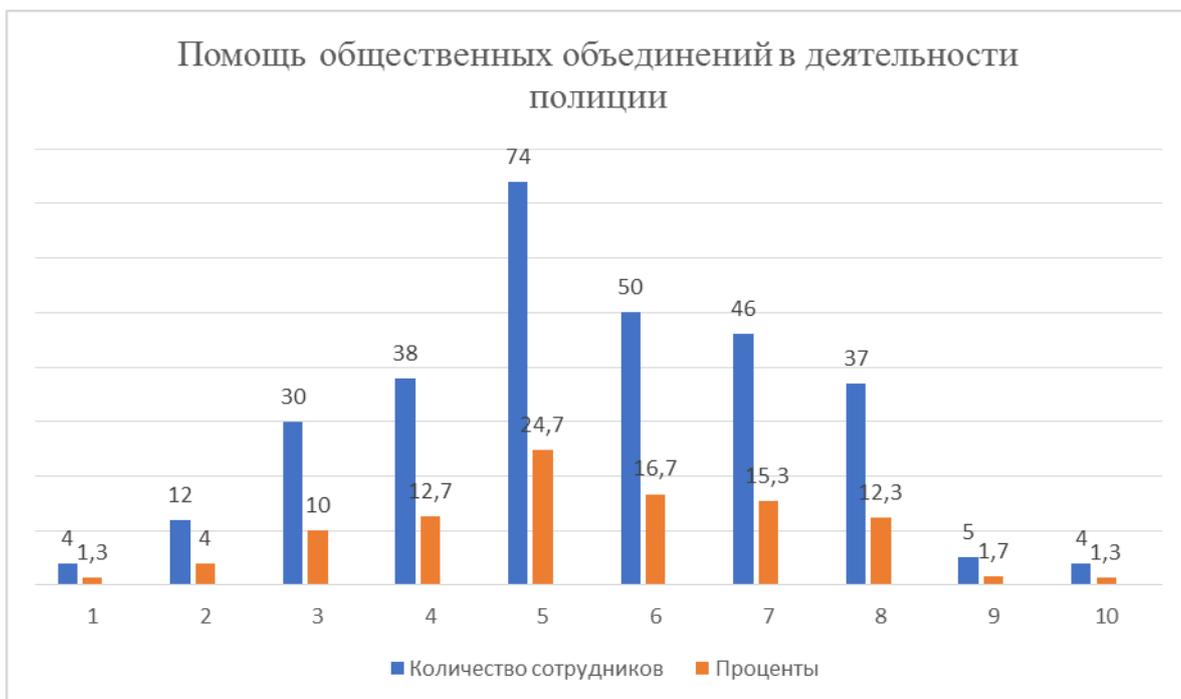


Рисунок 17. Помощь общественных объединений в проц., N=300

Таблица 18

Знаете ли Вы, что существует общественный контроль в системе МВД, их задачи, функции?

№	Варианты	Количество сотрудников	Проценты
1	да	246	82
2	нет	30	10
3	затрудняюсь ответить	24	8

Таблица 19

Знаете ли Вы о результатах мониторинга, проводимого ежегодно Всероссийским центром изучения общественного мнения?

№	Варианты	Количество сотрудников	Проценты
1	да	143	47,7
2	нет	132	44
3	затрудняюсь ответить	25	8,3

Таблица 20

Как Вы считаете, СМИ предоставляют информацию о работе полиции чаще с положительной или отрицательной стороны? (дать ответ по 10-и балльной шкале)

№	Количество сотрудников	Проценты
1	5	1,7

2	6	2
3	16	5,3
4	23	7,7
5	72	24
6	47	15,7
7	67	22,3
8	50	16,7
9	8	2,7
10	6	1,7

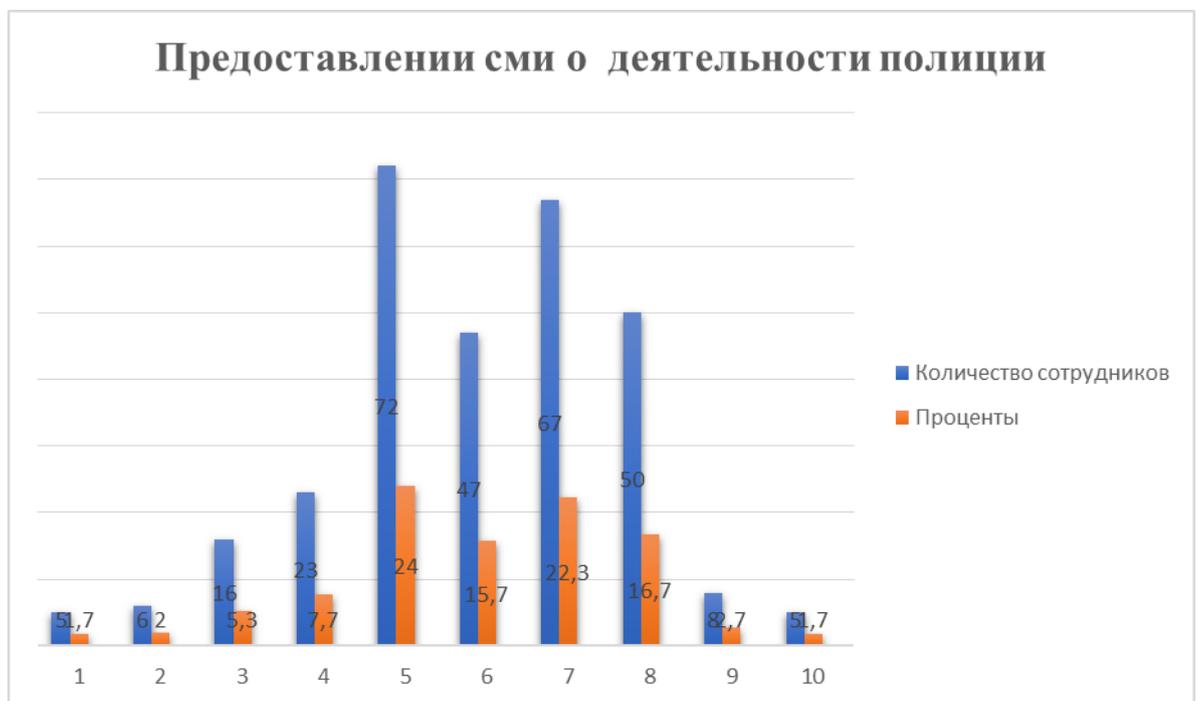


Рисунок 20. Предоставление от СМИ информации о полиции в проц., N=300

Таблица 21

Какие из факторов, по вашему мнению, могут оказать воздействие на укрепление общественного порядка и усиление борьбы с преступностью? (выберите три - четыре варианта ответа)

№	Варианты	Проценты
1	усиление ответственности за правонарушения	61
2	широкое привлечение общественности к борьбе с преступностью и охране общественного порядка; в том числе в форме: добровольных народных дружин;	26

	казачьих дружин;	18
	студенческих отрядов;	19
3	улучшение технической оснащённости ОВД	37
4	увеличение штатов ОВД	28
5	повышение качества отбора и профессиональной подготовки сотрудников ОВД	29
6	повышение качества командного состава ОВД	17
7	повышение уровня организации работы ОВД	41
8	улучшение отношения сотрудников ОВД к жителям области	9
9	активизация взаимодействия между сотрудниками ОВД и жителями области	30

Таблица 22

Каков размер Вашего денежного содержания (зароботная плата в месяц)
_____ рублей

Как Вы считаете, а каким должно быть Ваша денежное содержание?
_____ рублей

№	Варианты	Количество сотрудников	Среднее значение з/п	Удовлетворенность в з/п
1	Каков размер Вашего денежного содержания (зароботная плата в месяц)	278	26 864	17274,154
2	Как Вы считаете, а каким должно быть Ваша денежное содержание?	278	46 464	27556,695
3	Не ответили	22		