

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ
Федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования
«Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний»

Факультет внебюджетной подготовки
Кафедра профессиональных дисциплин

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

Тема: **Административно-правовой механизм обеспечения общественного доверия и поддержки гражданами полиции**

Выполнил:
студент 151-3С группы 6 курса
Стародубцева Павлина Михайловна

Научный руководитель:
начальник кафедры государственно-правовых дисциплин, кандидат юридических наук, доцент
полковник внутренней службы
Зиньков Евгений Николаевич

Рецензент:
начальник отдела полиции № 8 УМВД России по г. Самаре
подполковник полиции
Лукьянчиков Александр Викторович

Решение заведующего кафедрой о допуске к защите

допущена Е.И.

Дата защиты: 25.06.2021

Оценка 5(отлично)

Самара
2021

Оглавление

| | |
|--|----|
| Введение | 3 |
| ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ДОВЕРИЯ И ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАНАМИ ПОЛИЦИИ | 6 |
| 1.1. Административно-правовые принципы общественного доверия граждан к полиции как юридической категории | 6 |
| 1.2. Административно-правовые инструменты общественного доверия и поддержки гражданами полиции | 18 |
| ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОБЩЕСТВА И ПОЛИЦИИ ПО ВОПРОСАМ ПОВЫШЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ДОВЕРИЯ И ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАНАМИ ПОЛИЦИИ | 28 |
| 2.1. Общая характеристика форм взаимодействия общества и полиции, направленные на повышение общественного доверия и поддержки гражданами полиции | 28 |
| 2.2. Общественный контроль и общественное мнение в механизме повышения общественного доверия и поддержки гражданами полиции | 39 |
| Заключение | 50 |
| Библиографический список | 53 |

Введение

Актуальность темы. Одной из немаловажных задач современности является организация эффективной правоохранительной системы Российского государства. В этих целях осуществляются административные реформы в сфере управления правоохранительными органами, которые направлены на организацию приемлемой модели функционирования правоохранительных структур, призванные обеспечить необходимый уровень противодействия преступным посягательствам, а также защиту прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Существенным моментом в данном этапе является принятие Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Закон о полиции)¹. Используя новое наименование органов внутренних дел – полиция, законодатель предложил иную модель построения и функционирования органов внутренних дел, отличающуюся от модели милиции Советского периода. Ключевой идеей, нашедшей свое отражение в данном нормативном правовом акте, стало формирование доверия к органам внутренних дел, то есть юридическое закрепление партнерской модели взаимоотношения общества и полиции. Этот принцип зафиксирован в ст. 9 Закона о полиции, реализация которого является важнейшей задачей современной правоохранительной системы и непосредственным образом влияет на совершенствование всего административного законодательства, регулирующего деятельность полиции.

Наряду с этим, проводимые в настоящее время исследования общественного мнения (опросы, анкетирования, интервьюирования и т.д.), приводят к выводу о том, что в Российской Федерации сохраняется неоднозначное отношение к деятельности полиции. С одной стороны, некоторая часть населения дает негативную оценку деятельности полиции в

¹ О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 5 апреля 2021 г.

целом, характеризует ее как высоко коррумпированную правоохранительную структуру. С другой стороны, значительное число участников исследования вполне аргументировано относят полицию к наиболее эффективно функционирующему правоохранительному органу, который решает наиболее широкий круг правоохранительных задач, оказывает противодействие террористической и экстремистской угрозе, качественно обеспечивает общественный порядок и общественную безопасность².

Несмотря на указанное отношение граждан к деятельности полиции (от положительного до негативного), правоохранительные органы в особенности нуждаются во взаимодействии с населением, так как именно это взаимодействие, основанное на доверии и поддержке, позволяет эффективно решать поставленные перед полицией цели и задачи.

Все вышеизложенное свидетельствует о значительной актуальности темы выпускной квалификационной работы.

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

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

Целью исследования является анализ проблем формирования современной концепции взаимодействия полиции с населением, позволяющей обеспечить надлежащий уровень общественного доверия и поддержки гражданами деятельности полиции.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- изучить административно-правовые принципы общественного

² Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=2379> (дата обращения: 31.03.2021).

доверия граждан к полиции как юридической категории;

– исследовать административно-правовые инструменты, 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 и способы учета мнения населения о деятельности полиции;

– сформулировать предложения, направленные на совершенствование административного законодательства, регулирующего организацию и деятельность полиции при взаимодействии с населением.

Методы исследования. При проведении исследования использовались общие и частные научные методы познания, в том числе диалектический, исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой, социологический, а также другие методы научного познания: анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение, обобщение и др.

Теоретическая база исследования и степень научной разработанности темы. Основу работы составляют научные труды, в том числе монографии, учебники и учебные пособия, публикации в периодических изданиях по административному праву. Отдельные аспекты взаимодействия полиции с институтами гражданского общества раскрываются в трудах Ю.Е. Аврутина, О.И. Бекетова, И.А. Горшеневой, А.С. Дугенца, И.Н. Зубова, А.И. Каплунова, В.Я. Кикотя, Е.В. Киричк, В.Ю. Ухова и др.

Структура работы определена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих четыре параграфа, заключения, библиографического списка.

ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ДОВЕРИЯ И ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАНАМИ ПОЛИЦИИ

1.1. Административно-правовые принципы общественного доверия граждан к полиции как юридической категории

Назревшая необходимость реформирования правоохранительных органов в настоящее время обусловлена тем, что их правоохранительный потенциал востребован не в полной мере, не по всем правам и свободам граждан и не всегда обеспечивается их должная защита, имеют место нарушения законности в их деятельности. Правоохранительные органы решают задачи, имеющие особую актуальность, 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 органом³. 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

³ Правоохранительные органы: учебник и практикум для прикладного бакалавриата / отв. ред. М. П. Поляков. – М.: Издательство Юрайт, 2015. С. 188-203.

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 органов.

Необходимо иметь ввиду, что правоохранительная деятельность занимает важное место в системе функций государства. Так 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 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)»⁴. Также он подчеркивает 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.

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 обеспечении безопасности не вызывает у граждан никаких вопросов. Однако вызывают вопросы именно качество и эффективность деятельности правоохранительных

⁴ Бельский К. С. Полицейское право: лекционный курс / под ред. А. В. Куракина. – М.: Изд-во «Дело и Сервис», 2004. С. 24.

органов, а также те средства, которые используются этими органами для достижения поставленных целей и задач.

В силу действующего законодательства и сложившейся практики полиция является 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 преступностью, существует высокий уровень коррупции, то у граждан формируется негативное отношение не только к органам внутренних дел, но и к государству в целом. По мнению профессора Ю. Е. Аврутина «критическое отношение населения к органам государственной власти тесно связано с субъективными установками большинства людей на укрепление правопорядка, государственности в стране»⁵.

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 отмечается 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

⁵ Аврутин Ю. Е. Государство и право. Теория и практика: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007. С. 242.

жизни, с личными запросами каждого 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»⁶.

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»⁷. 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.

В эпоху современных информационных технологий и оперативного обмена информации между людьми любые нарушения прав и свобод граждан со стороны сотрудников правоохранительных органов становятся достоянием широкого круга масс и болезненно воспринимаются самими

⁶ Чиркин В. Е. Публичное управление: учебник. – М.: Юристъ, 2004. С. 95.

⁷ Изучение и формирование общественного мнения о деятельности органов внутренних дел: учебное пособие. – М.: ЦОКР МВД России, 2007. С. 51.

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 полиции, 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»⁸. Она указывает на взаимосвязь общественного доверия и учета общественного мнения о деятельности полиции.

⁸ 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.

Анализ норм Закона о полиции позволяет отметить, что здесь 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 граждан⁹. 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»¹⁰. Однако его закрепление имеет под собой более глубинные 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 восстановление»¹¹.

⁹ Фалалеев М. Деловой завтрак. Рожденная без революции // Российская газета. 2010. № 5258 (179).

¹⁰ Титаренко А. П. К вопросу о повышении доверия к полиции Российской Федерации // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2015. № 1 (28). С. 114-115.

¹¹ 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

Проводимая в настоящее время оценка общественного мнения дает 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 безопасность.

О такой оценке свидетельствуют данные опроса общественного мнения. По данным ВЦИОМ в 2018 г. доверие к сотрудникам полиции своего региона выразили две трети опрошенных россиян (66 % – рекордно высокий показатель) – в 2018–2019 гг. соответствующий показатель составлял 45–46%. Уровень недоверия соответственно снизился до 25 %. Наиболее высокие показатели доверия (среди представленных для оценки) у сотрудников дежурной части (72 %), участковых инспекторов (71 %), инспекторов по делам несовершеннолетних (69 %), полиции на транспорте (68 %), сотрудников патрульно-постовой службы (66%)¹².

В связи с этим можно констатировать, что уровень общественного доверия к полиции 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

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.

¹² Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/rabota-policzii-oczenki-rossiyan> (дата обращения: 02.04.2021).

населением, а принцип общественного доверия и поддержки гражданами полиции успешно реализуется на практике. Вместе с тем, следует сразу оговориться, что полного доверия к полиции 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 других 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.

Необходимо отметить, что сама категория «доверие» прочно закрепилась в качестве юридического термина, используемого различными нормативными правовыми актами. Так ст. 13.1. Федерального закона «О противодействии коррупции» предусматривает увольнение (освобождение от должности) государственных и муниципальных служащих в связи с утратой

доверия¹³. 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.

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.

Наряду с этим, необходимо отграничивать «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,

¹³ О противодействии коррупции: федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 31 июля 2020 г.

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 страны¹⁴.

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 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)¹⁵.

А. Н. Кокотов 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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

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»¹⁶.

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 взаимодействием населения и правоохранительных органов.

Таким образом, общественное мнение и общественное доверие – понятия схожие, потому что мнение выражается посредством личного 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

¹⁶ Кокотов А.Н. Доверие и недоверие в российском праве // Право и политика. 2004. № 7. С. 22.

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 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 Законе 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.

1.2. Административно-правовые инструменты общественного доверия и поддержки гражданами полиции

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», и взаимодействие между обществом и полицией здесь 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»¹⁷.

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 Закона о полиции позволяет сделать вывод, что законодатель заинтересован в том, чтобы действия сотрудников полиции были «обоснованными и понятными для граждан». 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»¹⁸.

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,

¹⁷ Теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. 2-е, перераб. и доп. изд-е. – М.: Право и закон, 2001. С. 294.

¹⁸ Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 27.

обязательные для исполнения перед началом их производства. Данные условия определены в статьях УПК РФ, непосредственно регламентирующих производство ряда следственных действий»¹⁹. Под обоснованностью процессуальных решений и действий в уголовном судопроизводстве, как правило, понимается их подтверждение фактами и доводами²⁰.

В законодательстве об административных правонарушениях уделяется внимание обоснованности при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении (п. 8 ч. 2 ст. 30.6 КоАП РФ.). В Законе 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 Закона 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.

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;

¹⁹ Быков В. М. Правовые основания и условия производства следственных действий по УПК РФ // Актуальные проблемы экономики и права. 2007. № 1. С. 156.

²⁰ Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Л. Н. Башкатов, Б. Е. Безлепкина [и др.] / отв. ред. И. Л. Петрухин. – М.: Велби: Проспект, 2007. С. 26.

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-р, «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»²¹.

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

²¹ Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти: распоряжение Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 30 января 2014 г.

представлению граждан об объективности и понятности действий сотрудников полиции.

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»²².

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

²² Изучение и формирование общественного мнения о деятельности органов внутренних дел: учебное пособие. – М.: ЦОКР МВД России, 2007. С. 111.

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 средства, а также прибегнуть к государственной защите, в том числе с использованием судопроизводства.

Частью 4 ст. 9 Закона о полиции закреплена 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 РФ, которым предусмотрена защита чести, достоинства и деловой репутации.

Для применения ч. 4 ст. 9 Закона 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 состояния²³. 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.

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»²⁴. 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».

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»;

²³ Гаврилов Е. Право на честь и достоинство // ЭЖ-Юрист. 2014. № 40. С. 1-3.

²⁴ Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции: приказ МВД России от 1 декабря 2016 г. № 777 // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 1 декабря 2016 г.

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 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 анкетирование²⁵; во-вторых, результаты мониторинга деятельности полиции должны регулярно доводиться до сведения государственных и муниципальных органов, граждан через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет. При осуществлении мониторинга деятельности полиции важно проводить целевые виды мониторинга по отдельным направлениям деятельности полиции, что позволит получить более детальную характеристику ее деятельности и осуществить адресную корректировку.

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

²⁵ 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.

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.

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 правовых актов, регулирующих деятельность полиции. Важным является не только вовлечение граждан в проект обсуждения соответствующих нормативных правовых актов, но и учет их мнения. Данное решение самым позитивным образом может сказаться на повышении общественного доверия деятельности полиции, а последняя – получит необходимую поддержку граждан.

Вывод по главе 1.

Завершая рассмотрение первой главы работы, подчеркнем, что в статье 9 Закона 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.

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.

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.

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.

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 2. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОБЩЕСТВА И ПОЛИЦИИ ПО ВОПРОСАМ ПОВЫШЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ДОВЕРИЯ И ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАНАМИ ПОЛИЦИИ

2.1. Общая характеристика форм взаимодействия общества и полиции, направленные на повышение общественного доверия и поддержки гражданами полиции

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. 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.

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.

Основные направления деятельности полиции могут быть осуществлены при взаимодействии с гражданами и институтами гражданского общества²⁶, 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.

Статья 9 Закона 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, здесь 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

²⁶ Тихомиров Ю. А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 35-45.

добиться необходимых результатов по повышению общественного доверия и соответствующей поддержки граждан полиции.

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 Закона 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 Российской Федерации»²⁷. 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.

Важно иметь в виду, что полиция должна по возможности открыто рассматривать обращения граждан, в том числе и жалобы на действия

²⁷ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 27 декабря 2018 г.

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 контроль²⁸. 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».

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.

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

²⁸ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 27 декабря 2018 г.

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.

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.

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.

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 перекос 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» 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 местах²⁹.

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 демократии³⁰. 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.

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 сотрудники полиции могут использовать, например, Twitter или Facebook без ограничений и в значительной степени на пользу полиции. Население принимает технологию как необходимость, размышляя, как использовать новшества в своей работе. Данный подход обеспечивает сотрудников полиции высокой степенью свободы, позволяет

²⁹ Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 31 декабря 2017 г.

³⁰ Сундатова О. Ю., Ходина Э. В. Развитие «электронной демократии» в странах Запада // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9. С.38-48.

им держать контроль над теми, кто использует социальные сети, а также предупреждать о потенциальных угрозах и об их источниках.

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.

Сейчас в деятельности органов полиции 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 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.

Таким образом, проанализированные 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 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 52 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 взаимодействия³¹.

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%.

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

Все вышесказанное позволяет сделать ряд основополагающих выводов.

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

³¹ Материалы преддипломной практики в ОП № 8 У МВД России по г. Самаре / Стародубцева П.М. (неопубликованный акт).

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.

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.

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 соответствующую правовую регламентацию;

3) улучшить взаимодействие органов и сотрудников полиции со СМИ путем внесения в Закон о полиции отдельной статьи, регламентирующей это взаимодействие.

2.2. Общественный контроль и общественное мнение в механизме повышения общественного доверия и поддержки гражданами полиции

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.

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 государства.

Для понимания взаимосвязи между общественным контролем и повышением общественного доверия и поддержки гражданами полиции целесообразно задействовать термин «механизм». Подобный методический подход обусловлен многоуровневой связью между данными явлениями.

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

- 1) сформировать цели и принципы общественного контроля;
- 2) определить субъекты общественного контроля;
- 3) закрепить формы и методы общественного контроля;
- 4) установить административные процедуры осуществления общественного контроля;
- 5) дать оценку результатам общественного контроля;
- 6) использовать полученные результаты общественного контроля в целях повышения общественного доверия и поддержки 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 контроль.

Общественный контроль выполняет ряд функций:

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

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.

Проанализируем некоторые элементы 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. Следует признать, что в ст. 5 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»³² детально определены 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.

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:

³² Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 27 декабря 2018 г.

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.

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). Это закрепление вызывает немало споров в научной среде. 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.

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 организатора, указанного в законе. В связи с этим 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 достижения поставленных целей с наибольшей степенью результативности контрольной деятельности»³³.

Полагаем, что общественный контроль за деятельностью полиции может осуществляться в следующих формах: 1) общественного мониторинга; 2) общественного запроса; 3) общественной проверки; 4) общественной

³³ Тарасов А. М. Государственный контроль в России. – М., 2008. С. 101.

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

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. 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.

Понятие «общественное мнение» учеными используется в двух смыслах: 1) мнение, поддерживаемое реальным числом людей, представителями определенной социальной группы и субкультуры в данном обществе; 2) мнение, доминирующее среди всех представителей общественности³⁴.

В части 6 ст.9 Закона 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

³⁴ Изучение и формирование общественного мнения о деятельности органов внутренних дел: учебное пособие. – М.: ЦОКР МВД России, 2007. С. 34-36.

учеными сделаны попытки сформулировать понятие «общественного мнения о полиции», раскрыть его содержание и механизм применения.

По мнению 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»³⁵. По нашему мнению, исходя из положений Закона 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.

Анализ позиций ученых по этому вопросу, а также проведенное анкетирование сотрудников полиции У МВД России по г. Самара³⁶, 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;

³⁵ 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.

³⁶ Материалы преддипломной практики в ОП № 8 У МВД России по г. Самаре / Стародубцева П.М. (неопубликованный акт).

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.

Частью 5 ст. 9 Закона 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 через средства массовой информации и информационно-телекоммуникационную сеть Интернет.

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.

Вывод по главе 2.

Подводя итог изложенному материалу, можно сделать следующие выводы.

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).

В настоящее время отсутствует специальное законодательное регламентирование процедур общественного контроля за деятельностью полиции. Их узаконение явилось бы дополнительной гарантией независимости и действенности общественного контроля.

Одним из вариантов законодательного регулирования общественного контроля за деятельностью полиции может быть разработка и принятие 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.

Учет общественного мнения о деятельности полиции в свою очередь 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.

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.

Заключение

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 правоохранный структуры, наиболее близко каждодневно контактирующей с населением. С учетом поставленной цели исследования были сделаны следующие выводы:

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 Законе о полиции соответствующего принципа является значимым фактором, свидетельствующим о внимании, которое придается практическому решению данной проблемы.

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.

3. 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.

4. 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 соответствующую правовую регламентацию. В-третьих, улучшить взаимодействие органов и сотрудников полиции со СМИ, что требует внесения в Закон о полиции соответствующих

корректировок.

5. 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.

6. 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. 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 инструментальный 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.

Библиографический список

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: текст с изменениями и дополнениями на 14.03.2020 № 1-ФКЗ: [принята 12 декабря 1993 г.] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 4 июля 2020 г.

2. Уголовно-процессуальный кодекс РФ: федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 24 марта 2021 г.

3. Кодекс РФ об административных правонарушениях: федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 5 апреля 2021 г.

4. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 27 декабря 2018 г.

5. О противодействии коррупции: федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 31 июля 2020 г.

6. О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 № 3-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 5 апреля 2021 г.

7. Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 31 декабря 2017 г.

8. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (с последн. изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 27

декабря 2018 г.

9. Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти: распоряжение Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 30 января 2014 г.

10. Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции: приказ МВД России от 1 декабря 2016 г. № 777 // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 1 декабря 2016 г.

Научные, учебные, справочные издания

11. 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.

12. 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.

13. Административная деятельность: учебник для вузов / под ред. М. В. Костенникова, А. В. Куракина. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – 521 с.

14. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. Л. Л. Попова. 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 447 с.

15. Бельский К. С. Полицейское право: лекционный курс / под ред. А.В. Куракина. – М.: Изд-во «Дело и Сервис», 2004. – 816 с.

16. 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.

17. Изучение и формирование общественного мнения о деятельности

органов внутренних дел: учебное пособие / Н. А. Горбач. – М.: ЦОКР МВД России, 2007. – 192 с.

18. Козлов Ю. М. Административное право / Ю. М. Козлов. – М.: Юристъ, 2017. – 554 с.

19. 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.

20. 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.

21. Манохин В. М. Административное право России: учебник / В. М. Манохин. – Саратов: АЙ Пи Эр Медиа, 2017. – 266 с.

22. 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.

23. Околеснова О. А. Общественный контроль: информационно-правовые проблемы теории и практики: монография / О. А. Околеснова. – М.: Руслайнс, 2014. – 144 с.

24. 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.

25. Правоохранительные органы: учебник и практикум для прикладного бакалавриата / отв. ред. М.П. Поляков. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – 363 с.

26. Тарасов А. М. Государственный контроль в России / А. М. Тарасов. – М., 2008. – 672 с.

27. Теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. 2-е, перераб. и доп. изд-е. – М.: Право и закон, 2001. – 522 с.

28. Четвериков В. С. Административное право: учебное пособие / В. С. Четвериков. – М., 2014. – 512 с.

29. Чиркин В. Е. Публичное управление: учебник / В. Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 2004. – 475 с.

Материалы периодической печати

30. 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.

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

32. 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.

33. 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.

34. 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.

35. Кокотов А. Н. Доверие и недоверие в российском праве / А. Н. Кокотов // Право и политика. – 2004. – № 7. – С. 21-25.

36. 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.

37. 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.

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

39. Фалалеев М. Рожденная без революции / М. Фалалеев // Российская газета. – 2010. – № 5258 (179).

Материалы юридической практики

40. Материалы преддипломной практики в ОП № 8 У МВД России по г. Самара / Стародубцева П. М. (неопубликованный акт).

Электронные ресурсы

41. Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=2379> (дата обращения: 31.03.2021).