

Министерство внутренних дел Российской Федерации

**Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение высшего образования
«Орловский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени В. В. Лукьянова»**

С.В. Клевцов, И.В. Кольжанов, О.Н. Мигущенко

**РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА:
ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

Учебное пособие

**Орёл
ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова
2019**

УДК 34
ББК 67
К48

Рецензенты:

В.А. Лысенко, кандидат юридических наук, доцент
(Белгородский юридический институт
МВД России имени И.Д. Путилин);
А.В. Сычёв, кандидат юридических наук
(Брянский филиал ВИПК МВД России)

Клевцов, С.В.

К48 **Роль органов внутренних дел в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка: история и современность** : учебное пособие / С.В. Клевцов, И.В. Кольжанов, О.Н. Мигущенко. – Орел : ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2019. – 64, [1] с. – Текст : непосредственный.

В учебном пособии дается комплексный анализ роли и значения органов внутренних дел как одного из основных субъектов, непосредственно обеспечивающих правопорядок в России.

Учебное пособие может быть использовано в деятельности органов внутренних дел, преподавателей, слушателей, курсантов высших учебных заведений МВД Российской Федерации.

Издание представлено в авторской редакции.

УДК 34
ББК 67

© ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
1. Конституционно-правовые основы деятельности органов внутренних дел как субъектов обеспечения правопорядка в Российской Федерации	7
2. Взаимодействие органов внутренних дел с другими органами публичной власти в сфере обеспечения правопорядка: общая характеристика и формы реализации	22
3. Конституционно-правовые аспекты сотрудничества органов внутренних дел с общественными формированиями в сфере обеспечения правопорядка: основные направления и формы осуществления	36
Заключение	59
Список литературы	62

ВВЕДЕНИЕ

Современная концепция формирования Российской Федерации в качестве демократического правового федеративного государства предполагает построение такого правового порядка в нем, в котором надлежащим образом обеспечены права и свободы человека. Одной из основ установления такого правопорядка является консолидированное и максимально эффективное функционирование всех органов публичной власти в нашем государстве. Президент Российской Федерации В.В. Путин обозначил этот чрезвычайно важный стратегический ориентир в заглавии одного из своих первых посланий Федеральному собранию Российской Федерации¹. В дальнейшем глава государства неоднократно подчеркивал всю важность реализации данного вектора государственно-правового развития².

Таким образом, для эффективного функционирования государственного механизма в России необходимо, с одной стороны, наличие сильного государства, с другой стороны – необходимость признания, нормативного закрепления и фактической реализации прав и свобод человека в качестве высшей ценности.

Для современного этапа конституционно-правового реформирования Российской Федерации характерно существенное повышение значимости реализации различных государственных функций, включая правоохранительную функцию, в реальном воплощении в жизнь которой заинтересованы и задействованы в той или иной степени практически все органы публичной власти. Одним из наиболее значимых направлений современного государственно-правового развития нашей страны как раз и является формирование и внедрение в общественную практику слаженно и эффективно функционирующего конституционно-правового механизма обеспечения правового порядка органами публичной власти.

Все вышесказанное относится в первую очередь к исполнительной ветви власти, органы которой в силу своих функций играют ключевую роль в обеспечении правового порядка. Особое место среди них занимают органы внутренних дел, которые занимают особое место в механизме обеспечения правопорядка, поскольку непосредственно обеспечивают охрану правового порядка и защиту прав и законных интересов граждан в самых различных условиях. При этом Министр внутренних дел России В.А. Колокольцев обратил внимание на существующую тенденцию возникновения новых угроз правопорядку и нарастания соответствующих рисков, отметив, что мероприятия по укреплению правопорядка, защите

¹ России надо быть сильной и конкурентоспособной: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 18 апреля 2002 года // Рос. газ. 2002. 19 апр.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 года // Рос. газ. 2015. 4 дек.

трав и свобод граждан осуществляются в условиях нарастания факторов криминогенного риска¹.

Несомненно, что в современных условиях реальное установление и эффективная защита правопорядка возможно только в условиях не только объединения усилий государственных и муниципальных органов, но и активного вовлечения в эту деятельность представителей общественности. При этом необходимо не забывать о недопустимости, во-первых, смешения компетенции государственных органов, во-вторых, посягательства органов публичной власти на самостоятельность общественных формирований.

Выработка и упрочение конституционного правопорядка достигается посредством становления и действенного осуществления соответствующей функции страны. В данном контексте специализированные органы обеспечения правопорядка, функционирующие под общим руководством Президента России, создают единую систему, играющую роль организационно-оперативной и силовой составляющей обеспечения конституционного правопорядка. Наиважнейшее значение среди них приобретают органы внутренних дел, которые в рассматриваемом механизме прямо реализуют положения главы 2 Конституции РФ, соблюдая и сберегая конституционные права и свободы человека и гражданина (ст. 20–27, 30–32 Конституции РФ), организовывая их государственную защиту (ст. 45 Конституции РФ) и обеспечивая процессуальные права специальных субъектов (ст. 47, 48, 49, 51, 52, 53 Конституции РФ).

Объектом данного исследования является совокупность коллективных правоотношений, складывающихся в области выработки, функционирования и развития конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами внутренних дел в Российской Федерации.

Предметом изучения являются структура и состав элементов конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами внутренних дел в России, его особенности и действенность функционирования, главные направления и виды деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка в России.

Цель данной работы заключается в обосновании и выделении структурных элементов конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами внутренних дел, характеристика особенностей его функционирования, освещение теории и практики обеспечения конституционного правопорядка органами внутренних дел как составной частью системы органов публичной власти в России.

¹ Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Российской Федерации В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 15 марта 2016 года [Электронный ресурс] / Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/document/7393866>.

В соответствии с указанной целью обозначены и поставлены следующие задачи:

- охарактеризовать сущность и назначение органов внутренних дел в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка в качестве одного из субъектов, прямо обеспечивающих правопорядок в России;

- проанализировать конституционно-правовые основы, принципы и основные направления деятельности органов внутренних дел, формы и способы их взаимодействия с другими государственными и муниципальными органами власти, а также с коллективными формированиями, участвующими в обеспечении правопорядка;

- изучить судебную и правоприменительную практику, выявить уровень ее единства и воздействия на качественное состояние правопорядка;

- разработать предложения и рекомендации по дальнейшему развитию и совершенствованию конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в России.

Научная новизна исследования заключается в комплексном изучении наиболее важных аспектов взаимодействия органов внутренних дел с другими органами публичной власти, коллективными формированиями, определении главных направлений и конфигурации такого сотрудничества.

1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК СУБЪЕКТОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Основной задачей Российского государства является определение, поддержание и обеспечение конституционного правопорядка. В механизме обеспечения правопорядка в той или другой мере участвуют все органы публичной власти, однако основную нагрузку по его прямому обеспечению несут, как уже отмечалось, исполнительные органы власти, и в первую очередь – правоохранительные структуры.

Во многих произведениях правопорядок рассматривается как состояние общественных взаимоотношений, качественно характеризующее основное направление правоохранительной функции страны, что разрешает его анализировать каким образом сложное социально-правовое и политико-государственное явление в цельности институционального, функционального и социально-правового аспектов¹. В институциональном – через систему правоохранительных органов. В функциональном – как целенаправленную организационно-управленческую деятельность органов публичной власти в направлении обеспечения правопорядка. В социально-правовом – посредством юридического оформления и организации взаимодействия правоохранительных органов с другими органами публичной администрации, коллективными формированиями, гражданами по осуществления правоохранительной функции государства.

Исходя из того, что конституционный порядок выступает фундаментально-ценностной категорией по касательству к правопорядку в едином, конституционализация правопорядка не ограничивается рамками конституционного регулирования и органически встраивается в единый механизм его обеспечения органами публичной администрации. Как отмечалось, последовательное осуществление конституционализации влечет упрочение конституционного правопорядка, увеличивает действенность правового регулирования и деятельности государственного аппарата, включая специализированные органы обеспечения правопорядка. Следовательно, конституционализация отраслевого законодательства, регламентирующего деятельность государственных органов, включая органы внутренних дел, содействует росту действенности функционирования исследуемого механизма.

В рассматриваемом механизме правоохранительные органы, представленные в главном органами исполнительной администрации, взаимодействуя друг с другом, в процессе достижения общественной цели и постановки собственных задач, образуют единую систему, консолиди-

¹ Шинкарев А.В. Социальный контроль в системе обеспечения правопорядка органами внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006. С. 15–16.

рующую конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка в целом.

Несмотря на то, что Конституция Российской Федерации не определяет систему исполнительных органов государственной власти и перечень правоохранительных органов, включая органы внутренних дел, тем не менее, отдельные положения Конституции РФ относят кадры судебных и правоохранительных органов к общей компетенции Российской Федерации и ее субъектов (п. «л» ч. 1 ст. 72); зацепляют единство системы федеральных и региональных органов исполнительной власти, предусматривают возможность передачи им друг другу осуществление части своих полномочий (ч. 2 ст. 77, ст. 78), а федеральным органам исполнительной власти – возможность создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих служебных лиц (ч. 1 ст. 78).

Таким образом, положения Конституции РФ в определенной мере аккумулируют в себе отправные конституционные начала деятельности тех или других органов исполнительной власти, включая органы внутренних дел, которые конкретизируются в положениях действующего законодательства. Следовательно, органы внутренних дел пусть и завуалировано, но наличествуют в Конституции РФ в качестве элемента исполнительной ветви власти (ст. 10, 72, 77, 78 Конституции РФ). Мало того, в конституционной доктрине уже проводились исследования организации и деятельности полиции с взгляды методов и инструментария конституционного права, что содействует выработке качественно новых подходов в области обеспечения конституционного правопорядка¹.

Потому рассмотрение органов внутренних дел в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка логичным представляется осуществить сквозь призму Конституции Российской Федерации и развивающих ее положения нормативных правовых актов.

Не секрет, что правоохранительные органы, включая органы внутренних дел, прямо обеспечивают конституционный правопорядок в различных договорах, тем самым играют важную роль в предложенном механизме обеспечения правопорядка. Их особая роль обнаруживается при обеспечении правопорядка и безопасности в условиях чрезвычайного характера, когда прямой угрозе подвергаются жизнь, здоровье, права и свободы граждан, что влечет необходимость таким органам компетентно и своевременно принимать меры по защите прав и свобод граждан и обеспечению конституционного правопорядка. Именно профессионально, каче-

¹ См.: Астапенко П.Н. Конституционно-правовые основы деятельности полиции (милиции) стран Европейского союза и Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2009; Евдокимова Т.Л. Конституционно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по ограничению основных прав и свобод человека и гражданина в условиях противодействия экстремизму: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2010.

ственно и слаженно выполненный комплекс мероприятий органами обеспечения правопорядка в различно складывающихся ситуациях, позволяет соответствующим образом определить и обеспечить конституционный правопорядок.

Таким образом, особенным лицом обеспечения правопорядка является полиция, которая основывается и действует в качестве главной составной части единой централизованной системы федерального органа исполнительной администрации в области внутренних дел – Министерства внутренних дел Российской Федерации. Полиция является главным элементом системы обеспечения коллективного порядка и противодействия преступности. Главные принципы и направления ее деятельности определены в Федеральном законе «О полиции»¹.

Полиция в России представляет собой организационную структуру, в которой вырабатываются и действуют разнообразные структурные подразделения, организации и службы, призванные выполнять возложенные на нее задачи по обеспечению правопорядка и общественной безопасности, а также защиту прав и свобод граждан. Каждое подразделение полиции имеет свою структуру, цели и задачи, компетенцию, особый статус.

Российская полиция определяется в доктрине как исполнительно-распорядительный орган государственной власти, который организационно входит в систему МВД России, а сотрудник полиции, соответственно, является представителем государственной власти, имеющий специальный статус, позволяющий ему соответствующими средствами обеспечивать правопорядок и защиту прав и свобод граждан. Однако такое определение требует, как минимум, два уточнения. Во-первых, применительно к системе МВД России полиция является все же не органом государственной власти, а структурным подразделением федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Во-вторых, полиция в России существует не только в системе МВД России, также действует военная полиция Вооруженных Сил РФ, которая находится в ведении Минобороны России², в составе войск национальной гвардии Российской Федерации действуют подразделения (органы), в которых проходят службу лица, имеющие специальные звания полиции (ст. 5 ФЗ-226)³.

¹ О полиции [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² См.: Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 25 марта 2015 г. № 161 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

³ См.: О войсках национальной гвардии Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

Положения Конституции РФ ориентируют полицию на осуществление основных конституционных принципов, которые развиваются в действующем законодательстве. В ст. 1 ФЗ от 7 февраля 2011 года «О полиции» установлено, что полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, для противодействия преступности, обеспечения общественной безопасности и правопорядка, охраны имущества. Точно замечено, что вне прав и свобод конституционный правопорядок, где протекает жизнь граждан и который служит общественному благу, действительно немислим¹.

С учетом этого защита человека, его прав и свобод, обеспечение правопорядка – не только базовые конституционные ценности, но и наиболее характерный типологический постоянно действующий признак полиции. На протяжении истории человечества изменялись социально-экономические, политические и другие условия коллективной жизни. Однако охранительное предназначение полиции, включая охрану правопорядка, остается неизменным. Проблема охраны коллективного порядка сопровождала человечество с момента зарождения государства, когда утвердилось деление населения по территориальному принципу, возникли города, развивались ремесло, торговля. Собственно тогда обеспечение порядка и стабильности жизнедеятельности городов стало составной частью государственного управления. Закономерным явлением стало возрастание этой функции государства, развитие правовых и организационных инструментов ее реализации.

На протяжении развития Российского государства постепенно возрастало значение полиции. Заметно повышается роль полиции в государственном механизме во второй половине XIX в. Ее деятельность собирается в основном на реализации функций по охране коллективного порядка и борьбе с преступностью².

Роль МВД России в механизме обеспечения правопорядка также предназначена решением Правительства Российской Федерации, в соответствии с которым МВД России является ответственным исполнителем государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345³, и принимает участие в осуществлении еще четырех государственных

¹ Эбзеев Б.С. Конституционный правопорядок и основные права: юридическая природа и особенности государственной защиты (О методологии научного поиска) // Государство и право. 2016. № 10. С. 8.

² См. подр.: Борисов А.В., Власенков В.В., Малыгин А.Я., Мулукаев Р.С., Рыжова Ю.В. Развитие службы охраны общественного порядка в России (XVII–XX вв.). Правовые и организационные основы: научно-практическое пособие. Москва, 2014. С. 34.

³ См.: Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности [Электронный ресурс]: государственная программа Рос. Федерации, утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 // Официальный интернет-

ных программ Российской Федерации, из них в двух – посредством выполнения мероприятий трех федеральных целевых программ.

Роль Министерства внутренних дел России высоко оценивает и глава государства. «Без структуры, подобной МВД России, ни одна страна существовать не может», – подчеркнул Президент России В.В. Путин. У МВД России много сложных задач, поставленных обществом и страной, и в целом оно с ними справляется, считает Президент России. Таким образом, полиция рассматривается как особенный орган, являющийся составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в области внутренних дел, осуществляющий профессиональную государственно-властную (управленческую) деятельность по защите жизни, здоровья, прав и свобод личности, противодействию преступности, охране общественного порядка, собственности и обеспечению общественной безопасности¹.

Органы внутренних дел и их подразделения, как упоминалось, реализовывают разнообразные виды деятельности (административная, оперативно-розыскная, предварительное следствие, дознание) как взаимосвязанные направления своего функционирования, общая цель которых сводится к обеспечению конституционного правопорядка, прав и свобод граждан. Поэтому весьма значимы фундаментальные исследования государственно-правовых и организационных аспектов функционирования МВД России как субъекта правоохранительной деятельности, выявление роли полиции в обеспечении правопорядка.

Органы внутренних дел – это один из основных инструментов государства, которому принадлежит особая роль в упрочении правопорядка. В нынешних условиях перед системой МВД России стоят сложнейшие вопросы в правоохранительной области, от их решения во многом зависит успех реализации планов социально-экономического развития России, построения демократического общества.

Особое место МВД России в правоохранительной системе и механизме обеспечения правопорядка обусловлено наличием исключительных сфер осуществляемой правоохранительной деятельности, многообразием функций, обширным объемом полномочий сотрудников органов внутренних дел, организационной территориальной структурой и определенным имиджем для населения, определяющих степень его доверия и общественной поддержки. Важно заметить, что повышение качества и результативности противодействия преступности и обеспечения правопорядка, а также повышение доверия к органам внутренних дел со стороны на-

портал правовой информации. URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

¹ Латухина К. Дело было в полиции // Рос. газ. 2012. 12 нояб. Цит. по: Киричек Е.В. Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2014. С. 248.

селения заложено в качестве цели, а повышение эффективности деятельности подразделений органов внутренних дел – в качестве ожидаемого результата, предусмотренного в Государственной программе РФ «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности».

Обратимся к нормативным правовым актам, которые регламентируют деятельность органов внутренних дел в сфере обеспечения правопорядка. Законодательно закреплены основные направления обеспечения правопорядка органами внутренних дел. Правовой основой для них являются основополагающие правовые акты – федеральные законы «О полиции», «Об оперативно-розыскной деятельности», «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и др.

Действующее законодательство, регламентирующее деятельность органов внутренних дел, должно исходить из конституционных принципов и федеративных начал Российского государства, а также организационной структуры МВД России, охватывать все важнейшие направления его деятельности, ориентировать на повышение уровня правового регулирования, приближенного к требованиям международно-правовых стандартов, открыто и гармонично коррелировать со смежными нормативными документами.

Основополагающим нормативным документом для системы МВД России является Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утверждено Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699¹, согласно которому МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в указанных сферах.

Характерной особенностью статуса МВД России как федерального органа исполнительной власти является его подведомственность Президенту РФ (МВД России входит в первый блок структуры федеральных исполнительных органов), который назначает и освобождает от должности руководство Министерства, осуществляет нормативно-правовое регулирование его деятельности. Вместе с тем, МВД России обладает признаками социальной системы – целостность, динамизм, многофункциональность, иерархичность, управляемость.

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

В числе основных задач МВД России – обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействие преступности, обеспечение правопорядка и общественной безопасности.

Деятельность МВД России является открытой для общества и публичной в той мере, в какой это не противоречит требованиям Конституции РФ и законодательства Российской Федерации. В числе полномочий МВД России в сфере обеспечения правопорядка: формирование на основе анализа и прогнозирования состояния преступности, обеспечение охраны общественного порядка и собственности; разработка проектов нормативных правовых актов и осуществление совместно с подразделениями нацгвардии мер по реализации государственной политики по обеспечению правопорядка и общественной безопасности; организация и проведение мероприятий по обеспечению безопасности граждан и правопорядка в общественных местах; обеспечение участия органов внутренних дел в мероприятиях по противодействию терроризму, выполнении возложенных на них в соответствии с законодательством Российской Федерации обязанностей по обеспечению правопорядка при проведении публичных манифестаций, избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов и др.

МВД России является федеральным органом исполнительной власти отраслевой компетенции, осуществляющим свою деятельность на всей территории России непосредственно, посредством подразделений центрального аппарата, территориальных органов внутренних дел, в отдельных зарубежных странах создаются и функционируют представительства Министерства. Соответственно, структура Министерства включает центральный аппарат, который состоит из главных управлений, департаментов, управлений, центров, представительств МВД России в зарубежных странах. Основными подразделениями МВД России и его опорой, являются территориальные органы Министерства, которые функционируют на окружном, межрегиональном, региональном и районном уровнях.

Задачи территориальных подразделений органов внутренних дел в основном аналогичны задачам и функциям МВД России, однако их сфера деятельности ограничена пределами соответствующего федерального округа, субъекта Российской Федерации или их группы, муниципалитета или межмуниципального образования, иного территориального образования. Соответственно, основную организационно-управленческую нагрузку выполняют территориальные органы МВД России по субъектам Российской Федерации, их статус определен упоминаемым Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 года № 699, которым утверждено Типовое положение о территориальном органе МВД России по субъекту РФ.

Первичным территориальным органом МВД России, максимально приближенный к населению и обеспечивающий правопорядок в местностях (городах, поселках, районах), выступает орган внутренних дел районного уровня, который функционирует в соответствии с Приказом МВД

России от 21 апреля 2011 года № 222 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне»¹.

Основные направления деятельности органов внутренних дел весьма обширны, но в той или иной степени они в основном сводятся к сфере обеспечения правопорядка. Деятельность подразделений МВД России по обеспечению правопорядка представляет собой систему организационно-правовых форм, которые группируются в юридической литературе по нескольким (от трех до семи²) сферам деятельности. Представляется оптимальным сгруппировать четыре основных блока такой деятельности органов внутренних дел, связанной с обеспечением правопорядка – административно-правовую, оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную и организационно-правовую деятельность. Обобщенно охарактеризуем их.

1. Административно-правовая деятельность связана с проведением мероприятий административно-правового характера, реализуемыми органами внутренних дел. Такая деятельность наиболее обширна и объемна, связана с обеспечением правопорядка в общественных местах, безопасности дорожного движения, включает так же производство по делам об административных правонарушениях; профилактику административных правонарушений и др. Особенно значима роль полиции по обеспечению правопорядка при организации и проведении публично-массовых мероприятий, выборов и референдумов, проводимых на федеральном, региональном и местном уровнях.

Первостепенно такая деятельность органов внутренних дел должна осуществляться исходя из принципов и предписаний, установленных Конституцией РФ, в первую очередь, при условии обеспечения конституционных прав граждан, среди которых: право на охрану достоинства личности (ст. 21 Конституции РФ), свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции РФ), свободу передвижения (ст. 27 Конституции РФ), свободу мысли и слова (ст. 29 Конституции РФ), право на объединение и манифестации (ст. 30, 31 Конституции РФ), избирательные права (ст. 32 Конституции РФ) и др.

Содержательно такая деятельность непосредственно обуславливает эффективность деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка, в том числе за счет применения мер административного принуждения. Исходя из целей, способов обеспечения правопорядка меры ад-

¹ Бюллетень нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 28; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² Киричк Е.В. Полиция и институты гражданского общества в организационно-правовом механизме обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: устоявшиеся постулаты, реалии и перспективы взаимодействия: монография. Москва, 2015. С. 65–75.

министративного принуждения подразделяются на меры административного предупреждения, меры административного пресечения, меры административно-процессуального обеспечения, меры административной ответственности¹.

Для эффективного обеспечения правопорядка и профилактики его нарушения особо значимы первая и вторая группы. Основанием для применения мер предупреждения является наличие потенциальной или реальной угрозы общественной безопасности и правопорядка, и цель применения таких мер – предотвратить возможное наступление вреда и/или предупредить совершение правонарушений. Среди таких мер: оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов, временное ограничение или запрет движения транспорта и пешеходов (ст. 16 ФЗ «О полиции»); удаление граждан с места совершения правонарушения или места происшествия (п. 7 ч. 1 ст. 13 ФЗ о полиции); предполетный досмотр пассажиров, ручной клади и багажа; изъятие предметов, средств и веществ при отсутствии законных оснований для их ношения или хранения (п. 16 ч. 1 ст. 13 ФЗ о полиции); личный досмотр граждан, находящихся при них вещей при проходе на определенные участки территории (п. 18 ч. 1 ст. 13 ФЗ о полиции); изъятие у граждан и должностных лиц документов, имеющие признаки подделки, а также вещи, изъятые из гражданского оборота (п. 37 ч. 1 ст. 12 ФЗ о полиции); вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории (ст. 15 ФЗ о полиции); использование транспортных средств и средств связи в служебных целях (пп. 36, 37 ч. 1 ст. 13 ФЗ о полиции).

В числе мер административного пресечения, актуальных для обеспечения правопорядка, особо значимы такие как: требование от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, а равно действий, препятствующих законной деятельности государственных и муниципальных органов, депутатов и общественных объединений (п. 1 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»); отстранение от управления транспортным средством и запрет его эксплуатации (п. 21 ч. 1 ст. 13 ФЗ о полиции, чч. 1–5 ст. 27.12 КоАП РФ)²; задержание транспортного средства (ст. 27.13 КоАП РФ); доставление граждан, находящихся в состоянии опьянения, в медицинские организации (п. 14 ч. 1 ст. 13 ФЗ о полиции)³.

2. Оперативно-розыскная деятельность должна осуществляться уполномоченными сотрудниками на основе Конституции РФ, положения

¹ Бецков А.В., Елагин А.Г., Николаев А.Г. Административно-правовые средства организации деятельности подразделений полиции специального назначения при обеспечении общественного порядка. Москва, 2014. С. 36–48.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

³ Бецков А.В., Елагин А.Г., Николаев А.Г. Указ. соч. С. 50–54.

которой конкретизируются в действующем законодательстве и реализуются оперативными подразделениями в рамках анализируемого механизма обеспечения правопорядка.

Законодателем она определена как деятельность, осуществляемая гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, включая органы внутренних дел, которые в соответствии с Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности»¹, в пределах их компетенции осуществляют оперативно-розыскные мероприятия в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств.

Конституционное содержание оперативно-розыскной деятельности во многом обусловлено как системой конституционных принципов и задач, стоящих перед государственными органами в целом, так конституционно-правовой регламентацией охраны, защиты и допустимости ограничения прав и свобод человека правоохранительными органами. Поэтому особенно важно в этой сфере деятельности сотрудникам полиции обеспечить соблюдение гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, в частности право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции РФ); неприкосновенность частной жизни и жилища (ст. 23, 25 Конституции РФ). Ограничение таких прав человека возможно, как правило, только по судебному решению, строго по основаниям и в порядке, установленном федеральным законом (ст. 22–25 Конституции РФ), что, безусловно, необходимо соблюдать органам обеспечения правопорядка.

Основными задачами полиции при осуществлении оперативно-розыскной деятельности являются: выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших; осуществление розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших; добывание информации о событиях или действиях, создающих угрозу безопасности Российской Федерации (национальной, государственной, военной, экономической, экологической и др.); установление имущества, подлежащего конфискации.

Важно обратить внимание, что деятельность органов внутренних дел именно по раскрытию и расследованию преступлений и иных правонарушений непосредственно отражается на состоянии защищенности конституционных прав и свобод граждан, закрепленных и гарантированных Конституцией РФ. Это свидетельствует и о конституционном содержании та-

¹ Об оперативно-розыскной деятельности [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

кой деятельности, которая предопределяет основные направления и конкретизируется в административной, оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел.

Представляется, что для повышения эффективности оперативно-розыскной деятельности усиление прокурорского надзора за всеми составляющими работы правоохранительных органов на каждом этапе досудебного производства недостаточно. Необходима качественная консолидация правоохранительных органов, мотивация их на слаженное и конструктивное сотрудничество с другими органами публичной власти и общественностью, а также усиление прокурорской функции по координации деятельности органов обеспечения правопорядка.

3. Уголовно-процессуальная деятельность также во многом ориентирована на установление и обеспечение правопорядка в рамках предлагаемого механизма органами публичной власти в России, в том числе органами внутренних дел.

Рассматриваемая деятельность осуществляется многими органами государственной власти (судами, МВД, ФСБ, СК, С СП), в ней участвуют органы юстиции, прокуратура, иные органы. Органами внутренних дел уголовно-процессуальная деятельность осуществляется посредством предварительного расследования в двух формах: предварительного следствия и дознания, она реализуется в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка органами публичной власти, а именно – органами следствия, которые руководствуются Конституцией РФ и действующим законодательством.

Конституция РФ в главе 2 непосредственно закрепляет и содержит важнейшие принципы уголовного судопроизводства, имеющие прямое действие, которые нашли отражение в уголовно-процессуальном законодательстве и, безусловно, должны соблюдаться сотрудниками органов внутренних дел при осуществлении процессуальных и следственных действий. В их числе: право на судебную защиту (ст. 46 Конституции РФ); право на получение квалифицированной юридической помощи (услуг защитника) (ст. 48 Конституции РФ); презумпция невиновности (ст. 49 Конституции РФ); недопустимости повторного осуждения за одно и то же преступление, а также использования доказательств, полученных с нарушением федерального закона (ст. 50 Конституции РФ); право не свидетельствовать против себя и своих близких (ст. 51 Конституции РФ).

Сущность предварительного расследования заключается в получении доказательств и объективном установлении обстоятельств конкретного дела, по результатам анализа которых уполномоченным органом или должностным лицом принимается правоприменительное решение по делу.

Исходя из подпрограммы «Предварительное следствие» Государственной программы РФ «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», основной целью органов следствия является со-

вершенствование деятельности следователей органов внутренних дел по расследованию преступлений. Данная цель достигается посредством решения следующих задач: обеспечение защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений; повышение качества и уровня объективности предварительного следствия; возмещение потерпевшим причиненного ущерба; защита личности от незаконного ограничения прав и свобод в ходе предварительного следствия.

Эффективность работы следственных подразделений МВД России в современный период подтверждаются статистическими сведениями. По итогам работы органов внутренних дел России в 2017 году отмечено улучшение качества следственной работы, повышение уровня соблюдения законности при её выполнении. На 17 % сократилось число лиц, оправданных судами, и на 15 % – необоснованно содержащихся под стражей. Уменьшилось количество отмененных постановлений о возбуждении уголовных дел, а также дел, возвращенных для дополнительного расследования. Вместе с тем значительная часть уголовных дел по-прежнему остается нераскрытой. Одной из причин роста числа приостановленных дел является увеличение нагрузки на оперативных работников, следователей и дознавателей, наблюдается позитивная динамика.

С учетом изложенного, необходимо принимать меры по эффективному взаимодействию как правоохранительных структур, так и их отдельных подразделений (следствие, дознание, розыск). Исследователи не без оснований выявляют неразрывную взаимосвязь уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности, которая максимально проявляется по делам о преступлениях, совершаемых организованными группами и преступными сообществами (преступными организациями), предлагается более активно использовать нормы УПК РФ для регулирования правовых отношений оперативно-розыскного характера. Изложенное свидетельствует о взаимообусловленном характере деятельности структурных подразделений органов внутренних дел в сфере обеспечения правопорядка.

4. Организационно-правовая деятельность заключается в проведении организационно-управленческой и правовой работы, направленной на слаженную организацию функционирования и качественную нормотворческую деятельность подразделений органов внутренних дел.

Органы внутренних дел осуществляют подзаконное нормотворчество посредством аналитико-творческой и практической деятельности, направленной на создание, изменение или отмену правовых предписаний в форме принятия нормативных правовых актов (приказов, распоряжений и др.). Ключевая роль в ведомственном нормотворчестве принадлежит правовым подразделениям, которые в рамках своей компетенции осуществляют ведомственное нормотворчество, правовую экспертизу и правовой мониторинг.

По официальным сведениям Договорно-правового департамента МВД России, Министерство не только разрабатывает нормативные правовые акты, но и активно проводит мониторинг практики применения законодательства Российской Федерации, регулирующего правоотношения в сфере административного, уголовного, гражданско-правового законодательства, противодействия экстремизму и терроризму, а также участвует в разработке законопроектов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти¹. Так, в 2011–2015 гг. при участии Министерства внутренних дел России принято 485 федеральных законов, 90 актов Президента России, 311 актов Правительства РФ и 111 международных правовых документов. Издано 6452 приказов МВД России, в том числе 3900 содержащих нормативно-правовые предписания.

Безусловно, такая системная и упорядоченная организационно-правовая деятельность МВД России в целом способствует установлению и укреплению конституционного правопорядка и законности.

Организационная деятельность в основном сводится к четкому выстраиванию работы подразделений, отбору кадров, расстановке сил и средств, в профессиональной подготовке и обучении сотрудников вопросам организации работы по охране правопорядка и обеспечении безопасности. При осуществлении кадровой политики, руководителям подразделений МВД России следует также исходить и из положений чч. 1, 4 ст. 32 Конституции РФ о том, что граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства и на равный доступ к государственной службе.

Правовой основой для правотворческой деятельности органов внутренних дел является Конституция Российской Федерации, действующее федеральное законодательство и подзаконные правовые акты. Так, в соответствии с п. 10 приказа МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 установлено, что «Министерством внутренних дел Российской Федерации нормативные правовые акты издаются в виде приказов, положений, уставов, инструкций, правил, наставлений и иных нормативных правовых актов»². В приказе установлена дифференциация таких правовых актов (пп. 13–17).

Статусные документы органов внутренних дел, их структурных подразделений, учреждений и организаций издаются в виде положений и ус-

¹ Зуев СВ. Указ. соч. С. 15; Доклад о результатах мониторинга правоприменения, осуществленного Министерством внутренних дел Российской Федерации в 2014 году [Электронный ресурс] // Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/document/6723290>.

² Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 // Рос. газ. 2003. 15 июля; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

тавов. Положение издается также в целях нормативного регулирования конкретных видов деятельности. Инструкции и правила регулируют основные виды (формы) оперативно-служебной деятельности и порядок ее осуществления конкретными категориями сотрудников. Инструкция содержит нормы, устанавливающие, кем, в каком порядке, какими способами и методами должен осуществляться вид деятельности. Правила устанавливают порядок осуществления отдельного вида деятельности.

Вместе с тем, в Постановлении Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 закреплено, что нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений, и упоминание о возможности издания иных нормативных правовых актов отсутствует. Очевидно, что положение вышеупомянутого приказа МВД России не вполне коррелирует с постановлением Правительства РФ, что свидетельствует о необходимости совершенствования нормативно-правовой работы в системе МВД России. В условиях проводимых преобразований разработан комплекс первоочередных мер по реформированию МВД России, связанных с кадровым и профессиональным обеспечением полиции, предупреждению коррупции, укреплению дисциплины и законности среди личного состава.

Таким образом, в числе проблем организации нормативно-правовой деятельности органов внутренних дел остаются такие как: обеспечения соответствия ведомственных правовых актов федеральному законодательству и правовым актам, имеющим большую юридическую силу; качества и своевременности правового регулирования; корреляции нормативных предписаний МВД России с предписаниями других государственных структур; недопущение ошибок в нормотворчестве.

Следует согласиться, что важным этапом ведомственного нормотворчества должны стать профессиональная правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов. Обоснованные предложения о необходимости принятия федеральных законов «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» и «Об экспертизе проектов нормативных правовых актов органов», а также законодательное закрепление ответственности органов и должностных лиц за издание нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам¹.

Для эффективного обеспечения правопорядка важно обеспечить контроль и надзор за деятельностью государственных органов, в том числе полиции. Тем более, что в системе конституционно-правовых средств обеспечения правопорядка контроль занимает далеко не последнее место.

¹ Киричёк Е.В. Указ. соч. С. 278–279; Комовкина Л.С., Власенков В.С. Актуальные проблемы принятия нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 105–106.

В соответствии с Ф 3 «О полиции» государственный контроль за деятельностью полиции осуществляют Президент России, палаты парламента Российской Федерации, Правительство РФ в пределах полномочий, определяемых Конституцией РФ и федеральными законами (ч. 1 ст. 49). Кроме этого, за полицией устанавливается ведомственный и общественный контроль, судебный контроль и надзор, прокурорский надзор, а также возможность обжалования действий и решений ее сотрудников вышестоящим органам, в прокуратуру или суд (глава 10 ФЗ о полиции).

Все возможные виды контроля за деятельностью полиции имеют конституционный характер и, соответственно, контролирующие органы должны проверять соответствие деятельности полиции и решений должностных лиц, как Конституции РФ, так и законодательству в целом. Подконтрольность полиции создает максимальные условия для обеспечения эффективной и законной ее деятельности, способствуя укреплению конституционного правопорядка в целом.

Таким образом, положения Конституции РФ, законодательный массив и предложенный комплекс мероприятий по оптимизации деятельности органов внутренних дел позитивно отразится на эффективности функционирования исследуемого механизма. Именно они непосредственно реализуют положения главы 2 Конституции РФ, соблюдая и охраняя конституционные права человека и гражданина (ст. 20–27, 30–32 Конституции РФ), осуществляя их государственную защиту (ст. 45 Конституции РФ) и обеспечивая процессуальные права специальных субъектов (ст. 47, 48, 49, 51, 52, 53 Конституции РФ).

2. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ С ДРУГИМИ ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Функции органов внутренних дел по обеспечению правопорядка реализуются не только в конструктивном взаимодействии их подразделений между собой, а также в сотрудничестве с другими органами публичной власти, включая иные правоохранительные структуры. Основной задачей правоохранительных органов является эффективное обеспечение правопорядка, именно поэтому различные подразделения органов внутренних дел и иных правоохранительных органов объединяют свои усилия в этом направлении.

Термин «взаимодействие» отражает характер совместных усилий различных подразделений органов внутренних дел при решении стоящих перед ними задач. В широком значении взаимодействие выступает как философская категория, отражающая процессы воздействия объектов друг на друга, их взаимную обусловленность. При этом взаимодействие выступает как объективная и универсальная форма движения, развития, определяющая существование и структурную организацию любой социальной системы¹.

Применительно к органам внутренних дел взаимодействие является одной из функций управленческой деятельности, означает совместную деятельность сотрудников, подразделений, правоохранительных органов, направленную на эффективное использование сил и средств, для достижения объединяющей цели. При этом координацию связывают с управленческой деятельностью субъекта по отношению к объектам управления, что ее отличает от организации взаимодействия, когда любой субъект, как и объект управления, может выступить инициатором взаимодействия.

Однако координация и взаимодействие отличаются тем, что при первом осуществляется функция управления в отношениях власти-подчинения, а второе формируется в отношениях равенства участников совместной работы². Следовательно, важно разграничить такие смежные категории следующим образом: понятия «координация» и «организация взаимодействия» следует отнести к управленческим, практически тождественным, предполагающим отношения власти-подчинения, а категорию «взаимодействие» отнести к партнерской, при которой осуществляется равноправное, партнерское сотрудничество субъектов.

Действительно, важнейшим условием эффективного обеспечения правопорядка является слаженная и скоординированная работа всех пра-

¹ Философский словарь. Москва, 1978. С. 74.

² См.: Пожидаев С.Г. Управление органами внутренних дел при проведении крупномасштабных мероприятий в современных условиях: монография. Москва, 2015. С. 73.

воохранительных органов, которые должны согласованно функционировать и взаимодействовать как между собой, так и с другими органами публичной власти. Как отмечалось, Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 года № 567 (в ред. 7 декабря 2016 г.) «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»¹, определены как примерный перечень правоохранительных органов, так и основные направления координационной деятельности таких органов среди которых совместный анализ состояния преступности; выполнение федеральных и региональных программ борьбы с преступностью.

С учетом этого к основным направлениям взаимодействия органов внутренних дел с другими правоохранительными органами в сфере обеспечения правопорядка относятся:

совместный анализ динамики преступной деятельности прогнозирование дальнейших тенденций;

рассмотрение и совершенствование практической деятельности по выявлению, раскрытию, расследованию, предупреждению преступных действий;

совместная работа по выполнению региональных и федеральных программ по обеспечению общественной безопасности и правопорядка;

использование положительного опыта взаимодействия и координационной деятельности правоохранительных органов;

изучение международной практики противодействия преступности, разработка новых предложений в данной сфере;

рассмотрение практики применения законов, направленных на борьбу с преступностью, внесение новых предложений;

поиск новых решений в области правового регулирования; подготовка и направление в необходимых случаях материалов по вопросам противодействия преступной деятельности Президенту РФ, Федеральному Собранию и Правительству РФ, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органам местного самоуправления.

Реализация указанных направлений взаимодействия органов внутренних дел и других правоохранительных органов в сфере обеспечения правопорядка осуществляется в определенных формах. Различают процессуальную и организационную формы их взаимодействия

Если говорить об основных процессуальных формах взаимодействия органов внутренних дел и других правоохранительных органов, к ним можно относить:

1) Образование совместных следственных групп. Такая форма обеспечивает правоохранительным органам несколько вариантов методов

¹ О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

поиска и установления лиц, причастных или совершивших преступление, а также быстро реагировать на информацию о противоправных действиях и принимать корректные решения.

2) Проведение оперативно-розыскных мероприятий, в их числе опросы, наведение справок, наблюдение, проверочная закупка, оперативное внедрение и масса других, определенных федеральным законом.

3) Сообщение следователю итогов проведения розыскных действий по установлению лица, которое совершило преступление. Следователь несет персональную ответственность за результаты расследования, ограничение конституционных прав при задержании подозреваемых и предъявлении обвинения, строгое соблюдение Конституции РФ и законодательства (ст. 45–51 Конституции РФ, УПК России).

4) Взаимодействие следователя, дознавателя с сотрудником органа, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность по разрешению и организации встречи последнего с подозреваемым, с целью проведения оперативно-розыскных мероприятий.

5) Действия следственного характера совместно с представителем оперативно-розыскного подразделения.

6) Применение мер, направленных на обеспечение безопасности участников уголовного судопроизводства (защита потерпевших, свидетелей и др.)¹.

К основным, организационным формам взаимодействия относятся проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов:

обмен информацией по вопросам противодействия преступности и обеспечения правопорядка;

проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений и нарушений правопорядка, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению;

проведение совместных семинаров, конференций, проведение курсов повышения квалификации;

издание совместных приказов, инструкций, указаний, подготовка информационных писем и иных организационно-распорядительных документов;

разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности;

направление совместных информационных писем, справок, обзоров, выпуск совместных бюллетеней (сборников) и других изданий;

¹ Зуев С.В. Уголовное преследование по делам о преступлениях, совершаемых организованными группами и преступными сообществами (преступными организациями): монография. Челябинск, 2010. С. 24–27.

формирование статистических данных и дальнейшее использование их по усилению борьбы с преступностью на территории РФ, что в комплексе повышает качество работы правоохранительных органов¹.

Если говорить о реальном воплощении таких форм взаимодействия полиции с другими силовыми структурами в практической деятельности, то они используются неравномерно. Основными на практике являются обмен информацией и проведение совместных мероприятий. Реже создаются совместные следственно-оперативные группы и издаются совместные приказы и инструкции.

Невысокий уровень активности такого взаимодействия обусловлен рядом факторов. В их числе – конкуренция между правоохранительными органами, невысокое доверие и незаинтересованность их сотрудников в совместной работе. Все это приводит к тому, что их действия зачастую не согласованы и дублируются, вследствие того, что недостаточно внимания уделяется совместной координации и организации взаимодействия, что не обеспечивает слаженной работы правоохранительных органов и негативно отражается на результатах их работы.

Органы внутренних дел осуществляет свою деятельность так же во взаимодействии с другими федеральными, региональными и муниципальными органами власти, различными общественными формированиями. В свою очередь территориальные органы внутренних дел осуществляет свою деятельность во взаимодействии с соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 года «О полиции» содержит правовые нормы, регламентирующие вопросы взаимодействия полиции с государственными и муниципальными органами власти. Во-первых, среди принципов деятельности полиции законодатель закрепляет принцип взаимодействия и сотрудничества (ст. 10 Закона), согласно которому полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдении законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка (ч. 3 ст. 10 Закона). В свою очередь органы публичной власти, общественные объединения, организации и должностные лица должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей (ч. 4 ст. 10 Закона).

¹ См: Зуев С.В. Указ. соч. С. 28-33; Зуев С.В. Теоретические и прикладные проблемы совершенствования уголовного преследования по делам о преступлениях, совершаемых организованными группами и преступными сообществами: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2010. С. 20–21.

Во-вторых, на полицию возлагаются обязанности (ст. 12 Закона), которые ее ориентируют на сотрудничество с другими органами публичной власти, а также институтами общественности, в их числе:

содействие органам публичной власти, депутатам представительных органов субъектов РФ и муниципальных образований, кандидатам на выборные должности, должностным лицам, членам избирательных комиссий, комиссий референдума, представителям общественных объединений и организаций в осуществлении их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность;

принятие мер по пресечению в ходе избирательных кампаний противоречащей закону предвыборной агитации, информирование избирательные комиссии о фактах выявленных нарушений и принятых в связи с этим мерах;

предоставление по запросам избирательных комиссий, комиссий референдума сведения о наличии неснятой или непогашенной судимости у лиц, являющихся кандидатами на выборные должности;

охрана помещений, где хранятся бюллетени для голосования; участие в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования и на территориях вокруг них;

оказание по запросам избирательных комиссий иного содействия в целях обеспечения беспрепятственного осуществления этими комиссиями полномочий, возложенных на них федеральным законом;

информирование руководителей субъектов Российской Федерации и выборных должностных лиц местного самоуправления (глав муниципальных образований) о состоянии правопорядка на соответствующей территории;

обеспечение совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий безопасности граждан и правопорядка, оказание в соответствии с законодательством содействия организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий.

В-третьих, органы государственной власти субъектов РФ и муниципальные органы в соответствии с законодательством РФ вправе осуществлять по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов расходы на реализацию возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности. Расходы региональных и местных бюджетов на указанные цели осуществляются в соответствии с бюджетным законодательством РФ (ст. 47 ФЗ о полиции).

Исходя из конституционного предназначения органов местного самоуправления в охране правопорядка (ст. 132 Конституции РФ), обрати

особое внимание на взаимодействие полиции с муниципальными органами. Справедливо подчеркивается исследователями, что централизация системы полиции в соответствии с Федеральным законом «О полиции» не может и не должна означать отсутствие взаимодействия органов полиции с муниципальными органами, являющимися самыми приближенными органами публичной власти к населению. В целях укрепления такой взаимосвязи исследователи предлагают в ст. 8 ФЗ «О полиции» определить категории должностных, обязанных отчитываться перед законодательными органами субъектов РФ, представительными органами муниципальных образований и перед гражданами. В их числе – отчеты участковых уполномоченных полиции перед населением и представляемые лично ежегодные доклады руководителя МВД, ГУМВД, У МВД по субъекту РФ – соответствующему региональному парламенту, а руководителя органа внутренних дел на районном уровне – представительному органу муниципального образования¹.

Другим моментом, обуславливающим значимость рассматриваемого вопроса, является отсутствие унифицированного нормативного правового акта, регулирующего вопросы взаимодействия территориальных подразделений органов внутренних дел с муниципальными органами. Помимо упомянутых федеральных законодательных актов, регулирующих деятельность полиции и организацию местного самоуправления в России, действует, как отмечалось, Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (утверждено Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699), согласно которому МВД России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными и региональными органами исполнительной власти, муниципальными органами, общественными формированиями. В свою очередь территориальные органы внутренних дел осуществляют свою деятельность во взаимодействии с различными публично-властными структурами, в том числе с муниципальными органами.

Вместе с тем, нет четко нормативно установленных критериев оценки эффективности взаимодействия полиции и муниципальных органов. Основными критериями оценки эффективности рассматриваемой деятельности в настоящее время являются качественные и количественные показатели, отражающие реализацию отдельных форм и направлений их взаимодействия, которые складываются в определенных сферах. Среди таких сфер взаимодействия муниципальных органов и полиции можно выделить организационно-правовую, правоохранительную и консультативно-информационную сферы. Между тем, эффективность такого взаимодействия зависит не только от его нормативно-правового регулирования, а также организационно-аналитической подготовки и материально-технической ос-

¹ Баликоева Л.М. Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка: автореф. дис... канд. юрид. наук. Москва, 2013. С. 10.

нащенности субъектов взаимодействия, способности руководителей подразделений полиции и должностных лиц муниципальных органов конструктивно организовать и выстроить сотрудничество между ними.

Среди основных направлений рассматриваемого взаимодействия выделяют: обмен информации о состоянии правопорядка и мероприятиях по его обеспечению; совместная разработка комплексных целевых программ и проведение отдельных мероприятий; формирование в полиции и муниципальных органах подразделений, ведающими вопросами их взаимодействия по обеспечению правопорядка на территории муниципалитета.

Вместе с тем, так же значимы такие формы их сотрудничества как:

участие представителей муниципальных органов в координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов;

совместная подготовка и согласование проектов нормативных правовых актов;

взаимное участие в заседаниях и совещаниях, проводимых в муниципальных органах и органах внутренних дел;

участие представителей соответствующих органов в работе межведомственных комиссий и совещаний;

проведение совместных мероприятий по повышению квалификации, профилактической работы, заслушивание отчетов должностных лиц по вопросам обеспечения правопорядка.

Однако в любом случае в современных условиях нельзя говорить о подчиненности органов внутренних дел, функционирующих на районном уровне главам муниципальных образований и муниципальным органам¹, следует вести речь о возможности их конструктивного взаимодействия и сотрудничества.

Взаимодействие между полицией и органами местного самоуправления в пределах муниципального образования позволяет достичь их согласованных действий и решений, консолидировать усилия и продуктивно использовать ресурсы в обеспечении правопорядка, привлечь общественность посредством органов местного самоуправления к обеспечению правопорядка и безопасности. Должным образом организованное взаимодействие полиции и муниципальных органов с привлечением общественности способствует информированию населения о состоянии правопорядка и системе мер, комплексно принимаемых органами местного самоуправления и полицией по его обеспечению, степени участия институтов гражданского общества в таких процессах, что качественно отразится на профилактике и способствует минимизации противоправных проявлений в целом.

¹ Переверзев Е.А. Правовые и организационные основы взаимодействия органов внутренних дел и органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2001. С. 11.

Другой вопрос, который уже поднимался, в каком нормативном документе должно быть регламентировано такое взаимодействие? Иногда оно регулируется в уставах муниципалитетов, что влечет проблему, связанную с тем, что органы внутренних дел не могут руководствоваться муниципальными нормативными правовыми актами и не несут ответственность перед муниципальными органами. Возможно, следует реализовать давно предлагаемую идею о принятии ФЗ «Об основах взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления», в котором регламентировались бы основы рассматриваемого взаимодействия.

В практической реализации такого взаимодействия является разработка и принятие муниципальных программ в сфере обеспечения безопасности и правопорядка. Например, в Красногорском муниципальном районе Московской области принята Муниципальная программа Красногорского муниципального района на 2014–2018 годы «Безопасность населения»¹.

Цель такой муниципальной программы – участие в формировании действенной системы профилактики преступлений и правонарушений на территории муниципального образования, в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципалитета; обеспечение безопасности и правопорядка на территории муниципалитета.

Условиями достижения цели муниципальной программы является решение следующих задач, связанных с обеспечением правопорядка и безопасности населения:

- предупреждение террористических акций и повышение степени защищенности объектов социальной сферы и мест с массовым пребыванием людей (действующих, строящихся, вводимых в эксплуатацию);
- внедрение современных средств наблюдения и оповещения о правонарушениях, обеспечение оперативного принятия решений в целях обеспечения правопорядка и безопасности граждан;
- профилактика и предупреждение проявлений экстремизма, расовой и национальной неприязни;
- обеспечение занятости несовершеннолетних в целях профилактики их противоправного поведения;
- обеспечение готовности сил и средств МЧС к предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

При этом особое внимание в таких программах должно обращаться на профилактику преступлений и иных правонарушений, формам и направлениям взаимодействия полиции и органов местного самоуправления

¹ Утверждена постановлением администрации Красногорского муниципального района от 7 апреля 2015 № 499/4 [Электронный ресурс]: URL: http://www.krasnogorsk-adm.ru/doc/gl/post_736.html.

в системе такой профилактики, привлечению общественности к обеспечению правопорядка.

В результате практической реализации таких программ полицией и органами местного самоуправления вырабатываются различные формы и модели их сотрудничества, что находит свое закрепление в определенных организационно-правовых документах (соглашениях о сотрудничестве, программах, концепциях, стратегиях, разрабатываемых муниципальными органами совместно с отдельными правоохранительными органами).

Актуален сегодня и тезис о том, что органы внутренних дел являются одним из инструментов реализации государственной политики в сфере обеспечения правопорядка, но безучастия органов местного самоуправления система органов внутренних дел не способна эффективно осуществлять возложенные на нее функции, обеспечивающие безопасность и правопорядок.

Особо значима организация слаженного взаимодействия полиции и муниципальных органов в период проведения выборов и референдумов. В период избирательной кампании расширяются угрозы нарушения правопорядка, которые необходимо своевременно предупреждать и минимизировать.

Одним словом, согласованная деятельность и конструктивное сотрудничество полиции с органами местного самоуправления является объективной потребностью государственно-правового развития России, способствует укреплению правопорядка в России и эффективному обеспечению конституционных прав и свобод граждан, включая право на осуществление местного самоуправления и избирательные права.

Возвращаясь к основным постулатам взаимодействия органов внутренних дел с другими органами публичной власти, действующими на региональном и местном уровнях, общественностью, заметим, что наукой и практикой выработаны основополагающие принципы такого взаимодействия, правильная реализация которых позволит выстроить конструктивное сотрудничество территориальных органов внутренних дел с территориальными органами других ведомств, региональными и муниципальными органами власти, общественными формированиями, объединять и согласовывать их усилия для достижения общих интересов, успешно преодолевать возникающие противоречия.

Такие принципы группируют на принципы внутреннего взаимодействия (комплексное и целевое использование сил и средств; согласованности и компетентности участников; непрерывности и персональной ответственности) и внешнего взаимодействия (законности; направленности на достижение положительного результата; компетентности).

Понимая условность такой классификации, следует подчеркнуть, что принципы взаимодействия органов внутренних дел с другими органами публичной власти, общественностью могут различаться и совпадать.

При этом особую значимость приобретает значение слаженного взаимодействия полиции с другими правоохранительными органами, исполнительными органами власти, избирательными комиссиями при обеспечении правопорядка в период проведения массовых мероприятий и избирательных кампаний.

Деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка в период подготовки и проведения крупных массовых мероприятий должна носить организационно-слаженный характер, сконцентрированный на достижении единой цели во взаимодействии с другими государственными и иными структурами. Для чего необходимо формирование полноценной группировки сил и средств органов внутренних дел (координационных центров, оперативных штабов), способной эффективно выполнить поставленные задачи при любом (в том числе и негативном) развитии событий¹.

Сущность конструктивного взаимодействия при проведении таких мероприятий сводится к четкой организации сотрудничества, выраженного в их согласованных действиях и взаимопомощи при достижении общих целей.

В первом случае ключевая роль принадлежит организатору и координатору такого взаимодействия. Первый (организатор – руководитель органа внутренних дел или начальник штаба) выполняет организационно-управленческие функции (осуществляет руководство деятельностью комплексных сил, уточняет задачи, осуществляет планирование взаимодействия и осуществляет контроль за его реализацией). Роль второго (координатора) сводится к совместному анализу оперативной обстановки и к своевременному и качественному информационному обеспечению руководителя и субъектов взаимодействия. Функции организатора и координатора в определенных ситуациях могут совпадать, в таких случаях руководитель органа внутренних дел осуществляет непосредственное руководство деятельностью взаимодействующих субъектов по обеспечению общественной безопасности и правопорядка в пределах определенной территории или в рамках проведения конкретного публичного мероприятия.

Руководитель органа внутренних дел в целях организации эффективного взаимодействия решает ряд задач (определяет проблему, требующую комплексного решения, задачи, субъектов, направления, формы и методы взаимодействия, механизм контроля за деятельностью группировки взаимодействия, критерии его эффективности и др.).

¹ Тулеев В.О. О некоторых аспектах организации взаимодействия в деятельности начальника территориального органа МВД России на районном уровне // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Ч. 2. Москва, 2014. С. 133–134.

Эффективность деятельности органов внутренних дел также во многом обусловлена качественно отлаженным сотрудничеством с избирательными комиссиями, включая муниципальные избирательные комиссии, при проведении выборов федерального, регионального и местного уровней. Так, в период избирательных кампаний особую значимость приобретает эффективно выстроенный механизм взаимодействия органов внутренних дел и избирательных комиссий, которые осуществляют совместную организационно-правовую деятельность по созданию «оперативного штаба сил правопорядка», участию в мероприятиях по технической обеспеченности и антитеррористической защищенности зданий и помещений избирательных участков и комиссий¹.

При этом, взаимодействие полиции и избирательных комиссий должно строиться на принципах невмешательства полиции в избирательный процесс; безвозмездности; приоритетности прав и свобод граждан; учет общегосударственных и местных особенностей; своевременности и оперативности реагирования на избирательные правонарушения; согласованности действий органов внутренних дел и избиркомов.

Органами внутренних дел применяются разные правовые и не правовые формы обеспечения правопорядка при организации и проведении выборов и референдума (охрана правопорядка на избирательных участках, обеспечение сохранности и безопасности при перевозке избирательных документов, привлечение специалистов и экспертов полиции к работе в составе контрольно-ревизионных и рабочих групп избиркомов, участие в комиссиях по обследованию зданий и помещений участковых избиркомов, заключение соглашений с избирательными комиссиями, привлечение к юридической ответственности участников избирательного процесса за совершение правонарушений и др.)².

Основные направления деятельности органов внутренних дел сводятся к двум каналам их участия в избирательном процессе: 1. Содействие избирательным комиссиям в реализации избирательных прав граждан (информирование по запросам, проверка сведений о привлечении кандидата к ответственности и др.). 2. Обеспечение конституционного правопорядка, общественной безопасности на избирательных участках и при проведении избирательной кампании (предупреждение и пресечение незаконной агитации, подкупа избирателей, принуждения к голосованию, обеспечение

¹ Чистобородов И.Г. Административно-правовое обеспечение органами внутренних дел правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2013. С. 13–14.

² Правовое обеспечение защиты конституционного строя России в избирательном процессе: монография. Москва, 2010. С. 161–162; Федотова Ю.Г. Контрольные полномочия избирательных комиссий в механизме обеспечения безопасности Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2. С. 34–36.

безопасности всех участников избирательного процесса и правопорядка на избирательных участках и при проведении публичных мероприятий).

Особенно возрастает значение такого сотрудничества на отдельных стадиях избирательного процесса – предвыборной агитации и голосовании избирателей.

В период проведения предвыборной агитации многие проводимые публичные мероприятия носят агитационный характер, они являются одним из способов выражения политической платформы кандидатов и избирательных объединений. Порядок организации и проведения таких мероприятий регламентирован ФЗ от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹, где предусмотрены права, обязанности, запреты и ограничения для организаторов и участников публичного мероприятия. Справедливо отмечается исследователями, что такие правовые установления направлены не только на реализацию прав граждан, но и на обеспечение правопорядка и общественной безопасности во время проведения публичных мероприятий².

Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (п. б ст. 12) возлагает обязанность на сотрудников полиции обеспечивать совместно с представителями исполнительных органов власти субъектов РФ, муниципальных органов и организаторами публичных мероприятий безопасность граждан и общественный порядок. Реализация этой обязанности осуществляется территориальным органом внутренних дел, на территории обслуживания которого проводится публичное мероприятие. Приказом (распоряжением) начальника этого органа назначается уполномоченный представитель органа внутренних дел, который вправе требовать от организаторов и участников соблюдения правопорядка и законности, а случае нарушений законодательства – устранения таких нарушений, в противном случае – требовать прекращения (приостановления) мероприятия. В связи с этим справедливо отмечалась в литературе необходимость корректировки ст. 17 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в части уточнения срока для вручения и исполнения организатором мероприятия указания уполномоченного представителя компетентного органа о прекращении манифестации при возникновении угрозы правопорядку.

Управление силами и средствами органов внутренних дел в период проведения публичных мероприятий осуществляется специально организуемыми штабами органов внутренних дел. Руководитель штаба организу-

¹ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² Елагин А.Г., Чистобородов И.Г. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка и безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний: научно-практическое пособие. Москва, 2015. С. 72–75.

ет и руководит работой штаба, который, как правило, располагается в районе проведения мероприятия, выступает организационно-правовым средством обеспечения правопорядка и общественной безопасности¹.

При проведении голосования обеспечение правопорядка и общественной безопасности осуществляется сотрудниками полиции посредством пеших и авто-патрулей, контрольно-пропускных пунктов, постов охраны правопорядка и безопасности. В литературе выделяются зоны безопасности, имеющие различные режимы присутствия в них сотрудников полиции. Первая – в радиусе 200-400 метров от помещения для голосования – внешняя зона, где особое внимание уделяется выявлению фактов незаконной агитации, подкупа избирателей, пресечению проведения несогласованных публичных мероприятий, предотвращению других правонарушений. Вторая – непосредственно примыкает к помещению для голосования, сотрудниками обращается особое внимание на подозрительные предметы и пресечение попыток подкупа избирателей и проведения незаконной агитации. В третьей зоне обеспечение правопорядка осуществляется в форме контрольно-пропускного поста полиции с применением досмотровой техники с целью выявления запрещенных предметов. Четвертая зона располагается в зале для голосования, где сотрудник полиции не имеет права вмешиваться в избирательный процесс, но обязан пресекать правонарушения и задерживать правонарушителей для привлечения их к соответствующей юридической ответственности.

Сотрудничество полиции и избирательных комиссий в направлении обеспечения правопорядка при проведении выборов, референдумов осуществляется не только на муниципальном уровне. Взаимодействие между территориальными органами внутренних дел на региональном уровне и избирательными комиссиями субъектов РФ осуществляется в следующих основных организационно-правовых формах: заслушивание и совместное обсуждение информации органов внутренних дел, связанных с подготовкой и проведением выборов; работа в рамках Контрольно-ревизионной службы; сотрудничество в составе Рабочей группы по приему и проверке избирательных документов².

Итак, согласованная деятельность и конструктивное сотрудничество полиции с исполнительными органами власти, органами местного самоуправления и избирательными комиссиями при проведении публичных

¹ Организация служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности: учебник / под ред. В.В. Гордиенко. Москва, 2012. С. 378–390; Елагин А.Г., Чистобородов И.Г. Указ. соч. С. 74–75.

² Елагин А.Г., Чистобородов И.Г. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка и безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний: научно-практическое пособие. Москва, 2015. С. 80–82; Волков В.П., Дамаскин О.В., Шапиев С.М. Некоторые проблемы и пути их решения для законности избирательного процесса в Российской Федерации. Москва, 2009. С. 127–128.

манифестаций и избирательных кампаний имеет особое значение, способствует укреплению правопорядка в России и эффективной реализации правоохранительной функции государства в целом.

В целом значение такого сотрудничества нельзя принижать, деятельность органов внутренних дел в механизме обеспечения правопорядка становится более продуктивной при их взаимодействии с другими органами публичной власти, а также общественностью.

Таким образом, эффективное взаимодействие органов внутренних дел с другими органами публичной власти весомо в механизме обеспечения правопорядка, способствует его укреплению. Результативность деятельности и слаженность такого взаимодействия определяют качественное состояние правопорядка и эффективность его обеспечения в целом.

3. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФОРМИРОВАНИЯМИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ФОРМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Исходя из признания человека, его прав и свобод высшей ценностью (ст. 2, 18 Конституции РФ) органы внутренних дел занимают важнейшее место в государственно-правовом механизме, выполняя основные правоохранительные функции по обеспечению конституционной законности и правопорядка. В соответствии со ст. 3, 30, ч. 1 ст. 32 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право участвовать в работе государственных органов, создавать и участвовать в деятельности общественных формирований, в том числе правоохранительной направленности.

Конституцией Российской Федерации возлагается на Правительство России функция по осуществлению мер по обеспечению и охране общественного порядка (п. «е» ч. 1 ст. 114), а на органы местного самоуправления – непосредственное осуществление охраны общественного порядка (ч. 1 ст. 132). Вместе с тем Конституция РФ (п. «б» ч. 1 ст. 72) защиту прав и свобод человека и гражданина, и обеспечение правопорядка относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, что предполагает совместное осуществление федеральными и региональными органами государственной власти деятельности по обеспечению конституционных прав граждан и правопорядка. Это должно эффективно осуществляться во взаимодействии государственных органов, в первую очередь, правоохранительных структур, с общественными формированиями, включая объединения правоохранительной направленности.

Соответственно, устойчивость правопорядка обеспечивается не только развитостью правового поля, четкой организацией работы государственного механизма, построением властных структур, эффективностью и слаженностью работы правоохранительных и судебных органов, но и степенью его поддержки и обеспечения гражданским обществом. Когда общество устойчиво и консолидировано, поддерживает и разделяет основные требования правопорядка, то в таких условиях состояние правопорядка может сохраняться на должном уровне. Но когда общество расколото и/или его основная часть не поддерживает устанавливаемые государством отношения, усилия государства по обеспечению правопорядка оказываются малоэффективными. Поэтому следует согласиться с тем, что в демократическом обществе силовой метод поддержания правопорядка не способен обеспечить устойчивый правопорядок¹. Кроме того, исследователи спра-

¹ Зубков А.И. Геополитика и проблемы национальной безопасности России. Санкт-Петербург, 2004. С. 117–118.

ведливо обращают внимание на то, что реализация отдельных нормативных правовых актов не может быть обеспечена исключительно государственными ресурсами. Следовательно, необходима консолидация общественных и государственных институтов, активное привлечение общественности к обеспечению правопорядка, прежде всего, в реализации его превентивной составляющей.

Обеспечение правопорядка требует скоординированных и согласованных усилий, сотрудничества и партнерства ключевых государственных и негосударственных субъектов его обеспечения. И игнорирование ресурсов и полезных инициатив общественности в русле укрепления правопорядка снижает эффективность и системность мер по его качественному обеспечению, негативно отразится на состоянии конституционной законности и защите прав граждан, что влечет необходимость организации взаимодействия государства и общественности. Процесс взаимодействия государства и общественных формирований в сфере обеспечения правопорядка можно определить как организованную на основе Конституции РФ и законодательства систему взаимной помощи и партнерства между элементами государственного механизма и институтами гражданского общества, обеспечивающей должный уровень и состояние правопорядка на территории Российской Федерации.

На современном этапе общественно-государственное развитие влечет потребность в обеспечении системного взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества, что будет способствовать эффективному достижению конституционно значимых целей и, прежде всего, эффективному обеспечению прав человека и установлению (поддержанию) конституционного правопорядка. Такой подход соответствует общемировой тенденции к переориентации органов публичной власти, включая органы правопорядка, на интересы общества.

Происходящие преобразования становятся важнейшей предпосылкой для выстраивания новых моделей взаимоотношений власти и общества, в том числе между органами внутренних дел и общественными формированиями. Модернизация правоохранительных органов, в первую очередь полиции, обусловило формирование новой концепции эффективной деятельности полиции, предполагающей участие общественности в реализации правоохранительных функций, что находит поддержку у руководства страны и МВД России. В литературе признается, что без широкой общественной поддержки деятельность государства и его органов по укреплению правопорядка и законности не станет успешной и продуктивной.

Обеспечение правопорядка предполагает нормативно-правовое упорядочивание общественных отношений от явлений, создающих угрозу нарушению гарантированных государством прав и свобод человека и гражданина. Целевое предназначение правопорядка включает в себя обеспечение личной безопасности граждан и общественной безопасности, что

предполагает участие в конституционно-правовом механизме его обеспечения как государственных, так и негосударственных структур.

Современные преобразования предполагают наличие действенного механизма обеспечения правопорядка, в котором полиция занимает важнейшее место, выполняя одну из ключевых задач по обеспечению государственной защиты прав и свобод человека (ст. 45 Конституции РФ). В условиях проводимой модернизации органов внутренних дел обоснована постановка вопроса о создании качественно новых условий их взаимодействия с институтами гражданского общества, критерием которого выступает социальная стабильность общества, социализация личности¹. Следовательно, вполне закономерна постановка вопроса о степени готовности к конструктивному сотрудничеству полиции и институтов гражданского общества.

Вместе с тем, оптимальным представляется постановка вопроса именно о сотрудничестве полиции и общественности. В таком случае следует взять на вооружение подход, различающий взаимодействие и сотрудничество. Отдельные ученые среди форм взаимодействия выделяют: сотрудничество, противоборство, одностороннее воздействие, однонаправленное, контрастное и компромиссное взаимодействие. При этом, сотрудничество признается перспективной формой взаимодействия². Действительно, сотрудничество показывает паритетный и партнерский характер связи при осуществлении взаимоотношений полиции и общественности.

Представляется, что сотрудничество полиции и общественности должно осуществляться в опоре на конституционные принципы верховенства Конституции РФ, ее высшей юридической силы и прямого действия. Следовательно, заявленная в настоящем исследовании идея конституционализации правопорядка имеет предопределяющее и сквозное значение для всех направлений механизма обеспечения правопорядка. Справедливо отмечают исследователями, что при организации такого взаимодействия, конституционные принципы соблюдения и защиты прав и свобод человека, законности, гласности и др. должны реализовываться в действующем законодательстве (ФЗ о полиции, ФЗ об участии граждан в охране общественного порядка и др.) и регулируемых ими правоотношениях³.

¹ См.: Половинкин В.А. Перспективы социального механизма взаимодействия полиции и институтов гражданского общества // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 3. С. 217.

² См.: Киричѐк Е.В. Взаимодействие полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2015. № 7. С. 28–29.

³ Ястребова А.И. К вопросу о взаимодействии общественных организаций и органов полиции в сфере охраны общественного порядка в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 3. С. 92–93.

Заслуживает внимания предлагаемый проект Стратегии развития взаимодействия МВД России с институтами гражданского общества¹, разработка которого предусмотрена Дорожной картой дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации, подготовленной расширенной рабочей группой при МВД России по дальнейшему реформированию органов внутренних дел. Выполнение Дорожной карты предполагает совершенствование организационных механизмов реализации государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействия преступности», утвержденной постановлением Правительства РФ².

Целью проекта Стратегии является определение магистральных направлений, цели, задач принципов такого взаимодействия, а также предложение его возможных и перспективных направлений и форм развития.

Стратегия исходит из необходимости системной организации прямой и обратной связи с институтами гражданского общества, способствующей максимальному использованию общего потенциала в сфере борьбы с преступностью, обеспечения правопорядка, прав и свобод граждан и установления общественного контроля за органами внутренних дел. В числе целевых ориентиров развития указанного взаимодействия в сфере обеспечения правопорядка предполагаются повышение уровня эффективности противодействия преступности и обеспечения правопорядка; формирование системы общественно-государственного партнерства и повышения уровня доверия граждан к органам внутренних дел; эффективное функционирование механизма общественного контроля за деятельностью полиции. Достижение таких целей обеспечивается посредством решения задач, связанных с совершенствованием организационно-правовых основ анализируемого взаимодействия; повышением уровня открытости и прозрачности деятельности полиции в допустимых законом пределах; информационным обеспечением процесса взаимодействия и его результатов с целью стимулирования к нему сотрудников органов внутренних дел и представителей общественности, а также граждан.

В рамках решения таких задач следует активнее привлекать общественность к мероприятиям по обеспечению безопасности и правопорядка в общественных местах и в период проведения избирательных кампаний, различных массовых публичных мероприятий; оказанию содействия полиции в осуществлении розыска лиц, находящихся в розыске и пропавших

¹ Зимин А.В. Стратегия развития взаимодействия МВД России с институтами гражданского общества (проект) // Труды Академии управления МВД России. 2015. № 2 (34). С. 9–15.

² Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности [Электронный ресурс]: Государственная программа Рос. Федерации, утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

без вести, включая несовершеннолетних; в предупреждении, выявлении и пресечении противоправной деятельности, в том числе экстремистского характера со стороны общественных формирований.

С учетом изложенного обоснованно отмечается исследователями, что, государственная система обеспечения правопорядка не может успешно функционировать без помощи общественных объединений и граждан¹. Перед ними стоит задача занять собственное место среди политико-правовых институтов, с одной стороны, отвечающее внутренним потребностям и интересам, а с другой – потребностям и интересам всего общества. Такая двойственная задача позволяет отнести деятельность общественных объединений к политической системе, которая устанавливает рамки взаимодействия государственных органов с участниками общественно-политических отношений.

Проводятся классификации форм сотрудничества субъектов гражданского общества с государством по следующим критериям: по степени участия субъектов гражданского общества в делах государства (непосредственное и опосредованное); по количеству участников взаимодействия (коллективные и индивидуальные формы взаимодействия); по направлениям реализации целей, лежащих в основе гражданского общества – сонаправленные (государственно-частное партнерство) и разновекторные (индивидуальное предпринимательство); по направленности влияния на идеальные и материальные сферы бытия выделяются материальные (финансовая поддержка, благотворительность) и идеологические (пропаганда здорового образа жизни, лекции, семинары)². Среди организационно-правовых форм участия субъектов гражданского общества в обеспечении правопорядка выделяют: нормотворчество (принятие законов на референдуме и нормотворчество органов местного самоуправления), правоохранительная деятельность (участие внештатных сотрудников, граждан в охране общественного порядка, защита имущества граждан работниками ЧОПов, защита прав граждан адвокатами и др.); осуществление правосудия судом с участием присяжных заседателей; общественный контроль, гражданская самозащита.

По сути, взаимодействие полиции с общественностью преследует цель расширить социальную базу правопорядка, активизировать различные формы самоуправления граждан в правоохранительной деятельности, расширить круг субъектов обеспечения правопорядка и способствовать

¹ Герасименко А.Н. Информационное обеспечение взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка (организационные и правовые вопросы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. С. 14.

² Киричк Е.В. Взаимодействие полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества в условиях реализации принципа соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 1139–1140.

снижению криминальных проявлений. Предметом взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями в сфере обеспечения правопорядка является организационно-правовое регулирование совместной деятельности данных структур по его обеспечению.

Таким образом, эффективность обеспечения правопорядка правоохранительными органами (в первую очередь полицией) достигается, в том числе посредством конструктивного сотрудничества с общественными формированиями. И для установления такого эффективного взаимодействия необходима соответствующая правовая база, которая в целом достаточно сформирована. Первостепенное место среди таких нормативных правовых актов занимает Конституция РФ, положения которой конкретизируются и развиваются в действующем законодательстве. В числе других нормативных правовых актов – ФЗ от 7 февраля 2011 года «О полиции», ФЗ от 19 мая 1995 года «Об общественных объединениях»¹, ФЗ от 21 июля 2014 года «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»², ФЗ от 2 апреля 2014 года «Об участии граждан в охране общественного порядка», ФЗ от 4 апреля 2005 года «Об Общественной палате Российской Федерации»³, Указ Президента РФ от 4 апреля 2006 года «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам», Указ Президента РФ от 23 мая 2011 года «Об общественных советах при МВД и его территориальных органах»⁴ и др.

Безусловно, надлежащее правовое регулирование взаимодействия полиции и общественных формирования есть необходимое условие эффективного их сотрудничества в сфере обеспечения правопорядка, а до недавнего времени вообще отсутствовал единый правовой акт, регламентирующий участие общественности в охране правопорядка. Вместе с тем, следует реализовать комплекс мер, направленных на эффективное привлечение общественности к обеспечению правопорядка, в частности, принять ряд подзаконных правовых актов, направленных на реализацию федерального

¹ Об общественных объединениях [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ: в ред. от 2 июня 2016 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

² Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Рос. газ. 2014. 23 июля.

³ Об Общественной палате Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http:// www.pravo.gov.ru>.

⁴ Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах: Указ Президента Рос. Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22, ст. 3154.

законодательства в рассматриваемой сфере; в разрабатываемых федеральных, региональных и местных программах по укреплению правопорядка и обеспечению общественной безопасности уделять особое внимание сотрудничеству государственных и правоохранительных структур с общественными формированиями.

Конституция РФ (ст. 30) закрепляет право каждого на объединение и гарантирует свободу деятельности общественных объединений. Конституционные положения конкретизируются в действующем законодательстве.

В соответствии с ФЗ от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях» (ст. 5–7) общественные объединения создаются на добровольной основе для реализации общих целей в различных организационно-правовых формах (общественная организация, общественное учреждение, общественный фонд, общественное движение, орган общественной самодеятельности, политическая партия). Заметное место среди них занимают общественные организации правоохранительной направленности, которые призваны активно сотрудничать с правоохранительными органами, в том числе в сфере обеспечения правопорядка. В России действуют более 43 тыс. таких объединений общей численностью свыше 412 тыс. человек. Деятельность таких общественных формирований гарантирована ст. 30 Конституции РФ.

Общественные объединения, участвующие в обеспечении правопорядка законодатель подразделяет на две группы: 1. Общественные объединения правоохранительной направленности как не имеющие членства общественные объединения, сформированные по инициативе граждан для участия в охране общественного порядка. 2. Народные дружины как основанные на членстве общественные объединения, участвующие в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления (ст. 2 ФЗ от 2 апреля 2014 года «Об участии граждан в охране общественного порядка»).

В целях реализации ст. 7 указанного закона приказом МВД России утвержден Порядок регистрации таких формирований, согласно которому Региональный реестр ведется территориальными органами МВД России на региональном уровне и формируется на основе информации, предоставляемой территориальными органами МВД России на районном уровне, которые ведут книгу учета заявлений о внесении народной дружины или общественного объединения правоохранительной направленности в региональный реестр¹.

По сведениям территориальных органов МВД России в 83 субъектах РФ сформированы региональные реестры народных дружин и обществен-

¹ См.: О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности: приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 599 // Рос. газ. 2014. 29 авг.

ных формирований правоохранительной направленности. В соответствующие учеты внесено порядка 8,5 тыс. народных дружин, в составе которых числится свыше 194 тыс. человек, в том числе 739 народных дружин из числа членов казачьих сообществ. С участием народных дружин в 2015 году раскрыто свыше 7 тыс. преступлений, выявлено более 372 тыс. административных правонарушений, задержано 286 тыс. правонарушителей, в том числе около 5,5 тыс. лиц, подозреваемых в совершении преступлений.

На МВД России возложена функция контроля за деятельностью народных дружин. Соответственно, территориальные органы МВД России по субъектам РФ обеспечивают участие подчиненных органов внутренних дел в осуществлении контроля за деятельностью народных дружин. В соответствии с приказом МВД России от 21 июля 2014 г. № 597¹ руководители территориальных органов МВД России по субъектам РФ осуществляют согласование кандидатур командиров народных дружин, планов работы народных дружин, мест и времени проведения мероприятий по охране общественного порядка, количества народных дружинников, привлекаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации к участию в охране общественного порядка.

Исторический опыт свидетельствует, что добровольные народные дружины были рождены творческим энтузиазмом масс и впервые возникли в Ленинграде в 1958 году. Это самые массовые общественные формирования, когда-либо существовавшие в нашей стране, осуществляющие охрану общественного порядка. Они пришли на смену бригадмилу, ослабленному в период войны и не сумевшему восстановиться во многих регионах. Численность дружин интенсивно увеличивалась.

На расширенном заседании коллегии МВД России 4 марта 2015 года Президент Российской Федерации В.В. Путин подчеркнул, что следует активнее задействовать и распространять лучший опыт добровольных народных дружин, которые созданы во многих субъектах Федерации, эффективно дополняют возможности органов внутренних дел². На очередной коллегии МВД России 15 марта 2016 года глава государства особо отметил, что следует в полной мере использовать помощь общественности, законодательная основа для этого сформирована, и уже сейчас полиции помогают нести службу около 200 тысяч народных дружинников и казаков³.

¹ Вопросы взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и народных дружин [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 597 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России (4 марта 2015 г.) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru>.

³ Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России (15 марта 2016 года) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru>.

На необходимость дальнейшего развития сотрудничества полиции с общественностью обратил внимание в своем выступлении и Министр внутренних дел РФ В.А. Колокольников, который подчеркнул, что сегодня наряду с подразделениями полиции активное участие в обеспечении правопорядка принимают общественные формирования. В 2015 году они объединили почти 420 тысяч человек. С их помощью раскрыто 18 тысяч преступлений, выявлено более 410 тысяч административных правонарушений, задержано свыше 320 тысяч нарушителей правопорядка¹.

Между тем необходимо установление законодательных критериев, определяющих принадлежность того или иного общественного объединения к субъектам обеспечения правопорядка. В числе таких критериев надлежит определить следующие: репутационно-результативный (продолжительность функционирования, сложившийся имидж и результативность деятельности), кадровый (участие в формировании действующих или бывших сотрудников правоохранительных структур, отсутствие криминальных лиц), профессионально-специализированный (наличие практического потенциала компетентной деятельности в определенной сфере правопорядка), нормативно-правовой (деятельность в соответствии с нормами законодательства и качественно подготовленными, соответствующими законодательству собственными учредительными документами), материально-технический (наличие материально-технической базы и потенциала для эффективного осуществления уставных задач).

Под участием граждан в охране общественного порядка законодатель определяет оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах (ст. 2 ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»).

Среди форм участия граждан в охране общественного порядка законодатель на первое место отводит содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам, при осуществлении которого граждане вправе: информировать органы внутренних дел (полицию) и иные правоохранительные органы о правонарушениях и об угрозах общественному порядку; участвовать в мероприятиях по охране общественного порядка; участвовать в охране общественного порядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий по приглашению их организаторов; участвовать в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий)

¹ Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Российской Федерации В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии Министерства 15 марта 2016 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/document/7393866>.

по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в органах внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органах, по их приглашению (ст. 8 ФЗ).

Наряду с этим в законе (ст. 9–12) установлены и иные формы содействия граждан полиции (участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести; внештатное сотрудничество с полицией; участие граждан в создании и деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, целью которых является участие в охране общественного порядка, а так же их участие в создании и деятельности народных дружин).

Такой ориентир закреплен и в ст. 10 ФЗ «О полиции», как уже упоминалось, согласно которой полиция в своей деятельности взаимодействует с общественными объединениями, организациями, гражданами. При этом полиция и общественные формирования должны друг другу оказывать содействие и помощь в обеспечении законности и правопорядка.

На современном этапе в деятельности полиции одним из важнейших принципов, обеспечивающим вектор полиции к общественности и человеку, его правам и свободам, выступает общественное доверие и поддержка граждан (ч. 1 ст. 9 ФЗ «О полиции»). Реализация такого принципа нацелена на повышение доверия граждан к полиции и имиджа органов внутренних дел в целом. В законе «О полиции» установлено, что в случае нарушения сотрудником полиции прав и свобод граждан, полиция обязана в пределах своих полномочий принять меры по восстановлению нарушенных прав и свобод, в установленном порядке полиция приносит извинения гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции. Также одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции является общественное мнение (ч. 6 ст. 9 ФЗ «О полиции»).

Министр внутренних дел России В.А. Колокольцев подчеркнул, что основным критерием эффективности деятельности органов внутренних дел является уровень доверия населения полиции. Результаты изучения общественного мнения показывают, что сохраняется тенденция увеличения количества граждан, уверенных в своей защищенности от преступных посягательств.

Таким образом, законодатель ориентирует полицию в своей деятельности на сотрудничество с общественными объединениями, что находит также отражение в законодательно установленной системе принципов участия граждан в охране общественного порядка (ст. 4 ФЗ об участии граждан в охране общественного порядка). В их числе – принципы добровольности; законности; приоритетности защиты прав и свобод человека и гражданина; права каждого на самозащиту от противоправных посягательств всеми способами, не запрещенными законом; взаимодействия с органами внутренних дел (полицией), иными государственными, правоохранительными органами, муниципальными органами; недопустимости подмены

полномочий полиции, иных правоохранительных, государственных и местных органов власти. Кроме того, органы внутренних дел в состоянии инициировать создание новых, развитие действующих общественных объединений, а так же координировать объединение их усилий¹.

С учетом изложенного, в числе принципов взаимодействия полиции с общественными структурами в системе обеспечения правопорядка можно определить следующие: системности и регулярности; открытости и доверительности; взаимопонимания, уважения и ответственности участников взаимодействия; паритета, согласованности и координации в совместной работе; научной обеспеченности, плановости и законности; взаимопомощи, сотрудничества и поддержке при решении задач по обеспечению правопорядка. Из перечисленных принципов взаимодействия в качестве базовых следует определить такие как доверие и партнерство, которые в комплексе формируют идеальную модель конструктивного сотрудничества органов внутренних дел и общественных объединений².

Следовательно, полиция при осуществлении своей деятельности, должна стремиться к формированию общественного доверия, поддержки ее населением, обеспечивая правопорядок, соблюдая и обеспечивая конституционные права граждан, продуктивно осуществляя сотрудничество с общественными формированиями.

Среди факторов, обуславливающих низкую эффективность взаимодействия полиции и институтов гражданского общества выделяют резкое социальное расслоение общества, высокий уровень преступности и виктимизации населения, низкий уровень правовой культуры и образования населения, отсутствие государственной поддержки лицам, находящимся в социально опасном положении, нарастающее социальное напряжение в обществе в целом³. И приоритетными направлениями минимизации указанных негативных проявлений должны стать активные действия государства, в частности, полиции, суть которых должна сводиться к оказанию помощи, содействия, поддержке и стимулированию общественных формирований к их участию в проведении мероприятий по охране правопорядка и профилактике правонарушений.

¹ Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Российской Федерации В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии Министерства 15 марта 2016 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт МВД России. URL: <https://mvd.ru/document/7393866>.

² Овчинников О.А., Овчинникова Л.И. Осуществление охраны общественного порядка негосударственными субъектами правоохранительной направленности. М., 2008. С. 85–87; Усенов К.И. Организация взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями Кыргызской Республики в сфере обеспечения правопорядка: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2014. С. 161–162.

³ Киричек Е.В. Взаимодействие полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации. С. 31–32.

Вопросам взаимодействия органов внутренних дел с общественными формированиями уделено достаточно внимание в научной литературе, где показана значимость такого взаимодействия как условия эффективного осуществления своих функций правоохранительными органами и общественными формированиями в сфере обеспечения правопорядка. Причем, создание общественных объединений правоохранительной направленности, активное привлечение граждан к охране общественного порядка (добровольные народные дружины, казачество и др.) и эффективное взаимодействие полиции с общественными формированиями различной направленности способствует как повышению профилактики противоправных проявлений и преступности, так и минимизации условий и сокращению количества правонарушений в целом.

Исследователи зарубежного опыта взаимодействия органов внутренних дел с общественными формированиями, приходят к еще более категоричным выводам о значимости участия общественности в деятельности полиции. Например, исследователь опыта Кыргызстана приходит к выводу, что органы внутренних дел Кыргызстана без опоры на общественность не в состоянии эффективно осуществлять свою служебную деятельность¹.

Имеются достаточные основания для утверждения о том, что совместная деятельность граждан, общественных объединений и полиции в той или иной степени позволяет достичь положительного результата при комплексной оценке ситуации. С одной стороны, граждане доводят до сведения полиции свои соображения относительно того или иного события, дела, а с другой – сотрудники полиции с учетом всех обстоятельств дают конструктивную, компетентную оценку произошедшему событию. При этом процесс взаимодействия полиции с общественными формированиями предлагается выстраивать в несколько этапов².

Представляется, что с учетом разнообразия форм и направлений взаимодействия полиции и общественности, затруднительно выработать унифицированную модель и определить четкий алгоритм их сотрудничества, что не лишает возможности конструирования различных форм, моделей и направлений такого сотрудничества.

В литературе выдвигается множество форм и направлений взаимодействия органов внутренних дел с общественными формированиями.

В числе оптимальных направлений и форм такого взаимодействия можно выделить следующие:

¹ Усенов К.И. Организация взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями Кыргызской Республики в сфере обеспечения правопорядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2014. С. 14.

² См.: Киричек Е.В. Взаимодействие полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества в условиях реализации принципа соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. С. 141–143.

- совместный анализ состояния правопорядка и динамики правонарушений;
- регулярный обмен информацией и передовым опытом, содействие по информированию и повышению юридической грамотности населения;
- участие в подготовке и экспертизе документов, аналитических обзоров и проектов правовых актов;
- разработка и реализация совместных целевых программ в сфере обеспечения правопорядка;
- создание специальных советов, комитетов, комиссий, информационно-аналитических центров по взаимодействию полиции и общественных структур в сфере обеспечения правопорядка;
- планирование и проведение совместных мероприятий (семинаров, конференций, круглых столов) по вопросам обеспечения правопорядка и профилактике правонарушений;
- обучение членов общественных объединений эффективному применению средств и методов обеспечения правопорядка;
- привлечение общественных формирований к реализации целевых программ и проведению мероприятий по обеспечению правопорядка;
- мониторинг общественного мнения о деятельности полиции;
- содействие полиции в охране общественного порядка (проведение совместных рейдов, патрулирования, дежурство членов общественных объединений на избирательных участках при проведении выборов), пресечении, раскрытии преступлений и административных правонарушений;
- осуществление общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел (общественные советы при территориальных органах внутренних дел);
- информирование граждан о деятельности полиции и общественных объединений в сфере обеспечения правопорядка, в т.ч. с использованием возможностей сети Интернет;
- профилактика экстремизма, проведение профилактической работы с правонарушителями и лицами, находящимися в социально-негативной среде;
- участие в правовой и профилактико-воспитательной работе с сотрудниками полиции, комплектовании кадрового состава;
- поощрение членов общественных объединений, внештатных сотрудников полиции и граждан, отличившихся в охране общественного порядка;
- отчет полиции перед населением о проделанной работе и др.¹

¹ Стахов Я.Г. Организационно-правовой механизм взаимодействия органов внутренних дел с другими правоохранительными органами в городе, районе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1991. С. 7–8, 13–15; Калюжный А.Н. Административно-правовые основы взаимодействия органов внутренних дел со средствами массовой информации: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008. С. 118–123; Киричѐк Е.В. Указ. соч.

В определенной мере обозначенные направления и формы взаимодействия закреплены в ст. 8 ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» как возможности граждан оказания содействия органам обеспечения правопорядка (информирование о правонарушениях и об угрозах общественному порядку; участие в мероприятиях по охране общественного порядка; участие в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в соответствующих правоохранительных органах), о чем уже упоминалось.

На практике складываются различные формы совместной деятельности полиции и общественности по обеспечению правопорядка: добровольные народные и казачьи дружины, оперативные отряды и отряды содействия полиции, в том числе молодежные, внештатные подразделения дорожно-патрульной службы, например, дружины по охране общественного порядка, специализированные отряды дружинников (по линии ГИБДД), казачьи дружины («Казачья полиция»), студенческие отряды охраны общественного порядка и др., которые формируются и функционируют во многих субъектах России. Именно с их помощью ежегодно раскрываются десятки тысяч преступлений, выявляются сотни тысяч административных правонарушений¹. Органами внутренних дел в России осуществляется тесное сотрудничество с сотнями общественных объединений, что в современных условиях обуславливает актуальность систематизации таких формирований общественных объединений².

Законы об участии граждан в обеспечении правопорядка приняты в подавляющем большинстве субъектов РФ, изредка такие вопросы регламентированы постановлениями законодательных органов или высших исполнительных органов субъектов РФ. Как правило, порядок взаимодействия народных дружин с органами внутренних дел определяется совместным решением соответствующего органа внутренних дел и органа местного самоуправления.

Особую значимость приобретают казачьи общества, которые оказывают содействие не только полиции (ст. 10 ФЗ «О полиции»), но и ввиду отсутствия муниципальной милиции, способствуют реализации конституционной функции муниципальных органов по обеспечению правопорядка

С. 145–147; Маслов А.Е. Взаимодействие негосударственных объединений граждан правоохранительной направленности с органами внутренних дел в охране общественного порядка. Москва, 2011.

¹ Герасименко А.Н. Указ. соч. С. 13–14; Киричѐк Е.В. Указ. соч. С. 142–144; Иванова В.С. Предупреждение преступлений негосударственными субъектами в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2007. С. 18–19.

² Грибакин В. Пресс-центр МВД России как источник объективной и своевременной информации для гражданского общества // Профессионал. 2012. № 1. С. 22–23.

(ст. 132 Конституции РФ) на основе заключаемых с ними соглашений о взаимодействии для участия казачьих дружин в охране правопорядка.

Однако практика работы казачества, увы, имеет и негативный опыт. К примеру, в 2013 году группа казаков, которая впоследствии была представлена как казачий патруль, осуществляла охрану правопорядка в районе Белорусского вокзала Москвы, выявляла места незаконной торговли. Казаки при их выявлении приступали к изъятию товара и погрузке его в заранее подготовленный автобус. Как утверждали казаки, автобус принадлежал ОБЭП, и все их действия с сотрудниками полиции были согласованы. Однако такой факт вызвал общественный резонанс и дал повод для суждения в прессе о том, что казаки стали инструментом для дележа рынка в весьма бойком для торговли месте столицы¹.

Роль муниципальных органов возрастает и при осуществлении их взаимодействия с народными дружинами, для оптимизации которого предлагается создание координационных органов (штабов) и установление за народными дружинами муниципального контроля при использовании ими муниципального имущества (помещений, материальных средств).

В ряде субъектов РФ (Краснодарский край, Ставропольский край, Ростовская область, Волгоградская область) казачьи формирования активно привлекаются к обеспечению правопорядка при проведении массовых мероприятий и религиозных праздников. Так, в Краснодарском крае в каждом муниципальном образовании действуют казачьи дружины, которые под руководством сотрудников полиции участвуют в проведении рейдов по профилактике правонарушений, привлекаются к совместным комплексным мероприятиям по противодействию терроризму, охране правопорядка при проведении общественно-политических и иных массовых мероприятий².

Однако исследователями замечено, что, несмотря на принятый ФЗ от 5 декабря 2005 года № 154-ФЗ «О государственной службе Российского казачества»³ не вполне отработан механизм привлечения членов казачьих формирований к обеспечению правопорядка и взаимодействию с органами внутренних дел. Обращается внимание и на то, что к охране правопорядка и общественной безопасности при проведении крупных массовых мероприятий в первую очередь привлекаются сотрудники частных охранных

¹ См.: Цыбин Ю. Современное казачество России: «ряженная сотня» или опора для народа? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.liveinternet.ru/users/3019710/post262051009>.

² Ильин П.О. Указ. соч. С. 36–37.

³ О государственной службе Российского казачества [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ: в ред. 3 июля 2016 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

предприятий и служб безопасности, и в значительной меньше мере – члены общественных формирований¹.

Не менее значимая роль принадлежит добровольным молодежным дружинам, которые образованы более, чем в половине субъектов РФ, активно содействуют полиции в обеспечении правопорядка и профилактике преступности, участвуют в мероприятиях по обеспечению безопасности и правопорядка при различных ЧС, распространяют правовые знания и осуществляют патриотическое воспитание молодежи, включая пропаганду правомерного поведения и здорового образа жизни. При этом, вовлечение молодежи в правоохранительную деятельность рассматривается как форма содействия временной занятости молодых людей.

Таким образом, многие формы участия общественности в обеспечении правопорядка предполагают коллективное участие граждан (участие в соответствующих общественных (молодежных, казачьих и пр.) формированиях, работа в составе народной дружины и т.д.).

Вместе с тем, важно обратить внимание и на индивидуальное участие граждан в обеспечении правопорядка, что осуществляется посредством добровольного участия в социально значимых работах и мероприятиях по охране общественного порядка, содействия правоохранительным органам профилактической работе с лицами, склонными к совершению правонарушений; внештатного сотрудничества с правоохранительными органами; участия в деятельности общественного пункта охраны правопорядка; оказание иной помощи органам внутренних дел в формах, не запрещенных законодательством.

В связи с этим важно правильно организовать работу участковых уполномоченных полиции по привлечению граждан к охране общественного порядка, которая в соответствии с п. 34 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» и приказом МВД России № 1166² осуществляется в двух формах: участие в работе по подбору кандидатов в качестве внештатных сотрудников и руководство ими; взаимодействие с общественными объединениями и гражданами в сфере предупреждения правонарушений, обеспечении правопорядка и общественной безопасности.

В настоящее время формируются правовые основы, принципы и формы добровольного участия граждан в охране общественного порядка, оказании необходимого содействия органам внутренних дел.

На практике известны различного рода формы и методы данной работы:

¹ Щеглова И.К., Колвайтис А.Л. Проблемы привлечения негосударственных формирований к обеспечению общественного порядка при проведении массовых мероприятий // Вестник МВД России. 2006. № 4. С. 66.

² Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

- непосредственная реализация гражданами своих прав на защиту от противоправных посягательств;
- содействие органам внутренних дел в распространении правовых знаний и проведении профилактической работы по предупреждению правонарушений;
- членство или участие в общественных объединениях, уставные цели которых предусматривают оказание содействия органам внутренних дел;
- внештатное сотрудничество с органами внутренних дел в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- участие в деятельности общественных пунктов охраны порядка;
- работа в составе возрождаемых народных дружинах.

В качестве передового зарубежного опыта обеспечения правопорядка и общественной профилактики в литературе отмечаются такие приоритетные формы правоохранительной деятельности как: создание общественно-государственных организаций в Японии; «корпус добровольных помощников полиции» в Гессене (ФРГ); программы «Соседский пригляд», применяемая в США, Великобритании, Канаде, Франции; добровольные молодежные отряды по поддержанию правопорядка (Лондон). При всей условности возможности внедрения таких форм сотрудничества полиции и общественности в России, следует согласиться с тем, что ощутимым препятствием в достижении эффективного взаимодействия полиции и общественности является так называемая «палочная система», когда основным критерием работы сотрудников полиции является процент раскрываемости преступлений. Поэтому необходимо изменить критерии оценки работы органов внутренних дел, акцентировать их деятельность на профилактике правонарушений.

Некоторые авторы обращаются к перспективности форм взаимодействия общественных формирований с органами внутренних дел посредством местного самоуправления, акцентируя на подчинении правоохранительных структур органам местного самоуправления. Однако в современных условиях такой исходный посыл вряд ли возможен с учетом централизации полиции и сомнительности перспектив создания муниципальной милиции. Другие исследователи, делая акцент на взаимодействии органов внутренних дел и средств массовой информации, обосновано замечают, что они ориентированы на выполнение главной задачи – обеспечении правопорядка¹.

Обеспечение конституционного права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию и конституционное гарантирование свободы средств массовой информации (ст. 29 Конституции РФ) – важнейшая отправная точка для их деятельности и сотруд-

¹ Калюжный А.Н. Указ. соч. С. 38.

ничества с государственными органами, включая органы внутренних дел. Законодательное регулирование деятельности средств массовой информации осуществлено в Законе РФ о средствах массовой информации, а также в ФЗ о порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации.

Действительно, роль средств массовой информации значима в механизме взаимодействия с органами внутренних дел, поскольку первые во многом оказывают влияние на общественное мнение населения о вторых. Средства массовой информации выступают инструментом профилактики преступности и правонарушений, информируют органы государственной власти, правоохранные структуры и общественность о состоянии законности и правопорядка¹. Механизм взаимодействия органов внутренних дел со средствами массовой информации определяется как совокупность взаимосвязанных компонентов управления; принципов, методов, организационной структуры и кадрового управления². Специфика ведомственного нормативно-правового регулирования такого взаимодействия отмечена смещением обязанностей к полиции, а полномочий к средствам массовой информации, что не позволяет вести речь об их сбалансированном взаимодействии³.

Среди основных направлений и организационно-правовых форм взаимодействия органов внутренних дел со средствами массовой информации выделяются:

- информационное просвещение и воспитательное воздействие;
- выявление и выражение общественного мнения;
- нормотворческая и правоохранные деятельность;
- организация своевременного информирования общественности и сотрудников органов внутренних дел о результатах служебной деятельности и важнейших событиях жизни Министерства;
- формирование позитивного общественного мнения о деятельности органов внутренних дел;
- организация и координация работы ведомственных средств массовой информации, оказание им методической помощи;
- информирование руководства Министерства об освещении в средствах массовой информации деятельности органов внутренних дел.

Совместные усилия органов внутренних дел и средств массовой информации должны быть направлены на своевременное информирование населения о состоянии законности и правопорядка; опубликовании в средствах массовой информации сведений о состоянии преступности, своевре-

¹ См.: Калюжный А.Н. Указ. соч. С. 111–112.

² Сочнев Д.В. Взаимодействие органов внутренних дел со средствами массовой информации в формировании правосознания молодежи: дис. ... д-ра соц. наук. Москва, 2004. С. 7–8.

³ См. подр.: Сочнев Д.А. Указ. соч. С. 20–21.

менного опровержения недостоверной информации, проведение правовой агитации и пропаганды¹. Кроме того, проведение брифингов, пресс-конференций, подготовка пресс-релизов, проведение круглых столов, пресс-клубов, совместные рейды по охране правопорядка органично дополняют возможные формы их взаимодействия. И организация такого взаимодействия должна базироваться на принципах конституционной законности, уважении прав и свобод человека и гражданина, открытости и гласности, взаимоуважения и равноправия сторон сотрудничества и т.д.

Еще в советской государственно-правовой доктрине проводилась идея сочетания режима гласности с конфиденциальностью, которая связывалась такими ключевыми аспектами как открытость органов власти, их активное информирование о своей деятельности, создание условий для всестороннего обсуждения тех или иных значимых общественно-политических вопросов.

И сегодня эти вопросы актуальны. В свою очередь оптимизация взаимодействия между органами внутренних дел и средствами массовой информации зависит от отношения сотрудничающих сторон друг к другу, наличия знаний, опыта, умений и навыков сотрудничества, и, главное – понимание его сути и значимости. Исследователи правосознания молодежи предлагают активнее включать в механизм такого сотрудничества молодежь, отмечая, что подразделения органов внутренних дел должны эффективнее использовать возможности средств массовой информации, способствуя повышению эффективности участия молодежи в охране правопорядка².

Важную роль в механизме взаимодействия полиции и общественных формирований в сфере обеспечения правопорядка выполняют общественные советы. В соответствии с ч. 2 ст. 20 ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», ч. 8 ст. 9 ФЗ «О полиции», Указом Президента РФ от 23 мая 2011 года «Об общественных советах при МВД и его территориальных органах» установлено, что Общественный совет при Министерстве внутренних дел России и общественные советы при территориальных органах МВД России образуются в целях обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан России, федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных формирований и решения наиболее важных вопросов деятельности органов внутренних дел, в том числе полиции.

Тем самым предназначением таких советов является согласование общественно значимых интересов государственных органов, включая ор-

¹ Малушкина Н.С. Теоретико-правовые основы взаимодействия органов внутренних дел и средств массовой информации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1992. С. 9-10; Благоразумный А.А., Коробов В.Б. Организация общественных связей органов внутренних дел. Москва, 2003. С. 76–77.

² См.: Сочнев Д.А. Указ. соч. С. 267–272.

ганы внутренних дел, муниципальных органов, общественности и граждан, что способствует созданию благоприятных условий для укрепления правопорядка и снижения социальной, религиозной и межнациональной напряженности. Задачей таких советов является обеспечение учета предложений и мнения общественности в решении вопросов, связанных с укреплением и поддержанием правопорядка.

Часть 7 статьи 9 ФЗ «О полиции» устанавливает, что общественные советы призваны обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан, федеральных и региональных органов государственной власти, местных органов власти, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей, для решения наиболее важных вопросов деятельности полиции посредством:

1) привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности;

2) участия в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам деятельности полиции;

3) проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности полиции;

4) обсуждения вопросов, касающихся деятельности полиции, в средствах массовой информации;

5) осуществления общественного контроля за деятельностью полиции.

Для реализации таких форм сотрудничества организуются совместные семинары, круглые столы, занятия с представителями общественности, которые также приглашаются к участию в открытых совещаниях, коллегиях по подведению итогов работы подразделений органов внутренних дел, принимают участие в деятельности рабочих групп, советов, обсуждениях и разработке различных программ, концепций, связанных с вопросами эффективного обеспечения правопорядка.

Другой вопрос в эффективности функционирования таких советов, учеными вносятся конструктивные предложения по совершенствованию контрольных механизмов как в целом, так и в системе МВД России, высказываются опасения, что общественный совет не должен быть «закрытым клубом» общественных деятелей, необходимо, чтобы каждый член общественного совета реально и продуктивно работал исходя из той компетенции, которая определена законодательно для Общественного совета при МВД России¹.

¹ Гришковец А.А. Правовые и организационные проблемы работы Общественного со-

Между тем в ст. 2 ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закреплено, что общественный контроль осуществляется за деятельностью в области обеспечения обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности и правопорядка, за деятельностью полиции, других правоохранительных органов.

Доктринальное понимание общественного контроля проводится с позиции его рассмотрения как функции гражданского общества, вида социального контроля и конституционно-правового института¹.

Среди форм общественного контроля: осуществление общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, иные формы, а также закон предусматривает его проведение в таких формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и др.

Субъектами общественного контроля за деятельностью полиции в соответствии со ст. 9 указанного Закона являются: Общественная палата РФ; общественные палаты субъектов РФ; общественные палаты (советы) муниципальных образований; общественные советы при федеральных и региональных государственных органах, включая МВД России и его территориальные органы

Однако представляется необходимым включить в перечень таких субъектов (ст. 9) так же негосударственные объединения и граждан, что следует из содержания и целей общественного контроля, а название закона, учитывая его достаточно детальное содержание, уточнить, исключив из него слова «основы». Для сравнения, например, ФЗ от 7 мая 2013 года «О парламентском контроле» фактически регламентируя такой контроль на федеральном уровне, вовсе не исключает осуществление такого контроля в субъектах РФ, которые принимают соответствующие законы, регулируя такие вопросы в регламентах своих законодательных органов, развивая положения федерального закона, что предполагает расширение числа и субъектов парламентского контроля в этом законе, что выше предлагалось. Следует расширить и объекты общественного контроля, включив в их число не только публичные институты, а также коммерческие и некоммерческие организации, деятельность которых может причинить общественный вред.

Из анализа действующего законодательства и практики следует, что эффективное осуществление своих функций полицией и общественными

вета при МВД России // Полицейская и следственная деятельность. 2015. № 2. С. 87–117.

¹ Бердникова Е.В. Правовые подходы к определению общественного контроля // Современное право. 2016. № 3. С. 29–35; Шугрина Е.С. Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 19–24.

формированиями во многом обусловлено их конструктивным сотрудничеством в различных формах, что позитивно отразится на качественном укреплении конституционного правопорядка и эффективности обеспечения прав человека и гражданина в России. Другой вопрос – что намечается необходимость принятия унифицированного законодательного акта, регулирующего взаимодействие правоохранительных органов и общественных формирований, которое пока регламентируется несколько разрозненно и со временем потребует консолидированной регламентации.

Таким образом, в современных условиях постепенно формируется конструктивный механизм взаимодействия полиции и общественности. Его востребованность обуславливается не только необходимостью повышения эффективности профилактики правонарушений, но и укреплением сотрудничества государственных и негосударственных структур в сфере обеспечения правопорядка. Современные тенденции общественно-государственного развития ориентируют публичную власть и общественные формирования находить точки соприкосновения и выработать эффективные формы и модели их конструктивного сотрудничества.

Для этого необходимо создавать условия посредством унифицированного законодательного регулирования вопросов сотрудничества полиции и общественных организаций, установления четких критериев эффективности их взаимодействия, стимулирования участников механизма взаимодействия для совместного решения задач и осуществления функций, направленных на качественное обеспечение правопорядка в РФ.

Успешная реализация обозначенных мероприятий по оптимизации взаимодействия полиции и общественности позволит повысить эффективность обеспечения правопорядка публичными структурами в целом, а также повысить имидж и уровень доверия общественности к органам внутренних дел, оптимизировать механизм их взаимодействия, а также активизировать процессы самоорганизации институтов гражданского общества и развития общественного контроля в системе МВД России.

Таким образом, в анализируемом механизме специализированные органы обеспечения правопорядка, функционирующие под общим руководством Президента России, образуют единую систему, выступающую организационно-оперативной и силовой составляющей обеспечения правопорядка. Наибольший удельный вес среди них занимают органы внутренних дел, которые самостоятельно и в сотрудничестве с другими субъектами, непосредственно обеспечивают правопорядок на всей территории Российской Федерации.

В целом значение такого сотрудничества нельзя принижать, поскольку деятельность органов внутренних дел в механизме обеспечения правопорядка становится более продуктивной при их взаимодействии с другими органами публичной власти, а также общественными формированиями.

В современных условиях эффективность обеспечения правопорядка полицией имеет особо значение во взаимодействии органов внутренних дел с муниципальными органами, что наиболее ярко проявляется при организации и проведении публичных манифестаций, избирательных кампаний, профилактике правонарушений, чрезвычайных ситуаций. Именно органы внутренних дел непосредственно реализуют положения главы 2 Конституции РФ, соблюдая и охраняя конституционные права человека и гражданина (ст. 20–27, 30–32 Конституции РФ), осуществляя их государственную защиту (ст. 45 Конституции РФ) и обеспечивая процессуальные права специальных субъектов (ст. 47, 48, 49, 51, 52, 53 Конституции РФ).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблема формирования и функционирования конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в России в современных условиях является востребованной и актуальной. Конструкция такого механизма в конституционной доктрине сформировалась относительно недавно, отличается определенной новизной. Используемый в сочетании теоретико-методологический и конституционно-правовой подход позволил обосновать и разработать конструкцию предложенного механизма.

Обобщая результаты научного исследования, необходимо сконцентрироваться на некоторых принципиальных выводах, которые отражают основное содержание работы, вместе с тем, сориентированы на дальнейшее изучение и развитие предложенного механизма в конституционной доктрине, в других отраслевых юридических и гуманитарных науках, направлены на принятие необходимых законодательных решений и совершенствование правоприменительной практики.

1. В основу конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка положена деятельность ряда уполномоченных субъектов по созданию необходимых условий для поддержания и укрепления правопорядка, она заключается в установлении правопорядка, его охране, защите и восстановлении. Соответственно предложенный подход позволяет раскрыть обеспечение правопорядка посредством четырех составляющих – установление, охрану, защиту и восстановление правопорядка.

2. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка представляет собой комплексное конституционно-правовое явление, включающее систему правовых норм и исходных ценностных установок, цели, задачи и содержание организационно-правовой деятельности уполномоченных субъектов, которые самостоятельно и во взаимодействии друг с другом в определенных формах и посредством применения различных конституционно-правовых средств (инструментов) участвуют в обеспечении правопорядка.

3. Основная часть функций органов публичной власти в России реализуется в сфере установления и обеспечения конституционного правопорядка. Основную роль в данном процессе играют конституционные органы публичной власти. Именно слаженная и эффективная деятельность конституционных органов публичной власти в России не только создает необходимые условия, предопределяет содержание и основные направления деятельности всех органов публичной власти, но стимулирует и побуждает общественность к активному участию в обеспечении конституционного правопорядка.

4. Исходным организационно-координационным началом в деятельности конституционных органов публичной власти по обеспечению пра-

вопорядка является Президент РФ, который консолидирует работу всех государственных органов в направлении обеспечения как единства государственной власти, так и конституционного правопорядка. Эти два ключевых направления деятельности главы государства предметно во многом совпадают, органично взаимосвязаны и системно взаимообусловлены; основная часть полномочий Президента России относится к сфере обеспечения конституционного правопорядка, что проявляется, в том числе при установлении системы и формировании федеральных органов исполнительной власти; прямая взаимосвязь между Президентом Российской Федерации и подведомственными ему специализированными органами обеспечения правопорядка наиболее явственно показывает его консолидирующую роль не только в организационно-координационной деятельности государственных органов, но и в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка органами публичной власти в целом.

5. Различная роль государственных органов общей и специальной компетенции в анализируемом механизме обусловлена их собственными задачами и предметной компетенцией. Основную нагрузку по обеспечению правопорядка выполняют исполнительные органы власти, в первую очередь, специализированные органы обеспечения правопорядка (полиция, нацгвардия, органы госбезопасности и др.). Эффективность их функционирования в направлении надлежащего обеспечения правопорядка достигается посредством:

1) качественного, своевременного и исчерпывающего правового регулирования их организации и деятельности, что во многом обеспечивается законодательными органами власти;

2) высокопрофессиональной подготовки компетентных сотрудников, способных должным образом выполнять возложенные на них задачи;

3) возможности их самостоятельно и в конструктивном взаимодействии с другими органами публичной власти и институтами гражданского общества обеспечить надлежащий уровень правопорядка.

6. В предложенном механизме специализированные органы обеспечения правопорядка, функционирующие под общим руководством Президента РФ, образуют единую систему, выступающую организационно-оперативной и силовой составляющей обеспечения конституционного правопорядка. Наибольший удельный вес среди них занимают органы внутренних дел, именно они непосредственно реализуют положения главы 2 Конституции РФ, соблюдая и охраняя конституционные права человека и гражданина (ст. 20–27, 30–32 Конституции РФ), осуществляя их государственную защиту (ст. 45 Конституции РФ) и обеспечивая процессуальные права специальных субъектов (ст. 47, 48, 49, 51, 52, 53 Конституции РФ). Тем самым органы внутренних дел самостоятельно и в сотрудничестве с другими органами публичной власти и общественными формиро-

ваниями, непосредственно обеспечивают правопорядок на всей территории России.

Обозначенные концептуальные идеи исследования не являются безусловными и окончательными, они подлежат дальнейшему осмыслению и развитию в конституционной доктрине, а также могут быть использованы в качестве универсальной основы для социально-философских, теоретико-правовых, отраслевых и межотраслевых юридических исследований сущности правопорядка и различных механизмов его обеспечения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты:

1. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : Федеральный закон № 54-ФЗ : [от 19.06.2004] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>. – Текст : электронный.

2. Об оперативно-розыскной деятельности : Федеральный закон № 144-ФЗ : [от 12.08.1995] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>. – Текст : электронный.

3. О войсках национальной гвардии Российской Федерации : Федеральный закон № 226-ФЗ : [от 03.07.2016] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>. – Текст : электронный.

4. О полиции : Федеральный закон № 3-ФЗ : [от 07.02.2011] // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>. – Текст : электронный.

5. России надо быть сильной и конкурентоспособной : Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 18 апреля 2002 года. – Текст : непосредственный // Российская газета. – 2002, 19 апреля.

6. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 года. – Текст : непосредственный // Российская газета. – 2015, 4 декабря.

7. Выступление Министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Российской Федерации В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 15 марта 2016 года. – URL: <https://mvd.ru/document/7393866>. – Текст : электронный.

Научная и учебная литература:

1. Бецков, А.В. Административно-правовые средства организации деятельности подразделений полиции специального назначения при обеспечении общественного порядка / А.В. Бецков, А.Г. Елагин, А.Г. Николаев. – Москва, 2014. – Текст : непосредственный.

2. Волков, В.П. Некоторые проблемы и пути их решения для законности избирательного процесса в Российской Федерации / В.П. Волков, О.В. Дамаскин, С.М. Шапиев. – Москва, 2009. – Текст : непосредственный.

3. Елагин, А.Г. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка и безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний : научно-практическое пособие / А.Г. Елагин, И.Г. Чистобородов. – Москва, 2015. – Текст : непосредственный.

4. Зубков, А.И. Геополитика и проблемы национальной безопасности России / А.И. Зубков. – Санкт-Петербург, 2004. – Текст : непосредственный.

5. Зуев, С.В. Уголовное преследование по делам о преступлениях, совершаемых организованными группами и преступными сообществами (преступными организациями) : монография / С.В. Зуев. – Челябинск, 2010. – Текст : непосредственный.

6. Киричѐк, Е.В. Полиция и институты гражданского общества в организационно-правовом механизме обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: устоявшиеся постулаты, реалии и перспективы взаимодействия : монография / Е.В. Киричѐк. – Москва, 2015. – Текст : непосредственный.

7. Организация служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности : учебник / под ред. В.В. Гордиенко. – Москва, 2012. – Текст : непосредственный.

8. Пожидаев, С.Г. Управление органами внутренних дел при проведении крупномасштабных мероприятий в современных условиях : монография / С.Г. Пожидаев. – Москва, 2015. – Текст : непосредственный.

9. Развитие службы охраны общественного порядка в России (XVII–XX вв.). Правовые и организационные основы : научно-практическое пособие / А.В. Борисов, В.В. Власенков, А.Я. Малыгин [и др.]. – Москва, 2014. – Текст : непосредственный.

Диссертации, авторефераты диссертаций:

1. Шинкарев, А.В. Социальный контроль в системе обеспечения правопорядка органами внутренних дел : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / А.В. Шинкарев. – Москва, 2006. – Текст : непосредственный.

2. Астапенко, П.Н. Конституционно-правовые основы деятельности полиции (милиции) стран Европейского союза и Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ) : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / П.Н. Астапенко. – Москва, 2009. – Текст : непосредственный.

3. Евдокимова Т.Л. Конституционно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по ограничению основных прав и свобод человека и гражданина в условиях противодействия экстремизму : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Т.Л. Евдокимова. – Москва, 2010. – Текст : непосредственный.

4. Киричѐк Е.В. Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации : диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Е.В. Киричѐк. – Москва, 2014. – Текст : непосредственный.

5. Баликоева Л.М. Полномочия органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Л.М. Баликоева. – Москва, 2013. – Текст : непосредственный.

6. Переверзев Е.А. Правовые и организационные основы взаимодействия органов внутренних дел и органов местного самоуправления : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Е.А. Переверзев. – Москва, 2001. – Текст : непосредственный.

7. Чистобородов И.Г. Административно-правовое обеспечение органами внутренних дел правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / И.Г. Чистобородов. – Москва, 2013. – Текст : непосредственный.

Научные статьи:

1. Эбзеев, Б.С. Конституционный правопорядок и основные права: юридическая природа и особенности государственной защиты (О методологии научного поиска) / Б.С. Эбзеев. – Текст : непосредственный // Государство и право. – 2016, № 10.

2. Тулеев, В.О. О некоторых аспектах организации взаимодействия в деятельности начальника территориального органа МВД России на районном уровне / В.О. Тулеев. – Текст : непосредственный // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Ч. 2. – Москва, 2014.

3. Федотова, Ю.Г. Контрольные полномочия избирательных комиссий в механизме обеспечения безопасности Российской Федерации / Ю.Г. Федотова. – Текст : непосредственный // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015, № 2.

4. Гришковец, А.А. Правовые и организационные проблемы работы Общественного совета при МВД России / А.А. Гришковец. – Текст : непосредственный // Полицейская и следственная деятельность. – 2015, № 2.

5. Бердникова, Е.В. Правовые подходы к определению общественного контроля / Е.В. Бердникова. – Текст : непосредственный // Современное право. – 2016, № 3.

6. Шугрина, Е.С. Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации / Е.С. Шугрина. – Текст : непосредственный // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016, № 3.

Учебное пособие

Авторы:

кандидат юридических наук
Клевцов Сергей Владимирович;

кандидат юридических наук, доцент
Кольжанов Игорь Валерьевич;

доктор юридических наук, доцент
Мигущенко Олег Николаевич

РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Свидетельство о государственной аккредитации
Рег. № 2660 от 02.08.2017 г.

Подписано в печать 06.09.2019 г. Формат 60x90¹/₁₆.

Усл. печ. л. – 4. Тираж 24 экз. Заказ № 36.

Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова.
302027, г. Орел, ул. Игнатова, 2.