

ва, его потенциала и ресурсов, а также качественное состояние и эффективность

существующих мер борьбы с криминальными угрозами.

Бабин С.В.

Сибирский юридический институт МВД России (г. Красноярск)

К вопросу о социальной и правовой обусловленности общественного контроля за деятельностью полиции в Российской Федерации

Демократический вектор развития Российской Федерации, задачи проводимой на протяжении многих лет масштабной административной реформы, во многом нацеленной на конкретное воплощение принципов правового и социально ориентированного государства, определяют высокую значимость вопросов осуществления обществом контроля над избираемой и учреждаемой им властью.

В общей совокупности органов государственной (публичной) власти российское законодательство в его сегодняшнем состоянии наиболее детально регламентирует осуществление общественного контроля за деятельностью полиции. Федеральный закон «О полиции» обеспечивает обширное регулирование отношений общественного контроля, что проявляется, например, в формулировании в ст. 5 специальных принципов полицейской деятельности, предполагающих особый порядок осуществления контактов с гражданами, направленный на соблюдение и уважение их прав и свобод.

Кроме того, ст. 8 указанного закона установлен, по сути, режим максимальной информационной открытости полиции для общества, изъятия из которого связаны только с прямыми запретами и ограничениями, содержащимися в законодательстве, а также необходимостью обеспечения прав граждан, общественных объединений и организаций при раскрытии информации. Статья 50 Федерального закона «О полиции» напрямую включает общественный контроль в систему контроля за деятельностью поли-

ции, что представляет собой уникальное явление среди органов власти.

Анализ действующего законодательства и накопленных за последние два десятилетия научных знаний позволяет определять общественный контроль за деятельностью полиции как разновидность более широкого социально-правового явления – общественного контроля за деятельностью органов власти. Формы и процедуры такого контроля регламентирует Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который в качестве средств изучения, проверки и оценки деятельности органов власти содержит такие, как наблюдение, общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, анализ и оценка издаваемых актов и принимаемых решений. Допускаются также иные, не указанные прямо в законе формы осуществления контроля. Все они могут использоваться широким перечнем субъектов, к которым следует относить как граждан Российской Федерации, так и самые разнообразные создаваемые ими (в том числе при участии государства) органы и организации.

Вместе с тем в научной среде остаются не до конца проясненными многие вопросы, касающиеся природы общественного контроля. Отдельными авторами он определяется как основная функция так называемого «гражданского общества»¹, другие утверждают, что он является инструментом реализации обществом своей политической воли,

¹ Напр.: Рогачев С.В. Выбор альтернатив: риски и мифы. М.: ИСПИ РАН, 2012. 336 с.; Соколова Т.Д. Становление и развитие института общественного контроля в Российской Федерации: политологический анализ : дис. ... канд. полит. наук. М.: ИСПИ РАН, 2018. 128 с.

направленной на всестороннее управление государственной властью¹, третьи склонны включать в сферу общественного контроля за деятельностью публичной власти также деятельность, осуществляемую коммерческими и иными организациями в таких важных областях, как транспорт, топливно-энергетический комплекс, жилищно-коммунальное хозяйство, связь, культура, охрана здоровья, образование, социальное обслуживание и иных². Существуют и другие подходы, а в целом такое разнообразие взглядов неизбежно оказывает негативное влияние на состояние правового регулирования в данной сфере.

В связи с этим представляется важным выявить ключевые элементы социальной и правовой обусловленности общественного контроля за деятельностью органов власти, относя к таковым и полицию.

В научной литературе общественный контроль за деятельностью органов власти часто рассматривается с точки зрения той роли, которую он играет в общей системе элементов социального контроля. Его сущность в большинстве случаев трактуется очень схожим образом:

– экономистами как система наблюдений и проверки соответствия процесса функционирования управляемого объекта принятым управленческим решениям, выявление результатов управленческих воздействий на управляемый объект³;

– менеджерами как технология управления организацией, позволяющая

выдерживать заданный курс ее развития, сравнивая показатели хозяйственной деятельности с установленными стандартами или планами⁴;

– социологами как совокупность средств и методов, с помощью которых общество регулирует поведение людей, отдельных социальных групп, субъектов управления в соответствии с установленными общественными нормами и ценностями⁵;

– юристами как совокупность правовых средств, посредством которых осуществляется изучение и оценка результатов деятельности государственных органов (субъектов управления) в целях определения соответствия этой деятельности установленному стандарту и уровню качества⁶.

Представленные определения позволяют выделить основное функциональное предназначение социального контроля: он служит средством проверки какой-либо деятельности на соответствие, с одной стороны, установленным стандартам, нормам и ценностям, а с другой – целям и задачам этой деятельности. Вместе с тем социальный и общественный контроль не отождествляются полностью, в научной среде преобладает мнение, что социальный контроль в государстве состоит из двух частей – государственного контроля и общественного⁷.

Вся совокупность складывающихся в государстве общественных отношений представляет собой бесконечное множество больших и малых социальных сис-

¹ Напр.: Алебастрова И.А. Общественный контроль за публичной властью в России: болезни роста или задержка развития? // Российский юридический журнал. 2018. № 2. С. 10-18; Гончаров В.В. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации : монография. М.: Акад. труда и соц. отношений, 2019. С. 9, 28, 34-35.

² Напр.: Гриб В.В. Проблемы и тенденции развития правовых основ об общественном контроле: пять лет спустя // Российская юстиция. 2019. № 9. С. 2-6; Ивлева Г.Ю., Коротеева О.В. Механизмы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти в современной России. М.: РАНХиГС, 2015. С. 34-38.

³ Большой экономический словарь / под ред. А.Н. Азрилияна. М.: Фонд «Правовая культура», 1994. 528 с.

⁴ Коробко В.И. Теория управления : учебное пособие. М.: Юнити, 2015. 383 с.

⁵ Основы социального управления: учебное пособие / под ред. В.И. Иванова. М.: Высшая школа, 2001. С. 145.

⁶ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007. 816 с.

⁷ Напр.: Бунов Е.Г. Социальная эффективность деятельности органов внутренних дел в условиях реформирования системы управления МВД России : дис. ... канд. социол. наук. М.: Академия управления МВД России, 2014. С. 95; Шинкарев А.И. Социальный контроль в системе обеспечения правопорядка органами внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2006. С. 11.

тем. Вместе с тем для нормального функционирования государства и общества определяющей значимостью, безусловно, обладает состояние их взаимоотношений между собой в рамках всеобъемлющей системы государственного управления. Именно поэтому такие взаимоотношения регулируются напрямую Конституцией РФ посредством фиксации взаимных прав и обязанностей между государством и его гражданами. При этом в качестве элементов, придающих стабильность системе государственного управления, Конституция РФ содержит обширный перечень норм, регламентирующих основы государственного контроля и контроля со стороны общества над учреждаемой им публичной властью. К его основам, в первую очередь, следует относить нормы, содержащиеся в ст. 3 и ст. 32 Конституции РФ, в соответствии с которыми источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, а граждане страны имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей в органах государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, обладая полномочиями участия в управлении государством, общество имеет возможность контролировать свою власть.

Вместе с тем следует разделять инструменты контроля над публичной властью, по сути, являющиеся средствами реализации народом своей непосредственной власти, и инструменты, посредством которых осуществляется контроль за деятельностью органов власти. Эти – другие – инструменты не являются средствами прямого, вмешивающегося, властного контроля, они вытекают из первых и находятся с ними в служебных отношениях, действуя на горизонтальном уровне и уравнивая государственный контроль в системе государственного управления. Направленный

извне на деятельность полиции или любого иного органа власти общественный контроль изучает эту деятельность и, пользуясь доступными средствами оценки, определяет степень ее соответствия установленным целям, задачам и стандартам. К числу основополагающих конституционных положений для таких инструментов относится установленное ст. 33 Конституции РФ право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

В развитии вышеуказанных конституционных норм отечественное законодательство формирует механизм общественного контроля за деятельностью полиции, в рамках которого общество в лице отдельных граждан, создаваемых ими объединений и организаций, общественных советов при органах внутренних дел и иных субъектов обеспечивает реализацию своих интересов, к которым следует, в первую очередь, относить защиту различного рода прав и свобод, а также обеспечение законности в деятельности полиции.

Таким образом, следует констатировать, что общественный контроль за деятельностью полиции обладает глубокой социальной и правовой обусловленностью. Его сущностью являются равноправные субъект-субъектные отношения, посредством которых общество, стремясь к реализации своих интересов, анализирует, измеряет и оценивает деятельность данного органа власти, а при наличии в ней недостатков способно осуществлять соответствующую корректировку. Правильное понимание законодателем и правоприменителем характера соответствующих правоотношений способно формировать верный вектор их развития, при котором польза будет извлечена и государством, и обществом.