

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное казенное образовательное
учреждение высшего образования «Казанский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Кафедра административного права, административной деятельности и
управления органов внутренних дел

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

на тему: «Общественный контроль за деятельностью полиции

Выполнил: Хисамов Ильнар Наилевич
слушатель группы № 021,
обучающийся по специальности
40.05.02 - Правоохранительная
деятельность, 2012 года набора
Руководитель: преподаватель
кафедры административного права,
административной деятельности и
управления органов внутренних дел
КЮИ МВД России
старший лейтенант полиции
Александр Борисович Маратканов

Рецензент: Начальник ОУР УМВД
России по городу Тольятти
майор полиции Д.В.Бадаев

К защите _____

(допущена, не допущена)

Дата защиты «__» _____ 2017 г. Оценка _____

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава 1. Теоретико-правовые основы общественного контроля за деятельностью полиции	7
1.1. Понятие общественного контроля за деятельностью полиции.....	7
1.2. Нормативно-правовая основа общественного контроля за деятельностью полиции	17
Глава 2. Практика организации общественного контроля за деятельностью полиции.....	22
2.1. Общественный контроль за работой отделений полиции.....	22
2.2. Общественный контроль за работой дорожно-патрульной службы ГИБДД.....	27
2.3. Общественный контроль за работой полиции на публичных мероприятиях.....	30
2.4. Общественный контроль за работой патрульно-постовой службы и линейных отделов.....	34
2.5. Общественный контроль за деятельностью участковых уполномоченных полиции.....	45
Глава 3. Проблемы общественного контроля за деятельностью полиции и пути их решения	39
2.1. Проблемы общественного контроля за деятельностью полиции	46
2.2. Пути совершенствования общественного контроля за деятельностью полиции	54
Заключение	66
Список использованной литературы.....	67

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В правовом демократическом государстве общественный контроль является одной из важных форм социального контроля, самостоятельным способом обеспечения законности в сфере государственного управления, реализующимся, как правило, в правовых формах, и, кроме того, действенным средством противодействия коррупции. Для обеспечения эффективности и действенности общественного контроля велико значение общественного мнения, которое оказывает влияние на деятельность органов публичной власти. В условиях современной России происходит динамичное развитие институтов гражданского общества, повышается роль и значение общественного мнения, которое во многих случаях становится определяющим вектором развития российского государства. В полной мере это относится к деятельности полиции, которая является неотъемлемой частью государства, его аппарата принуждения, находится под пристальным вниманием общества, чему во многом способствуют развитие современных информационных технологий и деятельность независимых средств массовой информации (СМИ). Именно они во многом и формируют общественное мнение об административной деятельности полиции и органов внутренних дел в целом и тем самым способствуют активизации общественного контроля.

Таким образом, общественный контроль и общественное мнение оказываются неразрывно связанными друг с другом. Данное обстоятельство фактически признал и глава МВД России В.А. Колокольцев. Так, выступая на расширенной коллегии ведомства по итогам работы за 2014 год, он отметил, что органы внутренних дел стали более открытыми и подконтрольными обществу, о чем свидетельствуют мониторинги общественного мнения¹. Как

¹ Официальный сайт МВД России. – URL: <https://мвд.рф> (дата обращения: 05.03.2017).

видно, общественное мнение об органах внутренних дел, частью которых является полиция, рассматривается руководством министерства как основополагающий фактор оценки их деятельности.

Действительно, доверие и оценки работы полиции в последние несколько лет остаются на максимальном уровне. Так, по данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), доверие к сотрудникам полиции своего региона в 2016 г. выражают 47% россиян (в 2015 г. – 46 %).

Однако другая половина граждан (47%) еще относится к полицейским с недоверием. Части опрошенных в последний год приходилось сталкиваться с теми или иными противоправными действиями полицейских.

Каждый десятый был свидетелем грубого и бестактного обращения (11%), использования служебного положения в личных целях (8%). Также отмечаются случаи искажения фактов (7%), взяток (6%) и др. В целом, индекс работы полиции с 2013 по 2016 гг. остается практически неизменным: 47-46 п. (при возможном минимуме 0 и максимуме 100 п.)².

Следует сказать, что общественное мнение как социальное явление возникло в глубокой древности как способ самоуправления общин. Пройдя исторические эпохи античности, феодализма и капитализма, уже в XIX в. через профсоюзы и политические партии общественное мнение постепенно становится значимым социально-политическим институтом. Неудивительно, что в тот же период оно становится предметом исследования не только социологов, но и юристов³.

Термин «общественное мнение» возник в Англии (англ. «public opinion») еще в XVI в., а с XVII столетия стал широко употребляться в развитых европейских странах. Следует отметить, что «мнение» – это основанные на знаниях оценочные или эмоциональные индивидуальные

² Официальный сайт МВД России. – URL: <https://мвд.рф/publicopinion> (дата обращения: 05.03.2017).

³ Короткова Л.Н. Социология общественного мнения: конспект лекций. – СПб.: изд-во Михайлова В.А., 2000. – С. 4-6.

установки и взгляды на что-либо в складывающихся обстоятельствах⁴. Общественное же мнение следует рассматривать как совокупность оценочных суждений групп людей относительно проблем, событий и фактов действительности⁵.

В современных условиях возрастает опасность манипуляции общественным мнением в интересах внутренних и внешних сил, противодействующих легитимной власти. Негативное общественное мнение о государственном аппарате, отдельных высокопоставленных должностных лицах является важным фактором, влияющим на безопасность Российской Федерации. Закономерно, что органы власти, включая правоохранительные органы, акцентируют внимание на формировании своего положительного имиджа, вырабатывают меры и подходы, направленные на продуктивный диалог с институтами гражданского общества. На острие этой деятельности находится полиция, масштабная реформа которой в числе прочего преследовала цель обеспечения предельно возможной открытости органов внутренних дел, формирования эффективной системы общественного контроля их административной деятельности, включая деятельность полиции.

Роль и значение общественного мнения возрастают еще и потому, что в правовых, экономически развитых государствах современного мира происходит трансформация полиции, которая нацелена на ее превращение из сугубо силового органа, деятельность которого основана главным образом на осуществлении государственного принуждения, в сервисную структуру, ориентированную на предоставление услуг гражданам. Именно их мнение, как потребителей этих услуг, оказывается определяющим для оценки эффективности работы полиции. В обозримой перспективе по этому пути предстоит пройти и России.

Необходимость дальнейшего совершенствования организационно-правовых форм общественного контроля на основе использования

⁴ Даниленко В.И. Современный политологический словарь / В.И. Даниленко. – М.: Nota Bene, 2000. – С. 500.

⁵ Современная западная социология: словарь. – М.: Политиздат, 1990. – С. 232.

общественного мнения в качестве самостоятельного критерия оценки административной деятельности полиции предопределила актуальность настоящего исследования.

Степень разработанности темы исследования. Научный анализ литературы по избранной теме позволяет сделать вывод о междисциплинарном характере источников, которые условно можно разделить на три обособленных группы.

Первую группу составляют труды по теории права и административному праву таких авторов, как Ю.Е. Аврутин, А.Б. Агапов, Г.В. Атаманчук, М.И. Байтин, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, К.С. Бельский, Ю.А. Дмитриев, В.В. Денисенко, А.С. Дугенец, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, А.В. Малько, Н.И. Матузов, А.Ф. Ноздрачев, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов, Ю.А. Тихомиров, М.Е. Труфанов, В.Е. Чиркин.

Во вторую группу вошли работы ученых, в которых рассматриваются особенности общественного контроля и смежных с ним форм участия структур гражданского общества в правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти. Данной проблематикой плодотворно занимались В.В. Гриб, О.С. Забралова, С.М. Зубарев.

Третью группу составляют труды авторов, в которых исследуются правовые основы воздействия общественного мнения на органы внутренних дел России. Это работы А.М. Воронова, П.В. Десятых, Т.М. Заниной, А.В. Зубача, И.Ш. Килясханова.

Объектом исследования выступает совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе общественного контроля административной деятельности полиции, осуществляемой на основе и с учетом общественного мнения, при этом специально выделяются и анализируются общественные отношения, возникающие в результате ее оценки.

Предмет исследования составляют нормативная правовая основа общественного контроля административной деятельности полиции и органов внутренних дел в целом; административная и судебная практика;

законопроекты и проекты подзаконных нормативных правовых актов, устанавливающие порядок учета общественного мнения при осуществлении полицией административной деятельности.

Цель работы состоит в изучении специфики функционирования общественного контроля за деятельностью полиции.

Задачи:

- раскрыть понятие и сущность общественного контроля за деятельностью полиции,
- рассмотреть нормативно-правовую основу общественного контроля за деятельностью полиции,
- представить проблемы общественного контроля за деятельностью полиции и пути их решения.

Методологическую основу исследования образуют диалектический метод научного познания, методы анализа и синтеза, моделирования, системно-структурный, исторический, сравнительно-правовой, формально-логический, конкретно-социологический и иные методы исследования.

Нормативную основу исследования определяют Конституция Российской Федерации; административное, гражданское, уголовное законодательство Российской Федерации; указы и распоряжения Президента Российской Федерации; постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации; иные подзаконные нормативные правовые акты и, прежде всего, правовые акты МВД России, регламентирующие административную деятельность полиции. Работа базируется и на положениях международно-правовых актов, относящихся к деятельности полиции, а также законодательстве ряда современных государств ближнего и дальнего зарубежья.

Структура работы обусловлена содержанием и целями исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, списка использованных правовых актов и специальной литературы.

Глава 1. Теоретико-правовые основы общественного контроля за деятельностью полиции

1.1. Понятие общественного контроля за деятельностью полиции

В правовом демократическом государстве общество имеет широкие возможности влиять на государство, в том числе в предусмотренных законом формах эффективно контролировать власть. Наличие действенного механизма общественного контроля – неотъемлемый признак правового демократического государства. Необходимость формирования системы общественного контроля в нашей стране признана на высшем уровне. «Современной России необходима широкая общественная дискуссия, причем с практическими результатами, когда общественные инициативы становятся частью государственной политики и общество контролирует их исполнение»⁶, – подчеркнул глава российского государства в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2013 года.

Общественный контроль является особой формой взаимодействия государства и социума, которая возможна лишь при достижении последним определенного уровня развития, именуемого гражданским обществом. Поэтому исследование взаимодействия полиции и общественных институтов изначально требует изучения самой категории «гражданское общество». Сущность этого социального явления с позиции права достаточно лаконично выразила И. Л. Бачило: «состояние общества, способного разумно и на основе усвоенных знаний и опыта организовывать свою жизнь так, чтобы конфликтов и противоречий было как можно меньше, а способов обеспечения благоденствия, справедливости и достоинства каждого – как

⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. // Рос. газета. – 2013. – 13 дек.

можно больше»⁷. Несмотря на кажущуюся очевидность и простоту рассматриваемой категории, при ее научной трактовке возникают серьезные разногласия. Это обусловлено в числе прочего мультидисциплинарностью знаний о гражданском обществе – его изучают в рамках философских, социологических, политологических, экономических и юридических наук. Для того чтобы расставить все точки над «i», необходимо обратиться к истории формирования представлений о гражданском обществе.

Возникнув на волне эпохи Возрождения и Реформации, это явление привлекало внимание многих известных мыслителей. Так, Томас Гоббс определял гражданское общество как общество вражды людей друг с другом, которое для ее прекращения преобразуется в государство⁸. В свою очередь, Джон Локк делал особый акцент на государственных интересах в рамках гражданского общества, определяя его как «общество политическое»⁹. Глубоко и всесторонне идею гражданского общества разработал великий немецкий философ Г. В. Ф. Гегель. В его фундаментальном труде «Философия права» содержится специальный раздел «Гражданское общество», в котором, кстати сказать, освещаются и вопросы деятельности полиции. Причем полиция включена мыслителем в число трех моментов, которые содержит в себе гражданское общество¹⁰. Гегель исходит из того, что в сфере гражданского общества имеет место реальное функционирование права собственности, сила которой должна найти подтверждение в защите со стороны, в частности, полиции¹¹. Таким образом, по Гегелю, гражданского общества без полиции быть не может. Американская философская школа демонстрирует существенные расхождения во взглядах с европейцами. Томас Пейн высказывался следующим образом: «Гражданское общество – благо, а

⁷ Бачило И. Л. Информационное право: учебник. – М.: Юрайт, 2011. – С. 303.

⁸ См.: Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Сочинения Гоббс Т. в двух томах. Том 2. – М.: Мысль, 1991. – С. 132, 133.

⁹ Локк Д. Два трактата о правлении // Сочинения Локк Д. в трех томах. Том. 3. – М.: Мысль, 1988 – С. 306 – 317.

¹⁰ См.: Гегель Г. В. Ф. Философия права – М.: Мысль, 1990 – С. 233.

¹¹ См.: там же – С. 21.

государство – неизбежное зло. Чем совершеннее гражданское общество, тем менее оно нуждается в регулировании со стороны государства»¹².

Различия в определении феномена гражданского общества обусловлены исторической изменчивостью взаимоотношений между его институтами и государством как «взаимосвязанных, взаимозависимых и при этом чаще всего конкурирующих, а нередко и конфликтующих ценностей»¹³.

Оценивая взаимоотношения государства и общества, Ю. А. Тихомиров отмечает, что исторически «между ними либо вечный конфликт, либо отношения соподчинения первого второму на основании договора или конституции». Далее цитируемый автор отмечает, что согласно теоретической модели «гражданское общество, основанное на равенстве прав граждан и их публичном приоритете, является производителем материальных и духовных благ и призвано... контролировать государственные институты»¹⁴.

По мнению К. А. Струсь, гражданское общество представляет собой совокупность частных и межличностных отношений социального, политического, идеологического, культурного, религиозного, семейного и иного характера, направленных на удовлетворение интересов общества, отдельных индивидов и создаваемых ими институтов¹⁵.

Если говорить о признаках гражданского общества, то Ю.А. Тихомиров относит к ним юридическое основание (прямое или косвенное); самоорганизацию; самостоятельность; саморегулирование; самоответственность¹⁶. Интерпретируя данную концепцию в контексте административного права, В. В. Гриб предлагает выделить следующие

¹² Свободная энциклопедия «Википедия» // URL: ru.wikipedia.org/wiki/Гражданское общество (дата обращения: 24.08.2016).

¹³ Гриб В. В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: автореф. дис. д-ра юрид. наук. – М., 2011. – С. 27.

¹⁴ Тихомиров Ю. А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. – 2003. – № 10. – С. 36.

¹⁵ Струсь К. А. Государство и гражданское общество: проблемы правового взаимодействия в России: автореф. дис. канд. юрид. наук. – Саратов, 2003. – С. 9, 12.

¹⁶ См.: Тихомиров Ю.А. Указ. соч. – С. 39.

признаки институтов гражданского общества:

- 1) экономическая независимость;
- 2) автономность от органов публичной власти;
- 3) способность осуществлять (либо участвовать в осуществлении) общественного контроля за деятельностью органов публичной власти;
- 4) добровольность участия граждан в их деятельности;
- 5) осуществление представительства и защиты общественных интересов и интересов различных социальных групп;
- 6) добровольность участия граждан;
- 7) реализация прав, свобод и потребностей граждан в социально-экономических, общественных, политических, национальных, культурных, духовных, религиозных и иных сферах;
- 8) функционирование на основе общепризнанных гуманистических принципов¹⁷.

Е. С. Науменко выделена зависимость между способом организации взаимодействия и преобладанием государственного либо общественного интереса в решаемой проблеме. К способам взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества им отнесены:

1. Взаимодействие на паритетной основе (сотрудничество при равенстве значимости интересов): управленческое консультирование (совещательные органы с участием общественности: общественные консультативные советы, слушания, рабочие группы); переговоры и посредничество; совместные акции и публичные мероприятия; совместное обсуждение, выработка и участие в принятии нормативно-правовых актов и управленческих решений, а также принятие рекомендательных актов: заявлений, хартий, деклараций.

2. Взаимодействие на инициативной основе:

1) со стороны субъектов гражданского общества: доступ в государственные органы и к соответствующим должностным лицам, получение информации о деятельности органов исполнительной власти и

¹⁷ См.: Гриб В.В. Указ. соч. – С. 13.

соответствующих должностных лиц; индивидуальные и коллективные обращения; общественная экспертиза; общественный контроль, противодействие коррупции; лоббистская деятельность; гражданские инициативы, предложения, мероприятия в поддержку инициатив в сфере государственного управления; взаимодействие в области юридически значимых для органов исполнительной власти решений субъектов гражданского общества; участие в реализации задач и функций исполнительной власти;

2) со стороны субъектов государственного управления: исследование (мониторинг), учет и формирование мнения субъектов гражданского общества; получение юридически значимых для принятия правовых актов управления форм общественного одобрения; поддержка некоммерческих организаций; привлечение к выполнению задач и функций исполнительной власти.

3) Соглашаясь, в общем и целом, с мнениями указанных авторов, тем не менее хотелось бы сделать некоторые замечания и дополнения относительно функционально-институциональной структуры гражданского общества при организации его взаимодействия с государством и, в частности, органами внутренних дел. Во-первых, во взаимодействии органов государственной власти с институтами гражданского общества отчетливо виден обоюдный процесс влияния. Оно не сводится лишь к содействию общественным начинаниям и учету общественного мнения. Скорее, это сложный процесс одновременного взаимного давления и сотрудничества, преследующий социально значимые цели. Вряд ли можно согласиться с мнением Е. С. Науменко относительно необходимости разделения сфер «государственного управления» и «взаимодействия гражданского общества и органов исполнительной власти»¹⁸. Государственное управление включает в себя обращенный к обществу внешний контроль, чье предназначение

¹⁸ Науменко Е.С. Организационно-правовые способы взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества: автореф. дис. канд. юрид. Наук. – Саратов, 2010. – С. 13, 14.

сводится к упорядочиванию общественных отношений на основании нормативно установленных правил поведения. Эта деятельность, как представляется, выступает элементом взаимодействия государства и гражданского общества. Противоположной ей по вектору, но не по содержанию, является деятельность институтов гражданского общества, направленная на обеспечение законности и оптимизацию государственного управления. Думается, современные российские реалии требуют безоговорочно принять в качестве оптимальной системы взаимодействия государства и гражданского общества модель конструктивного сотрудничества, диалога, основанного на равноправии независимых взаимодействующих субъектов.

Во-вторых, ассоциировать гражданина с институтом гражданского общества, следует лишь в случае, когда он преследует не частные (личные), а публичные интересы. В противном случае обращение гражданина в полицию для получения какого-либо специального права или обжалование принятого должностным лицом постановления о привлечении к административной ответственности следовало бы расценивать как элемент контроля. Таким образом, такие направления деятельности, как доступ граждан в государственные органы и к соответствующим должностным лицам, получение информации о деятельности органов исполнительной власти, индивидуальные и коллективные обращения, далеко не всегда следует относить к формам взаимодействия государства и гражданского общества.

В-третьих, следует разделять автономную деятельность институтов гражданского общества и собственно их взаимодействие с органами власти. Так, К. А. Струсь, говоря о назначении институтов гражданского общества в правоохранительной деятельности, выделял два основных вектора. Первый имеет целью формирование нравственной и правовой культуры, тех или иных доктрин, взглядов, способствующих укреплению законности. Сюда относится предупредительная, профилактическая и воспитательная деятельность субъектов гражданского общества. Второй вектор представляет собой непосредственное участие общественных структур в обеспечении законности.

Это деятельность по защите своих прав, выявлению фактов правонарушений, злоупотреблений, противозаконных действий, привлечению к ним внимания общественности, а также официальных инстанций в целях устранения указанных аномалий. Оба названных вектора могут осуществляться как посредством взаимодействия с правоохранительными органами, так и самостоятельно институтами гражданского общества.

Итак, взаимодействие между государством и гражданским обществом следует, как представляется, разделить на три основных направления:

1) государственный контроль за социумом в целях соблюдения законности с последующей реакцией на противоправное поведение индивидуальных и коллективных субъектов;

2) сотрудничество государства и гражданского общества по вопросам, не вызывающим конфликта интересов;

3) общественный контроль за законностью и эффективностью государственного управления.

Учитывая рассмотренные характеристики сущности и принципов взаимодействия, сконцентрируем дальнейшее внимание на общественном контроле деятельности полиции. Исследованию понятия «контроль» (и сходного с ним термина «надзор») посвящены многие научные изыскания не только в сфере административного права, но и в других отраслях юриспруденции, технических науках.

С. Н. Баратановский отмечал, что обобщенно контроль можно определить как систему наблюдения и проверки процесса функционирования объекта с целью устранения отклонений от заданных параметров¹⁹. По мнению Н. М. Кониной, контроль представляет собой специфическую форму деятельности государственных органов по систематическому наблюдению и присмотру за деятельностью субъектов управленческих административно-правовых отношений с целью проверки соответствия их решений и действий

¹⁹ Баратановский С. Н. Административное право: учебник. – М.: Директ-Медиа, 2013. – С. 853.

требованиям законности²⁰. А. В. Нестеров трактует контрольную функцию как одну из субординационных функций управляющего субъекта (контролера) и управляемого (подконтрольного) субъекта, заключающуюся в проверке его контролируемых свойств и принятии мер (управляющих воздействий) в отношении подконтрольного субъекта при наличии несоответствия значений этих свойств установленным требованиям²¹.

Определение понятия «общественный контроль» неоднократно становилось объектом внимания ученых – юристов. Так, О. Н. Шерстобоев определяет его как вид деятельности негосударственных субъектов, направленный на выявление нарушений правовых норм органами публичной администрации и их должностными лицами²². По мнению С. М. Зубарева, общественный контроль – системная деятельность уполномоченных институтов гражданского общества и отдельных граждан по установлению функционирования государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, выполняющих отдельные функции, нормативно-правовым стандартам и корректирование выявленных отклонений посредством обращения в уполномоченные органы власти либо к общественному мнению²³. Близкое по содержанию определение общественного контроля дает О. С. Забралова. По ее мнению, общественный контроль – это деятельность институтов гражданского общества и отдельных граждан по проверке соблюдения требований законодательных актов и иных нормативных правовых актов, а также устранение выявленных нарушений посредством обращения как в

²⁰ Конин Н. М. Административное право России. Общая и особенная части: курс лекций. – М., 2004. – С. 234 – 236.

²¹ Нестеров А. В. Еще раз о властном контроле и надзоре // Административное право и процесс. – 2011. – № 3. – С. 10 – 12.

²² Шерстобоев О. Н. Общественный контроль в системе государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 4. – С. 28-31.

²³ Зубарев С. М. О федеральном законе «Об основах общественного контроля» // Проблемы науки административного права 6 Материалы конференции «Лазаревские чтения» (20-21 ноября 2014 г.) – М.: КОНТАКТ, 2015. – С. 143.

уполномоченные государственные органы, так и к общественному мнению²⁴. Как видно, в определениях С. М. Зубарева и О. С. Забравой непосредственно упоминается общественное мнение, что применительно к настоящему исследованию представляется особенно важным.

Известна попытка сформулировать понятие «общественный контроль» в узком смысле, а именно применительно только к деятельности органов внутренних дел. Такое авторское определение, к примеру, предлагает П. В. Десятых. Правда, по непонятным причинам данный автор рассматривает общественный контроль не иначе как «самостоятельную функцию государственного управления», под которой в его интерпретации следует понимать деятельность общественных и иных объединений граждан, самих граждан по изучению и оценке результатов функционирования органов внутренних дел, установлению соответствия их фактического состояния и структуры требуемому уровню и критериям, принятию соответствующих мер по устранению выявленных недостатков и распространению передового опыта.

Итак, под общественным контролем законодатель понимает деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемую в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Данное определение, на наш взгляд, лишь косвенно определяет сущность общественного контроля. Во-первых, первой целью общественного контроля названо наблюдение за деятельностью его субъектов. Иными словами, целью контроля является осуществление контроля. Это очевидная тавтология, не отражающая содержания самой контрольной деятельности.

²⁴ Забравова О.С. Общественный контроль в Российской Федерации: монография. – М.: НАВИГАТОР, 2011. – С. 18.

Во-вторых, неясно соотношение целевых ориентаций в рассматриваемом определении с целями и задачами общественного контроля, перечень которых дан в статье 5 того же закона. В-третьих, отсутствует легальное разъяснение понятия «публичные полномочия», которое выступает индикатором отнесения органа или организации к объекту контрольной деятельности. Думается, следует поддержать критику рассматриваемого понятия со стороны О. С. Соколовой, которая указывала на подмену целей общественного контроля формами этой деятельности²⁵. Поэтому закреплённая нормативно дефиниция общественного контроля требует уточнения, которое возможно только при четком определении элементов системы контроля.

Цели общественного контроля закреплёны в статье 5 анализируемого федерального закона. Сокращённо их можно определить следующим образом:

- а) обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов институтов гражданского общества;
- б) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций институтов гражданского общества;
- в) общественная оценка субъектов общественного контроля.

Как видно, цели в данном случае замкнуты на обществе и не проецируют позитивные последствия контроля на государство. При этом последние две позиции скорее выступают результатом реализации отдельных форм общественного контроля, нежели самостоятельными целями его осуществления в глобальном масштабе. Более того, все перечисленные цели представляются скорее промежуточными, нежели конечными. Как известно, одобряемая обществом и учитывающая его пожелания государственная политика, обеспечивающая реализацию и защиту прав и законных интересов институтов гражданского общества, – это идеальная модель государственного управления в условиях демократии.

²⁵ Соколова О. С. Правовое регулирование участия граждан в общественном контроле // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 2. – С. 133–138.

Изучение закрепленных в той же статье анализируемого федерального закона задач общественного контроля позволяет сделать вывод, что некоторые из них сформулированы шире его нормативно закрепленных целей. Так, соотнесение второй (повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества) и седьмой (повышение эффективности деятельности объектов общественного контроля) задач с целями общественного контроля позволяет утверждать, что скорее учет общественного мнения и общественная оценка государственных органов влекут повышение уровня общественного доверия к государственным институтам и эффективности государственного управления, нежели наоборот. Налицо нарушение причинно-следственной связи. Отдельно взятая задача не должна решаться посредством достижения нескольких целей. И здесь, думается, можно согласиться с замечанием С. М. Зубарева, который отмечает «размытость» легально закрепленных задач общественного контроля, некоторые из которых выходят за рамки самой контрольной деятельности²⁶.

Учитывая изложенное, целесообразно пересмотреть нормативно закрепленную цель общественного контроля, что, очевидно, потребует исследования его сущности.

Основополагающим для рассматриваемого вида деятельности выступает тезис о том, что публичные полномочия предоставляются государственным органам на демократической основе народом, который является единственным источником власти в Российской Федерации. В указанных же выше нормах закона прослеживается именно антагонистический подтекст взаимоотношений общества и государства. Общественный контроль, в том числе и деятельности полиции, как представляется, должен быть ориентирован не на осуществление отдельных процедур, а на достижение

²⁶ Зубарев С. М. Система общественного контроля за деятельностью органов публичной власти // Административное право и процесс. – 2014. – № 10. – С. 20 – 26

двуединой цели – обеспечение законности и повышение эффективности государственного управления посредством учета общественного мнения в рамках его осуществления и разрешение возможных конфликтов интересов институтов гражданского общества и государства.

1.2. Нормативно-правовая основа общественного контроля за деятельностью полиции

Нормативную правовую основу организации и осуществления общественного контроля в России можно разделить на следующие уровни:

1. Конституционный уровень обеспечен статьями 30 и 32 Основного закона Российской Федерации, а также отдельными положениями Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»²⁷.

2. Федеральное законодательство определяет основы организации общественного контроля, правовой статус его субъектов и особенности его реализации в отдельных сферах государственного управления: Федеральные законы от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»²⁸, от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»²⁹, от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О

²⁷ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.

²⁸ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 30 (ч. I). – Ст. 4213.

²⁹ Об общественных объединениях: федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.

некоммерческих организациях»³⁰, от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»³¹, от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»³², от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»³³.

3. Нормативные акты Президента РФ создают правовые основы для взаимодействия между государственными структурами и обществом посредством регламентации деятельности совещательно-консультативных органов. Примером тому могут быть Указы Президента РФ от 1 февраля 2011 г. № 120 «О Совете при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека»³⁴, от 28 июля 2011 г. № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел РФ»³⁵, от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел РФ и его территориальных органах»³⁶.

4. Правительство РФ в рассматриваемой сфере осуществляет стратегическое планирование, а также регулирует взаимоотношения институтов гражданского общества с федеральными органами исполнительной власти. Так, представляют несомненный интерес

³⁰ О некоммерческих организациях: федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145

³¹ О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. // Собр. Законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 90

³² Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 14. – Ст. 1536.

³³ Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2008. – № 24. – Ст. 2789.

³⁴ О Совете при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека: указ Президента РФ от 1 февраля 2011 г. № 120 // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 6. – Ст. 852.

³⁵ Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел РФ: указ Президента РФ от 28 июля 2011 г. № 1027 // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 31. – Ст. 4712.

³⁶ Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах: указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3154.

постановления Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Информационное общество (2011 – 2020 годы)"»³⁷ и № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности"»³⁸. Обеспечение учета результатов общественного контроля входит в круг задач Экспертного совета при Правительстве РФ, чей правовой статус определен Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 774 «Об Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации»³⁹.

5. Региональные нормативные правовые акты в сфере общественного контроля зачастую обеспечивают информационную открытость соответствующих органов власти, детализируют правовой статус общественной палаты субъекта РФ. Примером тому могут быть Законы г. Москвы от 12 марта 2014 г. № 9 «Об обеспечении открытости информации и общественном контроле в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг»⁴⁰ и от 4 июля 2012 г. № 34 «Об Общественной палате города Москвы»⁴¹, а также Постановление правительства Москвы от 12 октября 2010 г. № 938-ПП «О мерах по совершенствованию работы управ районов города Москвы с населением»⁴².

6. Муниципальные нормативные правовые акты хотя и заявлены в

³⁷ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)»: постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 18 (ч. II). – Ст. 2159.

³⁸ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345 // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 18 (ч. IV). – Ст. 2188.

³⁹ Об Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации: Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 774 // Собр. законодательства РФ. – 2012. – № 32. – Ст. 4560.

⁴⁰ Об обеспечении открытости информации и общественном контроле в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг: закон г. Москвы от 12 марта 2014 г. № 9 // Вестник мэра и правительства Москвы. – 2014. – № 19.

⁴¹ Об Общественной палате города Москвы: закон г. Москвы от 4 июля 2012 г. № 34 // Вестник мэра и правительства Москвы. – 2012. – № 39.

⁴² О мерах по совершенствованию работы управ районов города Москвы с населением: постановление правительства Москвы от 12 октября 2010 г. № 938-ПП // Вестник мэра и правительства Москвы. – 2010. – № 60.

качестве одного из регулирующих общественный контроль источников права, но фактически встречаются крайне редко, определяя лишь полномочия местных общественных палат.

Следует сказать, что общее понятие «общественный контроль» закреплено нормативно в статье 4 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который, несмотря на его несовершенство, в настоящей работе оценивается однозначно положительно. Принятие по инициативе Президента Российской Федерации данного нормативного правового акта стало важным шагом на пути развития партнерских отношений между государством и обществом.

Итак, общественный контроль деятельности полиции представляет собой деятельность институтов гражданского общества, заключающуюся в наблюдении, проверке и оценке деятельности полиции, а также иных структурных подразделений органов внутренних дел, обеспечивающих ее деятельность, в целях обеспечения законности и повышения эффективности государственного управления в сфере внутренних дел посредством учета общественного мнения в рамках государственного управления и разрешения возможных конфликтов интересов институтов гражданского общества и федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его структурных и территориальных подразделений.

Общественный контроль, в том числе и деятельности полиции, как представляется, должен быть ориентирован не на осуществление отдельных процедур, а на достижение двуединой цели – обеспечение законности и повышение эффективности государственного управления посредством учета общественного мнения в рамках его осуществления и разрешение возможных конфликтов интересов институтов гражданского общества и государства.

Глава 2. Практика организации общественного контроля за деятельностью полиции

2.1 Общественный контроль за работой отделений полиции

Участие граждан в контроле за работой отделений внутренних дел в России развивается довольно давно.

На законодательном уровне закреплено создание федерального и региональных общественных советов при МВД России и его территориальных органах и общественных наблюдательных комиссий (ОНК), члены которых обладают специальными полномочиями для оценки работы полицейских и мониторинга ситуации с правами задержанных и правами человека в целом. Однако, еще до создания в 2008 году ОНК правозащитники в разных регионах вели мониторинг отделений тогда еще милиции: как осуществляется прием заявлений у посетителей, как соблюдаются права задержанных. Известность получила акция «Неделя посещений милиции», которая проводилась несколько лет подряд во многих странах, включая Россию.

Контроль за деятельностью органов полиции можно разделить на санкционированный (участники получают соответствующие разрешения от органов государственной власти и наделяются специальными полномочиями) и гражданский (контроль основывается на гражданских правах и свободах в целом — праве участвовать в управлении государством, получать информацию от государственных органов, участие в подобного рода деятельности не требует специального разрешения и может не оговариваться в законодательных актах). Для осуществления довольно сложных и системных действий в рамках контроля за деятельностью органов власти (в том числе в рамках общественных советов и ОНК), его участники должны обладать необходимым экспертным уровнем, что также сужает число возможных участников. Необходимо отметить, что в целях защиты прав человека и повышения эффективности работы полиции, необходимы так же санкционированный общественный

контроль, и гражданский контроль в виде самых разных действия и на базовом и на экспертном уровнях.

Объединенная группа общественного наблюдения (ОГОН) с 2012 года организует различные кампании и действия по гражданскому контролю за деятельностью органов власти, в том числе в сфере взаимодействия граждан с полицией. Так, дни и декады проверки отделений полиции (ДПО) — акции гражданского мониторинга работы отделений полиции, были организованы ОГОН при поддержке Молодежного Правозащитного Движения. Безусловно, проблемные ситуации при общении граждан с полицейскими чаще всего возникают на улице или в отделении полиции, где люди могут быть как посетителями, так и задержанными. Участники ОГОН решили провести мониторинг публичной части отделений полиции, куда должен иметь доступ любой человек. ДПО ставят своей целью вовлечение большого числа граждан в разных регионах России в действия, способствующие открытости отделений полиции.

Мониторинг отделений полиции производился по следующим параметрам:

1. простота нахождения - наличие указателей, внешнее оформление;
2. доступность - возможность свободно войти в отделение без специального разрешения, доступ для людей с ограниченными возможностями, понятность правил и обязательных условий входа, в том числе проверка документов, личный досмотр и т. д.;
3. внутреннее информационное обеспечение - наличие, качество и полнота информационных материалов о правах задержанных и обязанностях сотрудников полиции, наличие номера горячей линии, контактов ОНК, общественного совета при управлении МВД России, управления собственной безопасности, регионального уполномоченного по правам человека, информация о начальнике и сотрудниках отделения полиции, графике приема, специфике работы отделения;
4. открытость - отношение сотрудников к посетителям, возможность встретиться с руководителем отделения или другим ответственным и

задать вопросы о работе отделения, предоставленные условия работы с посетителями и заявителями.

Данные критерии позволяют оценить как открытость и доступность отделений полиции, так и их базовую готовность к работе с задержанными и посетителями. В то же время важно заметить, что мониторинг в первую очередь ставит целью не поиск нарушений законодательства и привлечение к ответственности отдельных сотрудников, а развитие сотрудничества между гражданами и правоохранительными органами для совместного решения существующих проблем и улучшения текущей работы. Участники мониторинга должны быть беспристрастны, нейтральны и принципиальны.

По результатам проверки на 2016 год ДПО отделений полиции на всей территории Российской Федерации были получены следующие статистические данные:

1) Наличие уличных указателей.

Из всех проверенных отделений указатели есть лишь у 19%. При этом наблюдатели говорят, что 43% отделений сложно найти, а у 10% отделений полиции при входе нет таблички. Показательно, что даже местные жители зачастую не могли объяснить, где находится отделение полиции, даже если оно было возле их дома.

2) Отсутствие единого подхода к информационным материалам, размещенным в отделениях полиции.

В большинстве отделений полиции нет единого подхода к оформлению необходимой информации. С одной стороны, это связано с тем, что не во всех отделах в доступных для граждан помещениях есть место для размещения стендов. С другой — с тем, что в отделах нет сотрудника, ответственного за состояние стендов. В ряде отделов полиции информации нет вообще никакой, либо она неполна или устаревшая.

Информация о том, что можно подать заявление через интернет представлена в 61% отделений. График приема граждан есть в 88% отделений, но он не везде актуальный. В большинстве отделений отсутствует информация о правах

задержанных и обязанностях сотрудников полиции. Такого рода сведения есть лишь в 19% отделений, причем, как правило, это выдержки из законов и кодексов на листах формата А4, размещенные в комнатах для работы с задержанными, куда обычные посетители не могут попасть. Контакты общественных советов при региональных управлениях есть в 60% отделений; ОНК — в 32% отделений. Сведения о том, куда можно обжаловать незаконные действия полицейских, размещены в 60% отделений. Информационные материалы часто располагаются в темных местах либо удалены от посетителей так, что их сложно увидеть.

3) Отсутствие единого подхода к свободному доступу в отделение.

Исследование подтвердило выявленную ранее проблему отсутствия единого подхода к свободному доступу граждан в отделения полиции. В 53% отделений присутствуют КПП, в 61% — при входе надо предъявлять паспорт (либо допустимы другие документы в 59% случаев), а в 38% — на входе проводят досмотр вещей и проверку металлоискателем.

4) Сайты региональных управлений МВД России.

В составе аппаратно-программного комплекса (АПК) на 1 июня 2016 г. функционировали 96 сайтов территориальных органов МВД России. В ходе мониторинга были получены данные о количестве размещенной на сайтах новостной информации, соответствии контента требованиям нормативно - правовой базы, актуальности баз данных, контактов и иной информации, об уровне информационной активности, включая присутствие в социальных сетях. Отдельно был оценен технический уровень администрирования и оформления сайтов, имеющих унифицированную структуру и единые технологические возможности для размещения контента. Мониторинг сайтов территориальных органов МВД России показал значительное повышение технического уровня работы с контентом структурных компонентов АПК.

Гражданские активисты, участвовавшие в ДПО, за информацией обращались к сайтам, которые были созданы раньше и в настоящее время уже не являются официальными сайтами МВД России, то есть не относятся к

доменной группе mvd.ru. На неофициальных сайтах найти необходимую информацию довольно сложно. Это касается в первую очередь адресов и контактных данных отделений полиции (есть в 74% случаях), графика приема (43%), образцов заявлений (17%). В то же время поиск информации о 100 отделах полиции на сайтах доменной группы mvd.ru показал, что все необходимые данные там представлены.

Таким образом, проверки отделений полиции — первый шаг к системному контролю за деятельностью правоохранительных органов. Следующие шаги могут быть самыми разнообразными: от конкурсов плакатов с информацией для задержанных до создания онлайн-карты отделений полиции с комментариями и мобильного приложения для оперативной оценки отделения и т. п. Все зависит от настойчивости гражданского общества и готовности полицейских к взаимодействию с активистами.

2.2. Общественный контроль за работой дорожно-патрульной службы ГИБДД

Согласно пункту 1 статьи 50 Закона «О полиции», каждый гражданин имеет право на общественный контроль за деятельностью полиции. МХГ и Федерация автовладельцев России (ФАР) весной 2014 года приняли решение о проведении всероссийской кампании проверок работы дорожно-патрульной службы (ДПС) ГИБДД в рамках общественной инициативы «Гражданин и полиция».

Подчеркнем, что ФАР и МХГ развернули кампанию не для того, чтобы усугубить и без того не лучшую в общественном мнении репутацию ГИБДД. Цель — помочь избавиться службу от изъянов, поскольку именно это отражает интересы автомобилистов. Проект изначально активно обсуждался с руководством ГИБДД РФ, ряд акций готовился при их содействии. Гражданским контролерам дали возможность принять участие в патрулировании, в т. ч. поучаствовать в акции по поимке нетрезвых водителей.

Был открыт доступ на стационарные посты ДПС, разрешено проводить инспекцию строевых подразделений патрульной службы. По итогам кампании факты и выводы проверок планировалось предать гласности, обсудить с руководством ГИБДД.

Руководитель ФАР С. Канаев перед началом кампании сообщил: «Чтобы мнение о компетентности, исполнительности и профессионализме автоинспекторов было объективным, наши активисты-проверяющие проштудировали регламенты, законы и наставления, которыми руководствуется служба. Мы должны до нюансов понимать, насколько корректно, без предубеждения и в рамках обязанностей действует ДПС. Будем строги, однако не собираемся выискивать только недостатки, не пропустим и обязательно отметим работу полицейских, заслуживших добрых слов. Генеральная же цель — отшлифовать методику контроля, чтобы передать ее общественным активистам в регионах, дабы такие же проверки они проводили у себя на местах непредвзято, без ошибок и провокаций к полицейской несдержанности. Но мы хотим, чтобы контроль за дорожно-патрульной службой перешагнул рамки интересов ограниченной, как сейчас, группы активистов. Автоинспекторы наверняка будут стараться стать теми, какими мы хотим их видеть, если будут знать, что объективы всех водительских видеорегистраторов, фото- и видеокамер нацелены на них, что их и хорошие, и недостойные поступки появятся в Сети».

В 2016 году были проведены рейды с участием гражданских активистов по проверке работы сотрудников ДПС в 11 регионах страны. В целом не было выявлено грубых нарушений в работе полицейских. Однако все же нельзя говорить, что подобные проверки малоэффективны. Скорее наоборот, ведь начальствующий состав ГИБДД лишний (или весьма не лишний) раз напомнил своим подчиненным о тех рамках закона, в которых они должны действовать. Если проводить подобные мероприятия регулярно, то исполнение служебных обязанностей в рамках правового поля станет у сотрудников ГАИ хорошей привычкой. Предоставим слово С. Канаеву: «Основная часть мониторинга была

направлена на проверку соответствия работы сотрудников ДПС внутренним регламентам полиции. Ошибки есть. Но если смотреть на то, что нам продемонстрировали, то можно говорить о весьма эффективных формах работы сотрудников ГАИ. Просто их нужно внедрять повсеместно. Международный опыт показывает, что тотальные проверки сотрудников полиции дают высокие результаты. В плане открытости ГИБДД надо сказать, что есть еще к чему стремиться. Часто имеются указания руководства, которые не исполняются самими сотрудниками полиции. Из положительных моментов отмечу высокий уровень подготовки руководителей ГИБДД. Есть отлаженные схемы работы. Только хотелось бы, чтобы такая работа проводилась не только во время совместных с общественным контролем акций, но и в повседневной жизни. Да, мелкие нарушения сотрудники полиции во время наших мероприятий допускали, но чаще всего они были продиктованы отсутствием понимания наших уважаемых автовладельцев. С помощью подобных мониторингов должен налаживаться контакт водителей и работников ГИБДД. Надо сказать, что наша кампания — это лишь первая ласточка. Дальше нужно проводить мониторинг МРЭО, чем мы уже начали заниматься. Также нужно проверять реакцию полиции на обращения граждан. Мы предлагаем создать федеральные call-центры, в которых будут обрабатываться все обращения от граждан под контролем общественности. На базе этих центров дать возможность привлекать к ответственности водителей за определенные административные правонарушения (проезд на красный цвет, нарушение рядности, нарушение правил остановки/стоянки) на основании материалов, полученных от граждан, для определения которых не требуется проверка по точности данных и специальных приборов. Обязательными требованиями к видеоматериалам должны быть, дата, время и место с GPS/GLONASS координатами. Такие материалы надо приравнять к материалам автоматической видеофиксации, чтобы исключить закрытие их по сроку давности правонарушения».

2.3 Общественный контроль за работой полиции на публичных мероприятиях

В соответствии с Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», публичное мероприятие — это открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств.

Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Охрана общественного порядка и обеспечение безопасности граждан на публичных мероприятиях — одна из регулярных функций органов внутренних дел, обязанность, которую они осуществляют совместно с представителями органов власти и с организаторами. Массовые публичные мероприятия, пожалуй, самая конфликтная сфера, в которой пересекаются граждане и полицейские. От профессионализма охраняющих общественный порядок полицейских зачастую зависит и исход мероприятия — их действия должны быть направлены на минимизацию возможного вмешательства и максимальное содействие мирному прохождению мероприятия.

На государство возложена обязанность принимать все необходимые разумные меры, позволяющие оградить участников мирного собрания от физического насилия со стороны людей, пытающихся его сорвать или затруднить проведение.

Координаторы и участники ОГОН активно участвовали в мониторинге разных публичных мероприятий в личном качестве с 2007 года, а опыт

коллективного наблюдения ОГОН развивает с мая 2012 года, исходя из следующих основных форм:

1. Наблюдение как присутствие: уже само присутствие хорошо организованных, придерживающихся принципов ненасилия и верховенства права и подготовленных для ведения наблюдения людей в местах возможного проявления произвола и агрессии способно повлиять на развитие ситуации и снизить вероятность неблагоприятных сценариев

2. Наблюдение как мониторинг: независимое описание событий, хроники и отчеты используются при подготовке рекомендаций и обращений к власти, в экспертных докладах. Наблюдатели могут выполнять роль независимых свидетелей при последующих разбирательствах, а материалы наблюдения служат основой для оценки произошедших событий

3. Наблюдение как медиация: действия ОГОН направлены на снижение уровня агрессии в конфликтных ситуациях и преодоление противостояния между обществом и представителями власти.

Помимо перечисленного, ОГОН инициирует и поддерживает и иные гражданские действия, направленные на достижение обозначенных целей. Принципиальным моментом при этом является подход «третьей стороны»: выполняя свои функции, наблюдатели отказываются от любой символики и оценок, демонстрирующей их личные симпатии к той или иной стороне, и ставят целью только следование букве и духу права.

Как правило, в наблюдении на конкретной акции участвуют несколько групп наблюдателей. Их размер и число зависят как от предполагаемого масштаба акции, так и от протяженности маршрута в случае марша, шествия или демонстрации. Формируется также «штабная группа», которая, получая сводки с мест, составляет общую хронологию событий во время мероприятий. На подготовительной встрече создаются группы, определяется маршрут для каждой из них, так чтобы по возможности охватывалась вся территория публичного мероприятия, проводится инструктаж участников наблюдения, раздаются необходимые материалы. Региональное управление внутренних дел

предварительно уведомляется о готовящемся наблюдении и о составе наблюдателей. Рекомендуется также установить предварительный контакт с организаторами публичного мероприятия, разъяснив им функции и задачи наблюдателей. Итоги наблюдения обобщаются, анализируются, сопровождаются выводами и рекомендациями и затем по возможности отсылаются в органы внутренних дел и в иные органы власти, ответственные за охрану общественного порядка на публичных мероприятиях, а также организаторам.

В практике ОГОН на публичных мероприятиях наблюдатели обращают внимание на следующие факторы:

1. Открытость сотрудников полиции при несении службы.

Возможность идентифицировать полицейских:

- а) возможность свободно фотографировать и снимать на видео сотрудников полиции;
- б) наличие нагрудных знаков и возможность зафиксировать номер нагрудного знака;
- в) наличие иных опознавательных знаков, позволяющих идентифицировать сотрудников полиции;
- г) ношение форменной одежды;
- д) возможность при общении с полицейскими узнать и зафиксировать их Ф. И. О., должность и звание;
- ж) правовое обоснование полицейскими тех или иных требований (запрет съемки, требование документов для проверки и т. д.).

2. Оснащение полицейских:

- а) наличие средств специальной защиты (шлемы, щиты и т. п.);
- б) наличие снаряжения для разгона толп (огнестрельное оружие, газовые средства, водометы и т. п.);
- в) использование животных (лошади, собаки и т. п.)

3. Соответствие требований к поведению при несении службы:

- а) вежливость и тактичность при общении с гражданами, обращение на «вы», недопустимость грубости и оскорблений;
- б) предоставление необходимой информации;
- в) оказание медицинской помощи в случае необходимости.

4. Доступ на территорию проведения публичного мероприятия:

- а) досмотр личных вещей граждан (возможность пройти досмотр у лица того же пола, составление протокола досмотра);
- б) возможность связаться с представителем организаторов на входе;
- в) цензура плакатов и лозунгов на входе;
- г) изъятие вещей на входе (составление протокола изъятия, условия хранения изъятых вещей, возможность вернуть вещи после мероприятия);
- д) ограничение доступа на акцию (причины)

5. Действия полиции во время проведения публичного мероприятия:

- а) цензура плакатов, лозунгов и символики во время проведения публичного мероприятия;
- б) реакция полицейских при обращении к ним участников/организаторов и оказание содействия в решении вопросов;
- г) реакция на просьбы организаторов удалить с места проведения мероприятия лиц, не выполняющих законных требований организатора (провокаторов);
- д) реакция на просьбы граждан удалить с места проведения мероприятия участников, которые совершают правонарушения

6. Действия полиции при задержании граждан:

- а) совершил ли нарушение;
- б) называет ли сотрудник причину задержания;
- в) возможность составления протокола на месте;
- г) использование полицейскими при задержании спецсредств и приемов; д) оценка профайлинга при задержаниях (из-за символики, организации, социального положения, национальности и т. д.)

7. Действия в случае разгона:

- а) коммуникация с организаторами;
- б) наличие слышимых предупреждений и время ожидания реакции;
- в) возможность для граждан добровольно покинуть место проведения;
- г) использование специальных средств (дубинки, газ, водометы и т. п.);
- д) выделение журналистов и наблюдателей;
- и) пропорциональность силовых действий;
- к) попытки изолировать нарушителей порядка;
- л) нанесение телесных повреждений;
- м) оказание медицинской помощи.

Вышеуказанные факторы дают возможность всесторонне и всецело изучить правомерность работы сотрудников полиции на публичных мероприятиях, необходимый для контроля деятельности полиции.

2.4. Общественный контроль за деятельностью патрульно-постовой службы и линейных отделов

В обязанность полиции входит обеспечение правопорядка в общественных местах, и поэтому сотрудники патрулируют улицы всех населенных пунктов страны. Полицейские имеют специальную форму и отличительные знаки, обязаны представляться и показывать удостоверение при обращении к гражданам. Эти меры направлены в первую очередь для простого узнавания сотрудников полиции и для того, чтобы они не были анонимны, осуществляя те или иные действия. В то же время примеров, когда полицейские не представляются и не показывают удостоверение, до сих пор очень много. Согласно действующему с 1 марта 2011 г. Закону «О полиции», все полицейские, несущие службу в общественных местах, обязаны носить личные нагрудные знаки (пункт 5 статьи 25). Каждый нагрудный знак имеет номер и закрепляется за конкретным сотрудником приказом начальника территориального органа МВД России. При несении службы сотрудником

полиции в общественных местах нагрудный знак носится на левой стороне груди.

Обязанность ношения нагрудного знака и стала одной из мер, направленных на противодействие анонимности полицейских. Однако правозащитники и гражданские активисты из разных регионов России в течение длительного времени уже после вступления в силу закона наблюдали неисполнение принятой нормы: полицейские знак не носили и оставались анонимны при общении с гражданами. Зачастую ухудшало положение и то, что сотрудники полиции отказывались назвать свои Ф. И. О. и должность, предъявить служебное удостоверение, препятствовали ведению фото- и видеосъемки. В связи с этим граждане в случае нарушения прав сотрудниками полиции, не имели возможности установить личность полицейского-нарушителя и, следовательно, лишались возможности оспорить его действия в суде и органах прокуратуры и привлечь его к установленной законом ответственности.

В апреле 2016 г. участники Молодежного Правозащитного Движения, Объединенной группы общественного наблюдения и журналисты «Русского репортера» придумали акцию по мониторингу исполнения закона «О полиции» в части ношения нагрудных знаков и обязанности представляться гражданам полицейскими, которую назвали День проверки документов (ДПД). Организаторы акции планировали стимулировать руководство МВД России обеспечить своих подчиненных нагрудными знаками, а также проконтролировать исполнение закона сотрудниками полиции. Для проведения проверок документов в каждом городе находился координатор акции, который собирал инициативную группу участников. Для участников организовывались подготовительная встреча и правовой инструктаж. Сама проверка документов выглядела следующим образом. В проверке участвует группа проверяющих, желательно не менее трех человек, один из которых осуществляет запись проверки на видеокамеру или ведет фотосъемку, необходимую для фиксации действия полицейского и проверяющих. Проверяющий, обнаружив сотрудника полиции, несущего службу в общественном месте без идентифицирующего

нагрудного знака, подходит к полицейскому, здоровается, поясняет, что в данный момент он является участником гражданского контроля за исполнением Закона «О полиции», и в вежливой форме просит назвать Ф. И. О. и должность, предъявить служебное удостоверение, а также объяснить причину неисполнения закона — отсутствие нагрудного знака. Второй проверяющий заполняет анкету. Данные из регионов собирались общей организационной группой, после чего они были проанализированы, и итоги мониторинга с рекомендациями по исправлению ситуации с замеченными нарушениями Закона «О полиции» были переданы в МВД России. Координатор акции в каждом городе также передавал сведения о конкретных нарушениях закона и рекомендации в территориальный орган МВД.

Начиная с 2012 года ДПД прошли более чем в 25 регионах России. Уже после первых акций полицейское начальство во многих регионах обещало в ближайшее время обеспечить всех сотрудников полиции нагрудными знаками. В июне 2012 года министр внутренних дел В. Колокольцев поручил до 31 июля обеспечить всех сотрудников ведомства личными нагрудными знаками. В дальнейшем решить проблему анонимности полиции частично удалось: уже осенью 2012 года у большинства сотрудников были нагрудные знаки. Отметим, действия граждан в рамках проверки документов показывают полицейским, что гражданский контроль является полноценной формой исполнения законодательства и надзором за действиями правоохранительных органов.

В рамках общественного контроля за работой московских отделений полиции, а также организации безопасности на транспорте силами МХГ, ОГОН и общественных активистов неоднократно проводились рейды и проверочные мероприятия по районным отделениям полиции, вокзалам и отделениям на метрополитене. В процессе контрольных мероприятий выявлялись недочеты и несоответствия нормативно-определенным требованиям на местах, случаи отключения и неработоспособности технических средств обеспечения безопасности. Для сбора информации была разработана система анкет, в том числе электронных.

В связи с участившимися террористическими актами, 25 марта 2016 в офисе МХГ был проведен круглый стол «Обеспечение безопасности железнодорожных вокзалов». Председатель МХГ Л. Алексеева обратила внимание на необходимость вежливого обращения с гражданами сотрудников РЖД и полицейских, а также выработки доверительных отношений. IT-специалист В. Рязанский сделал предложения относительно мер повышения безопасности с использованием современных технологий. Заместитель начальника Главного управления на транспорте МВД России Д. Кондратьев предложил гражданским активистам ознакомиться с условиями труда полицейских и принять участие в совместных проверках вокзалов. Директор фонда «Транспортная безопасность» Б. Баделин говорил о повышении активности граждан в предотвращении терактов. Представитель дирекции железнодорожных вокзалов А. Панфилов сообщил, что после терактов в Волгограде число обращений граждан по поводу безопасности вокзалов значительно возросло. Он пригласил гражданских активистов посетить вокзалы, отметив большую проделанную работу по наведению там порядка. Член ОНК г. Москвы В. Химаныч резонно заметил, что очереди пассажиров перед входом в здания вокзалов, возникшие в связи с досмотром, создают угрозу безопасности. В конце мероприятия участники пришли к пониманию необходимости тесного сотрудничества и решили в течение двух недель сформировать конкретный план взаимодействия.

Весной МВД России поддержало инициативу МХГ о совместной проверке безопасности железнодорожных вокзалов и линейных отделов полиции. При участии Л. Алексеевой с 21 по 30 апреля в рамках акции «Декада Проверки Отделений полиции» (ДПО) и железнодорожных вокзалов активисты и неравнодушные граждане вышли проверять отделы полиции. Акция была проведена в Воронеже, Владимире, Екатеринбурге, Ижевске, Йошкар-Оле, Калининграде, Кирове, Краснодаре, Москве, Мурманске, Перми, Самаре, Санкт-Петербурге, Саранске, Саратове, Сочи, Сыктывкаре, Тихорецке, Тюмени и других городах. В проведении ДПО также участвовали представители

Молодежного Правозащитного Движения и Объединенной группа общественного наблюдения. В апреле впервые была проведена массовая проверка линейных отделов полиции на транспорте. В отличие от предыдущих на этот раз проверка вокзалов, линейных отделов и помещений полиции на станциях метрополитена была согласована с полицейскими и проходила при участии их представителей, а также журналистов.

«Внимание проверяющих было сосредоточено на организации входного контроля в здания и на перроны, деятельности сотрудников полиции, а также эффективности работы спецтехники, задействованной для контроля пассажиропотока. Особое внимание проверяющие обращали на наличие нагрудных знаков у сотрудников полиции», — рассказали правоохранители.

Гражданские активисты по инициативе МХГ в разных регионах страны провели проверки железнодорожных вокзалов и органов внутренних дел на транспорте для оценки защищенности объектов транспортной инфраструктуры.

По словам правозащитников, сотрудники Главного управления на транспорте МВД России, которому подчиняются линейные отделы и полиция в метро, открыты к сотрудничеству, легко идут на контакт, не прибегают к уловкам, с ними можно обсуждать любые вопросы. В рамках проверки вокзалов и линейных отделов приказом Главного управления за каждым активистом, который вызвался участвовать в проверке, закреплены конкретные сотрудники полиции, которые вместе с ним посещали отделы. Весной при сотрудничестве с органами внутренних дел прошла плановая проверка линейных отделов. Осматривая дежурные части транспортной полиции, гражданские активисты оценили комнаты для содержания лиц, доставленных в дежурную часть, наличие необходимой информации на стендах, места для заполнения гражданами документов. Участникам рейда показали, какая профилактическая работа ведется на вокзалах, а также привели статистику раскрытия преступлений, совершаемых на железнодорожном транспорте.

«Данные проверки проходят не впервые. Мы побывали на тех вокзалах, где обеспечение безопасности вызывало у нас наибольшее количество вопросов.

Мы убедились в том, что помещения для содержания задержанных граждан оснащены всем необходимым, там сделан ремонт, есть еда, постельные принадлежности. Могу сказать, что все замечания, которые мы высказали ранее, устранены», — отметил по итогам акции представитель МХГ В. Карастелев. В целом общественные контролеры положительно оценили меры защищенности объектов транспорта.

2.5. Общественный контроль за деятельностью участковых уполномоченных полиции

Кампания МХГ по взаимодействию граждан с участковыми уполномоченными полиции (УУП) проходила с июня по август 2016 года в более чем 20 регионах Российской Федерации. Ее участники — сотрудники МХГ, члены общественных советов при территориальных органах МВД, полицейские и простые граждане. Цель кампании — повышение эффективности работы участковых путем налаживания диалога между сотрудниками правоохранительных органов и жителями. Участники акции перед посещением участковых пунктов полиции (УПП) искали информацию об УУП в интернете, а затем на месте проверяли, соответствует ли она действительности. Также следовало оценить доступ к участковому: легко ли найти УПП, есть ли вывеска на входе, может ли самостоятельно попасть в помещение человек на инвалидной коляске, возможно ли проведение фото- и видео- съемки. Далее наблюдатели изучали информационные стенды на наличие таких важных сведений, как порядок приема граждан, телефоны дежурной части ОВД, опорного пункта, горячей линии регионального управления МВД России, контактов руководителя отдела полиции, ОНК, общественного совета и др. Затем они смотрели, насколько комфортно гражданам находиться в УПП: есть ли в помещении места для ожидания приема, столы, стулья, канцелярские принадлежности. Не обходили вниманием

поведение и наружный вид участкового: был ли он вежливым и одет по форме. С ним беседовали о проблемах, с которыми он сталкивается при выполнении своей работы. Участники кампании общались и с гражданами на улице: знают ли они своего участкового и как оценивают его работу. Следует отметить, что кампания была положительно встречена как со стороны граждан, так и со стороны полицейских. По наблюдению общественников, впервые вместо претензий граждане высказали предложения по совместному обеспечению безопасности и благодарили участковых.

Член Общественного совета при МВД по Удмуртской Республике А. Радевич считает, что каждая проверка работы УПП с привлечением общественности и СМИ приведет к переоценке гражданами всей деятельности полиции, так как нагрузка на каждого из сотрудников органов внутренних дел колоссальна.

«Благодарю за активную гражданскую позицию по вопросам обеспечения деятельности органов внутренних дел», — так отозвался об акции по проверке участковых уполномоченных в Екатеринбурге начальник отдела информации ГУ МВД России по Свердловской области полковник внутренней службы В. Горелых. И подобных положительных откликов немало. В некоторых регионах уже давно практикуется совместное наведение правопорядка. Так, в Красноярске несколько лет назад успешно существовало муниципальное предприятие «Городская молодежная народная дружина»: студенты вместе с сотрудниками ОВД осуществляли охрану общественного порядка. Оплата производилась из городского бюджета. УПП положительно оценивают инициативу Сибирского аэродинамического университета края, когда один раз в неделю студенты, приписанные к военной кафедре, несут службу совместно с участковыми на улицах города. В трех регионах (Ростовская область, Свердловская область, Москва) посещения носили масштабный характер, поэтому там получены наиболее репрезентативные данные.

Волгодонск, Ростовская область.

Было проверено шесть участков ОП № 1 и 11 участков ОП № 2 МУ МВД «Волгодонское» из 19 имеющихся. Два участка на момент проведения мониторинга сотрудниками не укомплектованы. В Волгодонске 170 000 жителей. На одного участкового в среднем приходится 10 000 жителей (прежняя норма — 3500). Было проведено анкетирование 727 горожан, проживающих на территории обслуживания участковых уполномоченных МУ МВД «Волгодонское». 8% сообщили, что обращались к участковому, 68% не знают своих участковых. 35% неудовлетворительно оценивают состояние право- порядка на улицах, 33% поставили удовлетворительную оценку УУП. Жители просят усилить ночное патрулирование кварталов — на улицах много пьяных. Большинство жителей хотят встречаться с участковыми, рассказать им о своих проблемах. При этом участковые не совершают поквартирных обходов и не устраивают сходы жителей во дворах. Жители очень недовольны тем, что участковые постоянно задействованы в усилении на различных мероприятиях в ущерб своей основной работе. Горожане со своими проблемами остаются на втором плане. Жители просят разместить на каждом подъезде расписание работы участковых с указанием часов приема и доступного сотового телефона. Многие, особенно пожилые люди, жалуются на молодежь, которая в ночное время распивает алкогольные напитки, шумит, ломает скамейки и детские площадки.

Свердловская область.

Координатор В. Рыбаков лично посетил и составил подробные отчеты о работе 47 УПП. В Свердловской области только на пять УПП (10% от общего числа) может попасть человек в инвалидной коляске. На подавляющем большинстве участковых пунктов стенды не имеют всей нужной информации. При этом в некоторых есть места принудительного содержания, которых быть не должно. Многие из опрошенных граждан не знают своего участкового, а те, кто знает, положительно оценивают общественный порядок на улицах и безопасность своего имущества. Основными проблемами, с которыми сталкиваются участковые, являются:

- 1) отсутствие оргтехники (компьютеров, принтеров, сканеров, стационарных телефонов, факсов); оргтехника приобретается участковыми самостоятельно.
- 2) отсутствие служебного транспорта;
- 3) отсутствие бесплатной сотовой связи;
- 4) форма не выдается;
- 5) отсутствие доступа в интернет;
- 6) необходимость принимать участие в мероприятиях, связанных с охраной общественного и выходящих из сферы компетенции участковых;
- 7) отсутствие аптек и огнетушителей, холодильника, приборов для питьевой воды;
- 8) канцтовары и юридическая литература приобретаются за свой счет;
- 9) отсутствие прямого доступа к базам МВД;
- 10) отсутствие камер видеонаблюдения на большинстве участков;
- 11) необходимость рассматривать большой объем заявлений, не относящихся к компетенции участковых.

Москва.

В Москве было посещено наибольшее число УПП — 56 (всего в Москве 810 УПП, по штату должно быть 2618 УУП). В двух случаях удалось несколько часов побыть с участковыми при исполнении ими повседневных обязанностей. О московских участках можно найти полную информацию в интернете: Ф. И. О., контактные телефоны и пр. УПП тоже довольно легко отыскать. Внутри есть стенды, однако на них не всегда можно обнаружить всю необходимую информацию. Как правило, нет сведений о правах задержанных и обязанностях сотрудников полиции, контактов Общественного совета при ГУ МВД России по г. Москве ОНК. В помещениях опрятно, есть стулья и столы для посетителей, бумага и ручки, книга жалоб и предложений. Участковые аккуратны, вежливы, носят нагрудные знаки. Жители оценивают их работу как удовлетворительную или хорошую.

Основные проблемы, с которыми сталкиваются УПП в своей деятельности:

- 1) обилие бумажной работы, которая отвлекает от более важных дел и непосредственного общения с жителями районов;
- 2) отсутствие транспорта и необходимой оргтехники;
- 3) маленький штат сотрудников;
- 4) ненормированный рабочий день, сверхурочные не всегда оплачиваются;
- 5) отсутствие у участкового собственного жилья на участке, где он работает.

Итак, за три месяца проведения кампании в Российской Федерации проверено 129 опорных пунктов участковых уполномоченных. Информацию о 114 пунктах (88%) общественники нашли в интернете. В 77% указанные Ф. И. О. сотрудников соответствуют действительности (Москва, Красноярский край, Липецк). Информационные стенды есть практически везде (93% УПП), но во многих регионах они не содержат всех необходимых сведений. Информацию о том, куда звонить, если не приняли заявление, можно найти только в 51% УПП, а о том, что можно подать заявление через интернет, — в 41% (размещение подобной информации не является обязательным). С отсутствием данной информации участники кампании столкнулись в Брянской области, Республике Коми. Как положительный пример можно привести Ростовскую область. Порядок приема граждан тоже есть почти везде (92%), телефон дежурной части ОВД, ОП, горячей линии — в 91%. А информации о правах задержанных и обязанностях сотрудников полиции явно не хватает. Часто отсутствуют контакты ОНК (Москва, Республика Коми, Кировская область и др.), всего лишь 37% пунктов содержат данные сведения. Немного лучше обстоит дело с контактами общественных советов — они есть в 57% УПП. Общероссийской проблемой является отсутствие пандусов. В 84% УПП люди на инвалидной коляске в них не смогут попасть. Как положительный пример можно отметить пункты г. Кирова, а в Екатеринбурге только на пять УПП может попасть человек с ограниченными физическими возможностями.

Мест для ожидания приема гражданами нет только в 10% УПП. Со столами, стульями, письменными принадлежностями также практически нет проблем. Немаловажно, что абсолютно на всех УПП прием граждан производится не реже

трех раз в неделю, включая один из выходных дней. Порадовал наблюдателей опрятный внешний вид полицейских. 95% участковых носят нагрудные знаки, при этом согласно ФЗ «О полиции» его ношение в помещении УПП не является обязательным. В 88% случаев проверяющими было особо отмечено вежливое отношение в свой адрес со стороны полицейских. При осуществлении своей деятельности участковые по всей стране сталкиваются, как правило, с одними и теми же проблемами: загруженность бумажной работой (помощник есть только у 10% участковых); отсюда ненормированный рабочий график, доплата за который стражам порядка выплачивается не везде; отсутствие необходимой оргтехники, служебного транспорта и сотовой связи. По результатам акции выяснилось, что служебная мобильная связь предоставлена только 56% участковых, за что можно поблагодарить руководителей территориальных ОВД, так как эта опция не является обязательной. 6% УПП требуют ремонта, 13% находятся в удовлетворительном состоянии, 57% — в хорошем и 24% — в отличном.

Кампания показала, что граждане довольно хорошо знают своих участковых (81%). При этом обращались к нему с жалобами и заявлениями не более 45%. Из них удовлетворены результатами обращений 76%. О продаже алкоголя вне магазинов рассказали 12% опрошенных, о продаже наркотических средств — 7%. О притонах и игровых залах — 10%. Общественный порядок на улицах и в подъездах оценили на «хорошо» 44% респондентов. На «отлично» — всего 8%.

«Участковый — это тот человек, который ближе всего к жителям, — говорит член Общественного совета при МВД России, председатель МХГ Л. Алексеева, — тот человек, который должен быть примером для окружающих, к которому захочется прийти не только с проблемами, но и чтобы поделиться радостью. Проведение подобных проверок участковых пунктов полиции дает свои положительные результаты. В случае выявления каких-либо недочетов активисты дают свои рекомендации, что в свою очередь позволит улучшить условия работы самих полицейских».

Учитывая положительный опыт, Л. Алексеева обратилась к министру внутренних дел В. Колокольцеву с просьбой продолжить проведение кампании по проверке работы сотрудников органов внутренних дел.

Глава 3. Проблемы общественного контроля за деятельностью полиции и пути их решения

3.1. Современное состояние и оценка проблем общественного контроля за деятельностью полиции

В 2011 году с принятием Закона «О полиции» милиция была переименована в полицию. После назначения в 2012 году министром внутренних дел В. Колокольцева появились надежды на проведение реальных реформ, концепция которых изложена в «Дорожной карте»⁴³ — комплексе первоочередных мер по реформированию МВД. Одним из пяти важнейших пунктов «Дорожной карты» является восстановление доверия общества.

Поскольку эффективно бороться с преступностью без поддержки граждан невозможно, «Дорожная карта» должна предоставить дополнительные механизмы для организации эффективного взаимодействия правоохранительных органов и гражданского общества. Речь идет о расширении полномочий общественных советов при подразделениях МВД России, формировании экспертных советов, внедрении практики консультаций подразделений полиции с общественностью и населением по наиболее актуальным вопросам⁴⁴.

В «Дорожной карте» предлагается разработать и принять Концепцию взаимодействия между МВД с институтами гражданского общества. Общественный контроль за деятельностью полиции в России имеет как государственнообщественные формы организации (ОНК, общественные советы, Общественные палаты), так и гражданские.

⁴³ Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // Рос. газ. 04.02.2013. URL: <http://www.rg.ru/2013/02/04/karta-mvd-site-dok.html> (дата обращения: 11.01.2015).

⁴⁴ Состоялось заседание Расширенной рабочей группы по реформированию органов внутренних дел России // МВД России: [офиц. сайт]. 11.10.2012. URL: http://www.mvd.ru/news/show_114533 (дата обращения: 12.05.2014).

Общественный контроль регулируется международными и национальными нормами.

Кроме того, в соответствии с пунктом 6 статьи 9 ФЗ «О полиции», общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции, определяемых федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Данное положение дает правовые основания не только для осуществления общественного наблюдения, но и учета мнений граждан в оценке деятельности полиции.

Общественное мнение воздействует на систему государственного управления, включая полицию и органы внутренних дел в целом, как неотъемлемую составную часть этой системы, посредством реализации контрольной, номенклатурной и директивной функций. Критериями определения допустимости использования общественного мнения в государственном управлении должны являться рациональность и эмоциональная нейтральность субъекта оценки.

Общественное мнение о полиции – возникающая с учетом индивидуальных характеристик респондентов и под воздействием факторов внешней среды форма общественного сознания, в которой проявляется отношение различных групп людей к деятельности полиции и оценка этой деятельности, реализующая контрольную, директивную и номенклатурную функции и осуществляющая воздействие на систему государственного управления в сфере внутренних дел.

Формирование общественного мнения о полиции – публичная информационная деятельность органов государственной власти, направленная на создание доверительных отношений между гражданами и полицией, формирование объективной оценки ее деятельности посредством полного и достоверного информирования о результатах правоохранительной работы.

Информационное сопровождение деятельности ОВД при взаимодействии с институтами гражданского общества – осуществляемая на основе принципов

законности, соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина, открытости и публичности деятельности ОВД, общественного доверия, научной обоснованности реализуемых мероприятий, взаимовыгодного сотрудничества органов внутренних дел и структур гражданского общества уполномоченными подразделениями ОВД (их должностными лицами) деятельность по информированию общества о деятельности ОВД в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности и коррупции; сбору и получению значимой в оперативно- служебной деятельности информации от населения; изучению и использованию общественного мнения об органах внутренних дел; формированию объективного имиджа сотрудника полиции и служебной репутации МВД России.

Государственные институциональные формы в отличие от гражданских форм организации общественного контроля не требуют особых полномочий, предусмотренных специальными законодательными актами. Международные нормы отражены в документах ООН, Совета Европы и ОБСЕ и имеют рекомендательный характер для властей Российской Федерации.

В целях исследования процесса институционализации общественного контроля важно получить ответ на следующие вопросы:

1. В какой степени граждане могут получить доступ к изучению деятельности полиции, не являющейся секретной?
2. Заинтересовано ли руководство органов внутренних дел содействовать общественному контролю?
3. Как используются в системе МВД результаты общественного контроля?

Ответы на эти вопросы смогут показать состоятельность работы полиции как государственного органа. На разных этапах предпринимались попытки

обобщить опыт общественного контроля, который не носит пока массового и системного характера⁴⁵.

В последнее время появляются не только опросы общественного мнения, но и независимые исследования механизмов правоохранительной системы⁴⁶, которые становятся предметом обсуждения среди экспертов, общественности, представителей МВД и других государственных органов. В целом приходится признать, что полиция все еще остается прежде всего институтом репрессивным, не преодолевшим наследие советского прошлого⁴⁷, и принципы верховенства права, нацеленности на защиту прав и свобод человека пока так и не стали для ее сотрудников руководящими.

Несмотря на трудности, в России есть положительные примеры осуществления общественного контроля за деятельностью полиции.

В 2009 году в 17 субъектах РФ проводилась акция «Неделя посещений отделений милиции»⁴⁸ — проект независимой ассоциации общественных организаций Altus⁴⁹ по оценке качества предоставляемых гражданам правоохранительных услуг.

Основной задачей исследования была разработка рекомендаций по повышению качества правоохранительных услуг, а также улучшение взаимоотношений граждан и милиции в целом.

В течение недели небольшие группы (по три-пять человек) в 16 странах посещали местные отделения органов правопорядка и заполняли специально

⁴⁵ Бабушкин А. Карманная книжка общественного инспектора // Комитет «За гражданские права». URL: <http://www.zagr.org/infodown/karmannaya-knizhka-obshestvennogo-inspektora.pdf>; Его же. Наставление по проверке соблюдения прав человека в учреждениях и органах внутренних дел // Там же. URL: <http://www.zagr.org/593.html> (дата обращения: 12.05.2014).

⁴⁶ Результаты исследования, представленные в ноябре 2012 года, см.: Ин-т проблем правоприменения: [сайт]. URL: <http://enforce.spb.ru/products/other-publications/5808-issledovanie-mekhanizmovraboty-rossijskoj-pravookhranitelnoj-sistemy> (дата обращения: 22.02.2015).

⁴⁷ См. доклад российских НКО о соблюдении Российской Федерацией КПП в 2006—2012 годах на сайте общества «Мемориал»: <http://www.memo.ru/uploads/files/871.pdf> (дата обращения: 12.05.2014).

⁴⁸ В Рязани началась «Неделя посещений отделений милиции» // МВД России: [офиц. сайт]. 27.10.2009. URL: http://contrast.mvd.ru/news/show_8511 (дата обращения: 12.05.2014).

⁴⁹ URL: <http://www.altus.org> (дата обращения: 12.05.2014).

разработанную анкету, состоящую из 20 вопросов, классифицированных по пяти категориям: ориентация на оказание помощи гражданам; материально-технические условия; взаимоотношения с гражданами; подотчетность обществу; условия содержания задержанных.

Акция позволила гражданам более близко познакомиться с правоохранительными органами. В свою очередь на основе анализа полученных данных и сопоставления своего опыта с деятельностью других отделений не только в своем регионе, но даже и в других странах сотрудники правоохранительных органов получили возможность повысить уровень предоставляемых обществу услуг. Волонтеры проверяли наличие в отделении доступной информации о типичных преступлениях, карты с отмеченными опасными участками в районе, информации о способах обжалования незаконных действий сотрудника, возможности идентификации сотрудников (например, по нашивкам с именем и фамилией, жетонам с персональным номером).

Условия содержания задержанных также были объектом инспектирования. Их оценили на предмет безопасности задержанных, наличия возможности идентификации задержанных, условий для посещения адвокатом и родственниками. Особое внимание было уделено оценке условий содержания с точки зрения санитарных норм (чистота, вентиляция, наличие туалета, душа).

Представляют интерес опыт мониторинга этнически избирательного подхода милиции в московском метро, проведенный организацией «ЮРИКС»⁵⁰, и общественные расследования преступлений сотрудников МВД, которые ведут фонд «Общественный вердикт», Ассоциация «АГОРА», Комитет против пыток и др.

В ноябре 2012 года были подведены итоги 176 общероссийской кампании общественного контроля выполнения ФЗ «О полиции».

⁵⁰ Этнически избирательный подход в действиях милиции в московском метро. М.: Новая юстиция, 2006. 80 с.

С 22 сентября по 22 октября организаторы провели общероссийский мониторинг соблюдения пункта 5 статьи 25 ФЗ «О полиции», который гласит: «На форменной одежде сотрудника полиции, несущего службу в общественных местах, размещается нагрудный знак, позволяющий идентифицировать сотрудника полиции». В результате выяснилось, что требования закона соблюдаются не в полном объеме. Однако нельзя не отметить готовность территориальных управлений внутренних дел исправить ситуацию. Если накануне первого Дня посещения полиции некоторые управления высказывались против подобной формы контроля, то впоследствии число противников акции практически сошло на нет. Более того, в некоторых регионах отмечалось благожелательное отношение к такой форме контроля. Особо следует отметить Москву и Воронеж, где проверки осуществлялись при поддержке руководства территориальных управлений. Рассмотрим еще несколько примеров кампаний гражданского контроля за деятельностью полиции⁵¹.

В ходе общественного обсуждения законопроекта «О полиции» в 2010 году силами НКО была организована кампания за принятие пяти поправок, которые могли бы защитить гражданина от бытового произвола со стороны будущих полицейских и поднять доверие общества к полиции:

1. Обязательным элементом форменной одежды должна стать нашивка или бэйдж с фотографией, именем и фамилией, а также должностью сотрудника полиции и названием отделения, в котором он служит.

2. Милиционеры должны быть обязаны составлять протоколы об административном правонарушении на месте правонарушения (как это делают сотрудники ГИБДД), прибегая к доставлению в отделение или задержанию лишь в исключительных, строго оговоренных случаях.

⁵¹ Описание акции взято из: Доклад «Общественный контроль выполнения Закона «О полиции» / «Трансперенси Интернешнл — Р»; Молодежное правозащитное движение. М., 2012. URL: http://transparency.org.ru/component/docman/cat_view/41--?limit=5&limitstart=60&order=date&dir=DESC (дата обращения: 22.02.2015).

3. Сотруднику полиции должно быть запрещено препятствовать аудиоили видеозаписи при общении с гражданином;

4. У гражданина должно быть право на самостоятельный телефонный звонок при задержании;

5. Должна существовать единая федеральная круглосуточная горячая линия по приему жалоб на действия сотрудников полиции.

По результатам обсуждения эти предложения набрали подавляющее большинство голосов. 23 сентября 2010 года президент Д. Медведев на совещании, посвященном итогам общественного обсуждения проекта закона «О полиции», поддержал часть выдвинутых правозащитниками предложений. В результате два пункта попали в итоговый текст закона: право на звонок (пункт 7 статьи 14) и нагрудный знак (пункт 5 статьи 25). Также президент поддержал идею горячей линии: «Нужен общедоступный телефон, чтобы люди могли сообщать в вышестоящие инстанции о бездействии полиции, или о том, что не принимается мер, которые необходимо принять, или о нарушении их прав со стороны самих сотрудников полиции. Поэтому я поручаю Правительству и, естественно, МВД и Минкомсвязи проработать вопрос о создании единого колл-центра, звонок в который из любой точки России был бы бесплатным». Наконец, МВД России издало приказ от 22 августа 2012 года № 808 «О создании системы «горячей линии МВД России».

Следующий пример — кампания по общественному контролю за деятельностью полиции «Месяц проверки документов» (о которой говорилось выше), ставшая органичным продолжением «Кампании 5П», заключалась в мониторинге наличия нагрудных знаков у полицейских, которые вступают в наибольший контакт с гражданами (дежурные части и ППС).

Кроме того, проверялась готовность полиции оказывать сервисные функции и обеспечивать защиту прав и законных интересов граждан. В мониторинге участвовали журналисты, представители правозащитных организаций, но больше всего было обычных граждан.

В общей сложности в нем приняли участие около 150 человек из более чем 30 городов России. 29 сентября 2012 года в 22 городах, включая Москву, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Волгоград, Новосибирск, Воронеж, Сочи, Сыктывкар, Мурманск, Томск, был проведен День проверки документов (ДПД), организованный Молодежным правозащитным движением и организацией «Трансперенси интернешнл — Р». Как показал мониторинг, в нескольких регионах 88 нагрудные знаки были выданы полицейским незадолго до 29 сентября. Тем не менее участники мониторинга встретили более 50 сотрудников полиции без нагрудных знаков.

В ряде случаев полицейские отказывались представляться, прятали знаки в нагрудных карманах, незаконно требовали у проверяющих предъявлять документы и даже пытались убежать. Всего было проверено около 300 полицейских. 20 октября в девяти городах был проведен еще один ДПД.

В Челябинске в этот день, по словам участников мониторинга, полицейские отсутствовали в принципе. В Комсомольске-на Амуре за четыре часа проведения мониторинга не было найдено ни одного сотрудника полиции и ни одной патрульной машины. Аналогичная ситуация была в г. Качканаре Свердловской области. В Липецке, Уфе, Саранске и Астрахани не было выявлено ни одного нарушения. Незначительные нарушения были зафиксированы в Москве и Новосибирске — в общей сложности у троих полицейских не оказалось нагрудных знаков. Организаторов попросили заполнить анкету об итогах мониторинга. В конечную выборку попали 14 городов: Сочи, Калуга, Мурманск, Кандалакша (Мурманская область), Саратов, Москва, Новосибирск, Железногорск (Курская область), Киров, Томск, Волгоград, Петрозаводск, Сыктывкар и Белгород.

В мониторинге в этих городах приняли участие 97 человек, было проверено 211 полицейских. Все требования закона были соблюдены у 174 полицейских (82,5%). По крайней мере в трех городах (Саратов, Томск и Петрозаводск) все сотрудники полиции, замеченные на улице, были с нагрудными знаками. Участники мониторинга встретили трех полицейских с

нагрудными знаками старого образца и 34 сотрудника без нагрудных знаков (17,5%). В восьми городах в местное управление МВД были отправлены уведомительные письма о проведении мониторинга. УМВД России по Кировской области и УМВД России по Волгоградской области опубликовали пресс-релизы о выдаче нагрудных знаков в день проведения мониторинга.

Ответы полицейских, записанные участниками мониторинга, позволяют выделить основные причины отсутствия нагрудных знаков:

«Руководство не выдало», «еще делается» и т. д. — наиболее популярное объяснение. В шести из 11 городов, где были обнаружены полицейские без нагрудного знака, полицейские чаще всего ссылались на эту причину. В Сыктывкаре без нагрудного знака нес службу в общественном месте сотрудник изолятора временного содержания.

«Не нужен», «на нас не распространяется закон», «стажеры» и т. д. — второй по популярности ответ.

В Железногорске мониторинг проводился во время городского праздника, и для охраны правопорядка были привлечены разные подразделения МВД, например, межрайонный регистрационно-экзаменационный отдел ГИБДД. Один из сотрудников заявил, что ФЗ «О полиции» и устав ППС на него не распространяются. Кроме того, в разных городах службу по охране общественного порядка несли стажеры, военнослужащие внутренних войск и дружинники. При этом участники мониторинга в Сочи отмечают, что представители добровольных народных дружин в казачьей форме, пользуясь анонимностью, «отличаются хамским поведением».

«Знак тяжелый», «крепление неудобное, отрывает пуговицу левого нагрудного кармана», «не продуман» и т. д. — полицейские прячут нагрудный знак в карман, укрывая либо идентификационный номер, либо полностью весь знак.

В Калуге и Белгороде таковых было обнаружено четыре. После сделанного замечания полицейские надели знаки. В шести городах полицейские представлялись сами или по просьбе граждан.

В целом респонденты отмечали вежливость сотрудников, однако случались и напряженные ситуации.

13 полицейских отказывались общаться, вели себя некорректно, запрещали фото-, видеосъемку, необоснованно проверяли документы у участников мониторинга или даже убегали от контроля. Анонимные полицейские вели себя более настороженно и некорректно, чаще отказываясь представиться и избегая съемки.

С прочими препятствиями участники общественного контроля сталкивались значительно реже.

Проведение мониторинга в формате Дня проверки документов можно признать успешным опытом реализации общественного контроля за соблюдением норм ФЗ «О полиции». В основном достигнуты положительные результаты, и в подавляющем большинстве проверенных субъектов РФ требования закона начали исполняться.

Однако пробелы в законодательстве позволяют полицейским или военнослужащим внутренних войск, несущих службу в общественном месте, оставаться анонимными.

Ликвидация этих пробелов, а также введение нагрудного знака с фамилией, именем и отчеством патрульного позволят повысить уровень доверия к полиции и ее подотчетность гражданам.

3.2. Пути совершенствования общественного контроля за деятельностью полиции

В 2012 году была создана как горизонтальная структура и долгосрочная гражданская неполитическая инициатива Объединенная группа общественного наблюдения, которая декларировала нацеленность на «развитие системы гражданского контроля за действиями властей в публичной сфере и прежде всего там, где регулярно возникают общественные конфликты или ситуации

напряжения между обществом и властью: на публичных акциях; в судах; при взаимодействии полиции с гражданами, а также, в перспективе — в закрытых учреждениях (тюрьмы и иные места принудительного содержания, армия и пр.)»⁵². Организаторы ОГОН из Молодежного правозащитного движения, «Трансперенси Интернешнл — Россия» и МХГ выступили с декларацией: «Цели ОГОН: повышение открытости, доступности и подотчетности органов власти; укрепление гражданского контроля и повышения роли и значения гражданского участия; снижение уровня конфликтности в обществе и между гражданами и властью.

Основные функции ОГОН:

– Присутствие.

Уже само присутствие хорошо организованных и подготовленных для ведения наблюдения людей в местах возможного произвола, придерживающихся принципов ненасилия и верховенства Права способно повлиять на развитие ситуации и снизить вероятность произвола.

– Мониторинг.

ОГОН занимается независимым описанием событий, составляет хроники и отчеты, которые используются при подготовке рекомендаций и обращений к власти, в экспертных докладах и пр. Кроме того, участники ОГОН могут выполнять роль независимых свидетелей при последующих разбирательствах.

– Медиация.

Действия ОГОН направлены на снижение уровня агрессии в конфликтных ситуациях и преодоление противостояния между представителями общества и представителями власти.

– Помимо вышеперечисленного, ОГОН инициирует и поддерживает иные гражданские действия, направленные на достижение обозначенных целей.

Работа ОГОН основывается на принципах ненасилия, недискриминации и приоритета Прав Человека. Призывы к насилию и дискриминация в группе недопустимы. ОГОН и наблюдатели нейтральны и беспристрастны, их

⁵² URL: <http://ogonwatch.org/declaration> (дата обращения: 12.05.2014).

действия основаны на принципах права. Политическая пропаганда в группе недопустима (в частности, символика политических движений и партий)»⁵³.

В 2013 и 2014 годах участники ОГОН и другие гражданские активистами провели Дни или Декады проверки отделов полиции⁵⁴. Кроме того, были инициированы проверки безопасности вокзалов (совместное ведение МВД и ОАО «РЖД») и линейных отделов внутренних дел. Также ОГОН совместно с Московской открытой школой по правам человека при центре имени А.Д. Сахарова открыли мастерскую гражданского контроля⁵⁵.

Представляет интерес формулировки своей миссии: «Гражданский контроль — попытка восстановить доверие между людьми: простыми гражданами и представителями органов власти.

Гражданский контроль — один из немногих эффективных способов противостоять произволу и беззаконию. Гражданский контроль — для тех, кто готов менять общество изнутри систематическими неполитическими действиями»⁵⁶. Аналогичная школа открыта и в Санкт-Петербурге.

Подобные школы и программы обучения предназначены для воспроизводства движения за общественный контроль и частично правозащитного движения. Эти инфраструктурные элементы создаются совместными усилиями таких организаций как МХГ, Молодежное правозащитное движение, центр им. А.Д. Сахарова, центра «Трансперенси Интернешнл – Р», Международной Амнистии, ОВД-инфо и др. Т.е. значительный пул российских и международных организаций правозащитной направленности два десятка лет занимается систематическим выращиванием гражданских активистов.

⁵³ URL: <http://ogonwatch.org/declaration> (дата обращения: 12.01.2015).

⁵⁴ Логинова О. В полицию пришли инспекторы с гражданки // Независимая газ. 24.04.2014. URL: http://www.ng.ru/regions/2014-04-24/5_police.html (дата обращения: 12.05.2014); Отделы полиции проверены, МВД получит рекомендации общественников // Антикоррупц. жур. 05.05.2014. URL: <https://askjournal.ru/item/otdely-policii-provereny-mvd-poluchit-rekomendacii-obshhestvennikov> (дата обращения: 12.05.2014).

⁵⁵ Тактики гражданского контроля за полицией в современной России / под ред. А. Друка, Д. Макарова — Воронеж: ОГОН, 2015. URL: <http://ogonwatch.org/node/135> (дата обращения: 01.06.2015).

⁵⁶ URL: <http://inthrschool.org> (дата обращения: 12.01.2015).

Достаточно продуктивной является деятельность членов ОНК Свердловской области. Совместно с Уполномоченным по правам человека по Свердловской области, представителями Общественной палаты РФ, общественных советов при местных территориальных органах МВД в период с 16 по 26 января 2015 года проводилась комплексная проверка дежурных частей ГУ МВД Свердловской области.

Несмотря на попытки отдельных членов ОНК Свердловской области приписать исключительно себе заслугу закрытия несоответствующих требованиям камер в отделе полиции №10 УМВД Екатеринбурга, в целом этот результат был достигнут совместными усилиями. «Полагаю, крайне неуместно выделять из совместной работы, только деятельность членов ОНК. Ключ к успеху, в достижении соблюдения прав человека, находится в совместных усилиях различных организаций, и не последняя роль, в том, числе и сотрудников МВД, которые принимают своевременные адекватные меры»⁵⁷ написал в своем блоге член ОНК Василий Рыбаков. В этом примере обращает на себя внимание тот факт, что положительный результат был получен благодаря действиям как членов ОНК, так и представителями общественных советов при МВД, Общественной палаты и региональным Уполномоченным по правам человека.

Подобные проверки носят регулярный характер и задают горизонтальные связи между представителями общественности и полицейскими на институциональном уровне.

Таким образом в движении за общественный контроль участвовали представители разного типа организаций, в т.ч. государственных и государственно-общественных. К чести членов ОНК Свердловской области они эффективно используют правовые методы противостояния произволу.

Например, в марте 2015 г. правозащитники через суд опротестовали решение начальника УМВД Екатеринбурга Игоря Трифонова. «В итоге судья

⁵⁷ Блог Василия Рыбакова. URL: <http://ribakov.livejournal.com/387305.html> (дата обращения 27.03.2015)

огласила резолютивную часть решения, в которой признала незаконными действия ряда должностных лиц Екатеринбургских отделов полиции, выразившиеся в отказе в предоставлении журналов учета доставленных лиц, в фотографировании и недопуске в помещение для дактилоскопии»⁵⁸. Несмотря на то, что проект «Русская Эбола» ведет учет погибших в МВД тем не менее провозглашается принцип взаимоуважения между полицейскими и гражданами⁵⁹.

Можно сделать вывод, что сотрудничество представителей МВД с общественностью становится обыденным, а к замечаниям общественников начинают прислушиваться. Так, например, после того как сотрудники аппарата председателя Общественного совета при МВД России А. Кучерены сделали несколько контрольных звонков на телефоны горячих линий МВД министерство приняло исчерпывающие меры по усилению контроля, а 17 сотрудников были наказаны⁶⁰. В конце 2014 года министр В. Колокольцев положительно оценил итоги общероссийской кампании «Гражданин и полиция», и в 2015 году она продолжится⁶¹.

Кроме того, по ходатайству председателя МХГ Людмилы Алексеевой министр поощрил сотрудников полиции, которые содействовали проведению кампании⁶². Заместитель министра внутренних дел Аркадий Гостев считает, что «осуществление общественного контроля за организацией обеспечения общественной безопасности и правопорядка, деятельностью территориальных органов МВД России, связанной с выполнением возложенных задач, будет способствовать улучшению ситуации с соблюдением прав человека и повышению имиджа полиции в целом»⁶³.

⁵⁸ URL: <https://news.mail.ru/inregions/ural/66/society/21561058> (дата обращения: 12.01.2015).

⁵⁹ URL: <http://rusebola.com/2015/03/13/smert/#more-4> (дата обращения: 12.01.2015).

⁶⁰ Приказ заместителя министра внутренних дел А. Гостева от 20 мая 2013 года № 3/18491 «О работе телефонов доверия»

⁶¹ Петров И. Колокольцев дал совет // Рос. газ. 10.12.2014 № 6554. URL: <http://www.rg.ru/2014/12/11/aktivnost.html> (дата обращения: 12.02.2015).

⁶² Приказ от 21 ноября 2014 г. № 1546 л/с «О поощрении» — архив автора.

⁶³ Письмо от 24.03.2015 №3/21344 «О рассмотрении информации»

В 2015 году представители министерства обратились к правозащитникам с просьбой внести свои предложения в проект приказа о вывесках. Сеть партнеров МХГ отреагировала оперативно. На наш взгляд, этот пример наглядно свидетельствует как о возникших нитях доверия между министерством и правозащитниками, так и складывающихся горизонтальных связях.

В рамках Общероссийского гражданского форума 190 стала действовать постоянная рабочая группа по реформе правоохранительных органов и гражданскому контролю за деятельностью правоохранительных органов. Если раньше активисты работали только в дни проведения форума, то теперь активность распространилась на весь 2015 год.

Среди планов организаторов — продвижение реформы правоохранительных органов, обсуждение идеи муниципальной милиции, реформы системы учета преступлений и ведомственной работы, реформы уголовно-процессуального законодательства. Отдельный блок посвящен гражданскому контролю за деятельностью полиции. В планах участников — разработка и запуск интерактивной карты для распространения лучших практик контроля полиции и привлечения активных граждан, подготовка доклада по проблемам открытости полиции.

Особое место отведено созданию наглядных дидактических пособий, таких как плакат «Понятный участковый», созданию, агрегации и распространению инструктивных материалов (памяток, типовых форм и т. д. для граждан) в печатном виде и в интернете в рамках проекта «Открытая полиция», организации публичных лекций о работе системы уголовного преследования и подразделений по охране общественного порядка, публикации материала о влиянии комфортной среды на качество работы сотрудников правоохранительных органов с гражданами. Заслуживают внимания и кампании по мониторингу работы экипажей ДПС ГИБДД и т. п., которые регулярно проводят Федерация автовладельцев России и Общество по защите прав автовладельцев.

Таким образом, гражданские формы организации общественного контроля за деятельностью полиции приобретают вполне жизнеспособные институциональные формы, в которых используются не специальные полномочия, как в случае с ПО в ККС и ОНК, а общие рамки, прописанные в законодательстве.

Кроме того, эти формы более гибкие и разнообразные, что позволяет избегать излишней бюрократизации. Последнее обстоятельство делает гражданскую форму организации общественного контроля по-настоящему массовой, а использование новых коммуникационных технологий придает еще и сетевой характер.

Еще необходимо отметить проблемные места в осуществлении общественного контроля на основе специальных законодательных актов в России.

В пункте 1 статьи 1 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации»¹⁹³ говорится: «Общественная палата Российской Федерации обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания». Пункт 4 статьи 2 гласит: «Осуществления в соответствии с настоящим Федеральным законом общественного контроля (контроля) за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Федерации и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации».

Из статьи 2 Кодекса этики членов Общественной палаты РФ: «Члены Общественной палаты участвуют в формировании гражданского общества и согласовании общественно значимых интересов путем осуществления объективного и беспристрастного общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления, выдвижения и поддержки инициатив, проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов, привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики».

Из Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 28 июля 2011 года № 1027):

Основными задачами Общественного совета являются:

а) привлечение граждан, общественных объединений и организаций к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, профилактики правонарушений, обеспечения общественной безопасности, а также содействие в реализации государственной политики в сфере противодействия преступности;

б) участие в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив граждан, общественных объединений и организаций по наиболее актуальным вопросам деятельности органов внутренних дел;

в) участие в информировании граждан о деятельности органов внутренних дел, в том числе через средства массовой информации, и в публичном обсуждении вопросов, касающихся деятельности органов внутренних дел;

г) анализ мнения граждан о деятельности органов внутренних дел и доведение полученной в результате анализа обобщенной информации до руководителей соответствующих органов внутренних дел;

д) проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам деятельности органов внутренних дел;

е) осуществление общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел.

5. Общественный совет для выполнения возложенных на него задач имеет право:

а) запрашивать и получать в порядке, установленном Министром внутренних дел Российской Федерации, информацию о деятельности органов внутренних дел, если это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве, о производстве по делам об административных правонарушениях, об оперативно-разыскной деятельности, о защите государственной и иной охраняемой законом тайны, а также не нарушает прав граждан, общественных объединений и организаций;

б) заслушивать в порядке, установленном Министром внутренних дел Российской Федерации, информацию должностных лиц Министерства внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органов о деятельности органов внутренних дел по противодействию преступности, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности;

в) вносить руководству Министерства внутренних дел Российской Федерации предложения по совершенствованию деятельности органов внутренних дел;

г) создавать по вопросам, отнесенным к компетенции Общественного совета, комиссии и рабочие группы, в состав которых могут входить по согласованию с руководителями соответствующих органов внутренних дел сотрудники органов внутренних дел, а также государственные гражданские и муниципальные служащие, представители общественных объединений и организаций;

д) принимать участие в порядке, определяемом Министром внутренних дел Российской Федерации, в работе аттестационных комиссий органов

внутренних дел и конкурсных комиссий по замещению вакантных должностей сотрудников органов внутренних дел;

е) оказывать содействие сотрудникам органов внутренних дел в защите их прав и законных интересов»⁶⁴.

В 2008 году был принят Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»⁶⁵.

Таким образом, Россия стала страной, которая в соответствии с международными стандартами законодательно закрепила за обществом (в лице Общественной палаты РФ) функцию общественного контроля в области прав человека в местах принудительного содержания. Оставим в стороне вопрос, насколько Общественная палата РФ представляет общество, важно то, что правозащитное сообщество, много лет прилагавшее усилия по принятию этого закона, добилось успеха и тем самым, в совокупности с другими законами России и международными стандартами, заложило основы для подотчетности руководства МПС перед массой общественных контролеров. Публичные отчеты после посещения органов полиции становятся регулярной практикой, кроме того активистам удалось согласовать форматы посещения с руководством соответствующих подразделений МВД.

Важно также отметить возрастание реагирования на замечания общественных контролеров и зарождающиеся основы взаимного понимания как содержания правоохранительной деятельности, так и требований общественности к обеспечению соблюдения человеческого достоинства.

⁶⁴ МВД России: [офиц. сайт]. URL: <https://mvd.ru/document/197963> (дата обращения: 12.05.2014).

⁶⁵ Важны также такие ведомственные подзаконные акты, такие как Положение «О порядке посещения мест принудительного содержания территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий» (в ред. приказа МВД России от 30 декабря 2011 года № 1343)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование проблемы общественного контроля деятельности полиции позволяет сделать следующие основополагающие выводы, сформулировать предложения и рекомендации:

Общественное мнение о полиции представляет собой возникающую с учетом индивидуальных характеристик респондентов и под воздействием факторов внешней среды форму общественного сознания, в которой проявляется отношение различных групп людей к деятельности полиции и оценка этой деятельности, реализующая контрольную, директивную и номенклатурную функции и осуществляющая воздействие на систему государственного управления в сфере внутренних дел.

Критериями определения допустимости использования общественного мнения в управлении внутренними делами государства должны являться рациональность, имеющая отражение в полноте и достоверности информации, получаемой по оцениваемому общественным мнением вопросу, и эмоциональная нейтральность субъекта оценки.

Приходится признать, что в настоящее время слаженной системы оценки деятельности полиции посредством общественного мнения не создано. В связи с этим автором предложен алгоритм организации независимого выявления, публикации и учета общественного мнения в данной сфере.

Общественный контроль деятельности полиции представляет собой деятельность институтов гражданского общества, заключающуюся в наблюдении, проверке и оценке деятельности полиции, а также иных структурных подразделений органов внутренних дел, обеспечивающих ее деятельность, в целях обеспечения законности и повышения эффективности государственного управления в сфере внутренних дел посредством учета общественного мнения в рамках государственного управления и разрешения возможных конфликтов интересов институтов гражданского общества и

федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его структурных и территориальных подразделений.

Принципами общественного контроля деятельности полиции должны выступить:

- 1) приоритет прав и законных интересов человека и гражданина;
- 2) добровольность осуществления общественного контроля;
- 3) самостоятельность и структурно-функциональная независимость субъектов от объектов общественного контроля;
- 4) публичность и открытость осуществления общественного контроля и обсуждения его результатов;
- 5) законность деятельности субъектов общественного контроля;
- 6) объективность и добросовестность субъектов общественного контроля, достоверность результатов общественного контроля;
- 7) обязательность рассмотрения органами внутренних дел результатов общественного контроля, а в определенных федеральным законом случаях обязательность учета результатов общественного контроля при реализации задач, возложенных на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел;
- 8) многообразие форм общественного контроля;
- 9) недопустимость злоупотребления правами субъекта общественного контроля;
- 10) юридическая ответственность за нарушение законодательства об общественном контроле деятельности полиции.

Существующую концепцию общественного контроля следует охарактеризовать как государственно-дозволительную, так как и перечень, и полномочия субъектов общественного контроля характеризуются существенными ограничениями и изъятиями, при этом само право осуществлять общественно-контрольную деятельность нередко ставится законодателем в зависимость от определенных условий.

Список использованной литературы

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.
3. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
4. Гражданский кодекс РФ (часть четвертая) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2006. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5496.
5. Кодекс административного судопроизводства от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.
6. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
7. Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2001. – № 52 (ч. 1). – Ст. 4921.
8. О некоммерческих организациях: федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.
9. О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
10. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.
11. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.
12. О средствах массовой информации: закон РФ от 27 декабря 1991 г.

13. № 2124 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 7. – Ст. 300.
14. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс», 2015.
15. Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации): федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4162.
16. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.
17. Об Общественной палате Российской Федерации: федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2005. – № 15. – Ст. 1277.
18. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2008. – № 24. – Ст. 2789.
19. Об общественных объединениях: федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.
20. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 30 (ч. I). – Ст. 4213.
21. Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 14. – Ст. 1536.
22. О Совете при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека: указ Президента РФ от 1 февраля 2011 г. № 120 // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 6. – Ст. 852.
23. Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах: указ Президента РФ от 23 мая 2011

г. № 668 // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3154.

24. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 // Собр. законодательства РФ. – 2010. – № 10. – Ст. 1084.

25. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345 // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 18 (ч. IV). – Ст. 2188.

26. Об Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 774 // Собр. законодательства РФ. – 2012. – № 32. – Ст. 4560.

27. О Координационном центре МВД России по вопросам деятельности общественных советов: приказ МВД РФ от 17 ноября 2008 г. № 994 // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

28. Об Общественной палате Республики Татарстан: закон Республики Татарстан от 14 октября 2005 г. № 103-ЗРТ // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2005. – № 10 (I ч.). – Ст. 836.

Монографии, учебники и иная учебная литература

29. Авакьян С.А. Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – С. 27-30.

30. Административная деятельность ОВД: учебник для вузов / под ред. М.В. Костенникова, А.В. Куракина. – М.: Юрайт, 2014. – 521 с.

31. Адмиралова И.А. Реализация полицией административно-правовых средств обеспечения прав граждан / И.А. Адмиралова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016. – 351 с.

32. Бабушкин А. Карманная книжка общественного инспектора // Комитет «За гражданские права». URL: <http://www.zagr.org/infodown/karmannaya-knizhka-obshchestvennogo-inspektora.pdf>; Его же. Наставление по проверке соблюдения прав человека в учреждениях и органах внутренних дел // Там же. URL:

<http://www.zagr.org/593.html> (дата обращения: 11.05.2017).

33. Багмет М.А. Противодействие коррупции в системе органов внутренних дел монография / М.А. Багмет. – М.: Юрлитинформ, 2016. – 162 с.

34. Бачило И.Л. Информационное право: учебник / И.Л. Бачило. – М.: Юрайт, 2011. – 522 с.

35. Белоусова И. В. Принцип общественного участия в производстве по делам об административных правонарушениях / И.В. Белоусова // Закон и право. – 2011. – № 8. – С. 98 – 101.

36. Блог Василия Рыбакова. URL: <http://ribakov.livejournal.com/387305.html> (дата обращения 11.05.2017)

37. Братановский С.Н. Административное право: учебник / С.Н. Баратановский. – М.: Директ-Медиа, 2013. – 921 с.

38. Бутенко А.П. Сравнительная политология в терминах и понятиях: учеб. пособие / А.П. Бутенко, А.В. Миронов. – М.: НОУ, 1998. – 411 с.

39. В Рязани началась «Неделя посещений отделений милиции» // МВД России: [офиц. сайт]. 27.10.2009. URL: http://contrast.mvd.ru/news/show_8511 (дата обращения: 11.05.2017).

40. Гегель Г.В.Ф. Философия права / Г.В.Ф. Гегель. – М.: Мысль, 1990. – 524 с.

41. Гриб В.В. Общественные советы как основные элементы системы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти РФ / В.В. Гриб // Российская юстиция. – 2015. – № 5. – С. 2 – 5.

42. Гришковец А.А. Общественный контроль и формы его реализации в системе МВД России / А.А. Гришковец // Вестник ВИПК МВД России. 2015. № 4 (36). – С. 26 – 36.

43. Гришковец А.А. Общественный совет при МВД России как инструмент контроля за полицией / А.А. Гришковец // Полицейская деятельность. – 2014. – № 4 (20). – С. 370 – 384.

44. Денисенко В.В. Эффективное противодействие административной деликтности – перспективное и приоритетное направление имиджевой политики и имиджевой стратегии российской полиции: актуализация вопроса //

Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы V всерос. науч.-практ. конф. (3 июня 2016 г.) – Краснодарский университет МВД России, 2016. – С. 3 – 22.

45. Доклад российских НКО о соблюдении Российской Федерацией КПП в 2006—2012 годах на сайте общества «Мемориал»: <http://www.memo.ru/uploads/files/871.pdf> (дата обращения: 11.05.2017).

46. Доровских Д.В. Общественный контроль в Российской Федерации: правовые основы / Д.В. Доровских // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 6. – С. 14 – 18.

47. Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // Рос. газ. 04.02.2013. URL: <http://www.rg.ru/2013/02/04/karta-mvd-site-dok.html> (дата обращения: 11.05.2017).

48. Журавлев Р.А. Общественный контроль деятельности органов внутренних дел в сфере борьбы с преступностью и обеспечения правопорядка / Р.А. Журавлев // Государственный и общественный контроль в Российской Федерации: состояние и перспективы развития. Третьи Кудрявцевские чтения (12 мая 2010 г.): сборник научных трудов/ науч. ред. Н. Ю. Хаманева, С. В. Максимов. – М.: Институт государства и права РАН, 2010. – С. 76 – 86.

49. Забралова О.С. Общественный контроль в Российской Федерации / О.С. Забралова. – М.: НАВИГАТОР, 2011. – 124 с.

50. Занина Т.М., Крицкая М.С. Проблемы и перспективы реализации концепции общественной оценки деятельности полиции в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности / Т.М. Занина, М.С. Крицкая // Общество и право. – 2015. – № 3. – С. 240.

51. Зражевская Т.Д. Вопросы организации общественного контроля с позиции регионального омбудсмена / Т.Д. Зражевская // Омбудсмен. – 2013. – № 1. – С. 40 – 41.

52. Зубарев С.М. О федеральном законе «Об основах общественного контроля / С.М. Зубарев // Проблемы науки административного права 6 Материалы

- конференции «Лазаревские чтения» (20-21 ноября 2014 г.). – М.: КОНТАКТ, 2015. – С. 142– 146.
53. Зубарев С.М. Система общественного контроля за деятельностью органов публичной власти / С.М. Зубарев // Административное право и процесс. – 2014. – № 10. – С. 20 – 26.
54. Килессо М.А. Субъекты, осуществляющие общественный контроль над деятельностью органов местного самоуправления в России / М.А. Килессо // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С. 237 – 240.
55. Логинова О. В полицию пришли инспекторы с гражданки // Независимая газ. 24.04.2014. URL: http://www.ng.ru/regions/2014-04-24/5_police.html (дата обращения: 11.05.2017)
56. Наumenко Е.С. Организационно-правовые способы взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.С. Наumenко. – Саратов, 2010. – 40 с.
57. Околеснова О.А. Общественный контроль: информационно-правовые проблемы теории и практики: монография / О.А. Околеснова. – М.: Руслайнс, 2014. – 144 с.
58. Описание акции взято из: Доклад «Общественный контроль выполнения Закона «О полиции» / «Трансперенси Интернешнл — Р»; Молодежное правозащитное движение. М., 2012. URL: http://transparency.org.ru/component/docman/cat_view/41--?limit=5&limitstart=60&order=date&dir=DESC (дата обращения: 11.05.2017).
59. Отделы полиции проверены, МВД получит рекомендации общественников // Антикоррупц. жур. 05.05.2014. URL: <https://askjour-nal.ru/item/otdely-policii-provereny-mvd-poluchit-rekomendacii-obshhestvennikov> (дата обращения: 11.05.2017).
60. Петров И. Колокольцев дал совет // Рос. газ. 10.12.2014 № 6554. URL: <http://www.rg.ru/2014/12/11/aktivnost.html> (дата обращения: 11.05.2017).
61. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. // Рос. газета. – 2013. – 13 дек.

62. Проект концепции совершенствования форм и методов общественного контроля в РФ // URL: <http://open.gov.ru/events/5509145/> (дата обращения: 24.08.2015).
63. Результаты исследования, представленные в ноябре 2012 года, см.: Ин-т проблем правоприменения: [сайт]. URL: <http://enforce.spb.ru/products/other-publications/5808-issledovanie-mekhanizmov-raboty-rossijskoj-pravookhranitelnoj-sistemy> (дата обращения: 11.05.2017).
64. Состоялось заседание Расширенной рабочей группы по реформированию органов внутренних дел России // МВД России: [офиц. сайт]. 11.10.2012. URL: http://www.mvd.ru/news/show_114533 (дата обращения: 11.05.2017).
65. Тактики гражданского контроля за полицией в современной России / под ред. А. Друка, Д. Макарова — Воронеж: ОГОН, 2015. URL: <http://ogonwatch.org/node/135> (дата обращения: 11.05.2017).
66. Чиркин В.Е. Основы публично-правового управления: учебное пособие для студентов для студентов публичного права и управления / В.Е. Чиркин. — М.: Изд-во Московского психолого-социального университета; Воронеж: МОДЭК, 2016. — 488 с.