

**БЕЛГОРОДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ МВД РОССИИ
ИМЕНИ И.Д. ПУТИЛИНА**

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ
И ОРГАНИЗАЦИЯМИ
КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ УРОВНЯ ДОВЕРИЯ К ПОЛИЦИИ**

Учебное пособие

**Белгород
Белгородский юридический институт МВД России
имени И.Д. Путилина
2018**

УДК 342
ББК 401.133
В 40

Печатается по решению
редакционно-издательского совета
Бел ЮИ МВД России
имени И.Д. Путилина

Авторский коллектив: **Амельчаков И.Ф.**, канд. юрид. наук, доцент; **Богмацера Э.В.**, канд. юрид. наук, доцент; **Чесовская М.Г.**, канд. ист. наук, доцент; **Новопавловская Е.Е.**, канд. юрид. наук, доцент; **Буняева К.В.**, канд. юрид. наук, доцент; **Дергилева С.Ю.**, канд. юрид. наук; **Таранова А.Е.**, канд. соц. наук, доцент.

Взаимодействие органов внутренних дел с общественными объединениями и организациями как фактор повышения уровня доверия к полиции : учебное пособие / *И. Ф. Амельчаков, Э. В. Богмацера, М. Г. Чесовская [и др.]*. – Белгород : Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2018. – 108 с.

ISBN 978-5-91776-222-7

Рецензенты:

Лясович Т.Г., кандидат юридических наук, доцент (Санкт-Петербургский университет МВД России);

Батлук И.В., старший инспектор направления по профилактике коррупционных и иных правонарушений УРЛС УМВД России по Белгородской области.

Пособие содержит материалы об особенностях взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями и организациями как фактор повышения уровня доверия населения к полиции. Приводятся обоснования модели социального партнерства органов внутренних дел и институтов гражданского общества на основе принципов этико-деонтологического подхода.

Предназначено для курсантов, слушателей, профессорско-преподавательского состава образовательных организаций системы МВД России, лиц рядового и младшего начальствующего состава, впервые принимаемых на службу в органы внутренних дел по должности служащего «Полицейский».

УДК 342
ББК 67.401.133

ISBN 978-5-91776-222-7

© РИО Бел ЮИ МВД России
имени И.Д. Путилина, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. Место и роль общественных объединений в правовой системе гражданского общества	10
1.1. Право на объединение: историко-правовой аспект	10
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	25
1.2. Общественные объединения в современной России: понятие, правовая основа и организационно-правовые формы	26
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	40
Глава 2. Актуальные проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями	41
2.1. Становление современной модели взаимодействия полиции и гражданского общества: этико-деонтологический аспект	41
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	54
2.2. Общественное мнение в контексте оценки профессионально-имиджевых показателей деятельности полиции	54
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	66
2.3. Организационно-правовые основы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями и организациями	67
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	81
Заключение	82
Библиографический список	84
Приложения	90
<i>Анкета сотрудника ОВД (деонтологические основы службы и проблемы взаимодействия с гражданским обществом)</i>	90
<i>Анкета волонтера, участника общественной организации правоохранительной направленности</i>	98

ВВЕДЕНИЕ

Решение актуальных проблем формирования и повышения репутационного потенциала органов внутренних дел России неразрывно связано с выработкой научно обоснованной, рассчитанной на длительную перспективу кадровой политики, основанной на повышении гуманистического потенциала профессии «полицейский». Ретроспективный анализ опыта реформирования национальной полиции стран Западной Европы, становления и развития российской модели полицейской службы показывает, что именно «человеческая составляющая» во все времена определяла ценности правоохранительных ведомств, модели правоохранительной деятельности и служения. Одним из основных векторов модернизационной парадигмы современной России является практическая реализация стратегии солидарного общества, охватывающей все ключевые уровни социальных отношений (семейно-родственный и соседский; уровень коллективов и институтов; местное сообщество; региональное общество, российское общество в целом) и утверждающей принципы социального доверия, ответственности, взаимной поддержки. Реализация данных принципов является потенциалом для формирования и развития системы равноправных, социально ответственных отношений между государственными органами, учреждениями и институтами гражданского общества, различными категориями населения (неслучайно решение широкого спектра вопросов социально-культурного, социально-экономического, политического характера происходит при участии общественных организаций, объединений, волонтерских движений, содействии отдельных граждан).

В данном контексте актуализируется роль основополагающих государственных институтов, в частности института полиции, в формировании и повышении гражданского потенциала современного российского общества. Говоря об истории развития моделей взаимодействия полиции и общества, необходимо отметить, что гуманитарный проект, связанный с повышением гражданского потенциала населения (как основного социального капитала общества) всегда входил в структуру ее функций¹. В этом контексте институционализация полиции рассматривается не только ядром рациональных технологий государственной власти и управления, но и посредником между «нормой, идеалом бытия» и «реальностью». Причем эта роль не сводится к контролю и надзору. Полиция выработала способы превращения населения и территории в «прозрачные» категории для государственной власти². Посредством системной полицейской деятельности (наблюдения, обработки и анализа информации) долгое время создавалось структурированное видение социальной реальности, осуществлялось ее деление на кластеры, которые становились «видимыми» для государственной

¹ Мишо К. Полицейское управление во Франции при старом режиме // Неприкосновенный запас. 2004. № 4(42); [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://magazines.russ.ru/nz/>.

² Андреева И.А. Создание институциональной полиции как составная часть модернизации общества // Российская юстиция. 2011. № 1. 66-67.

власти и управленческих воздействий. Таким образом, утверждение полиции в качестве опоры государства невозможно без доверия со стороны населения. Неслучайно одним из условий эффективной реализации задач стратегического развития системы органов внутренних дел в условиях современного общества является мониторинг общественного мнения и социальный аудит деятельности полиции. Институту полиции как наиболее приближенному к населению конкретной территории (местному сообществу) «фундаментальному основанию государственной власти» отводится особая стратегическая миссия – стать лидером российского гражданского общества. Неся службу высокой социальной значимости, институт полиции имеет уникальную базу практического опыта и знаний, самоорганизующуюся и саморегулирующуюся структуру и должен выполнять свои функции высокопрофессионально. Понимание каждым сотрудником значимости своей миссии и социальной роли ведет к изменению характера взаимоотношений института полиции и общества, повышению уровня доверия, формированию эффективной обратной связи с различными категориями населения и институтами гражданского общества. Формирование эффективной модели партнерства позволяет решать взаимосвязанные задачи повышения гражданского потенциала общества и репутационного, профессионально-имиджевого потенциала органов внутренних дел России в контексте утверждения их социальной функции.

В свете этого оценка эффективности деятельности органов внутренних дел соотносится с показателями не просто их взаимодействия с такими коллективными институтами гражданского общества, как общественные объединения и организации общегражданской и правоохранительной направленности, но и степени содействия их формированию и развитию. Так как в настоящее время институты гражданского общества являются основным средством реализации потенциала общественной активности граждан, создаются необходимые условия для формирования модели участия граждан в делах полиции, которая в свою очередь ориентирована на солидарность, взаимную ответственность и доверие.

Следует отметить, что качество реализации основной функции органов внутренних дел – противодействие преступности – в современных условиях определяется комплексом факторов. Одно из важнейших мест среди них занимает формирование системы общественного противодействия преступлениям и правонарушениям. Имеющийся исторический опыт показывает, насколько эффективной может быть роль граждан, институтов гражданского общества (общественных организаций и объединений, в частности правоохранительной направленности) в борьбе с преступностью и в обеспечении общественного порядка.

В данном контексте можно привести краткий ретроспективный анализ становления и развития традиции взаимодействия органов внутренних дел России и граждан, институтов гражданского общества в решении проблем обеспечения общественного порядка и задач общесоциального характера.

Необходимо отметить, что впервые в России полиция становится самостоятельным звеном государственного аппарата в мае 1718 года. Петр I регламентирует деятельность полиции, определяя миссию новой государственной структуры, выражающуюся в том, что полиция является фундаментальным

«подпором» человеческой безопасности и «душой гражданства», а также всех добрых поступков.

Главной задачей регулярной полиции стали борьба с уголовной преступностью и охрана общественной безопасности. Вместе с тем необходимо отметить, что в основу деятельности полиции как новой государственной структуры была положена и социально ориентированная доктрина, предполагавшая включенность ведомства как в развитие практик социального участия, так и в системы воспитания населения.

Историки отмечают, что появление регулярной полиции при Петре I связано также с его заботой о росте и благосостоянии городов, что невозможно без учреждения специализированных органов правопорядка. Особую заботу вызывал Санкт-Петербург, в котором и была создана Главная полицейская канцелярия. В 1718 году канцелярию возглавил А.М. Девиер, который внес существенный вклад в становление и развитие института, его традиций, ставших примером для развития ведомства в других городах. В 1733 году полицейские службы, функционировавшие на тот момент в Санкт-Петербурге и Москве, были учреждены и в других крупных городах: Киеве, Воронеже, Астрахани, Казани и других¹.

В 1775 году Екатериной II была проведена губернская реформа, которая обусловила милитаризацию полиции. Однако практика подчинения полиции воинским частям не позволила эффективно выполнять функции охраны общественного порядка и борьбы с уголовной преступностью и привела к необходимости преобразований в системе государственного управления. Так, в 1802 году вместо государственных коллегий были учреждены министерства, в частности и министерство внутренних дел, сосредоточившее в своих руках все функции внутреннего управления.

Указанные этапы реформирования института правоохранительной деятельности, в частности полиции, базировались на использовании и укреплении позитивного исторического опыта. Так была продолжена традиция привлечения населения к участию в работе полиции. Так, например, в XVIII в. непосредственной опорой и помощниками нижнего земского суда в деревнях и селах были сотские, пятидесятские и десятские, избиравшиеся из крестьян, причем соответствующая инструкция, изданная 19 декабря 1774 г., распространялась не только на свободных, но и на крепостных крестьян (выбранные из своей среды сотские, пятидесятские и десятские приводились к присяге, действовали по инструкции. На всех жителей селений, не исключая помещиков, возлагалась обязанность оказывать им всяческое содействие).

Задачи, которые стоят перед правоохранительными органами современной России, делают особо востребованным исторический опыт советского периода.

¹ Смирнов Д.А. Российское государство и полицейская реформа: историко-правовое исследование: монография. – М.: Альфа-М, 2013. С. 19.

В свете 100-летия событий октября 1917 года проблемы, связанные с закономерностями развития страны в целом и отдельных её институтов в течение последующих десятилетий, вновь заняли центральное место не только в научных дискуссиях, но и в мировоззренческих исканиях современников. Судьбы страны оказались теснейшим образом связаны с судьбами народов, семей, отдельных людей, стремление которых найти ответы на важные исторически обусловленные вопросы является основой их личностной, профессиональной, общесоциальной идентичности. Понимание человеком наличия глубокой внутренней связи между сегодняшними значимыми социальными смыслами и исторически обусловленным широким культурным полем является необходимым условием формирования устойчивой системы ценностных координат, формирующих масштабы «человеческого измерения» прошлого, настоящего и будущего. С этой точки зрения исторический опыт становления и развития института полиции в советский период приобретает особое значение, актуальным становится необходимость переосмысления этого опыта, сохранения преемственных связей с исторически сложившимися традициями службы.

1917 год стал переломным в истории органов внутренних дел, значительные изменения стали следствием революционных событий февраля 1917 года. Отречением от престола императора Николая II завершилось многолетнее противостояние самодержавия и его опоры в лице армии, МВД, полиции, жандармерии и радикальных политических сил. Существенные изменения произошли в структуре правоохранительных органов: был ликвидирован корпус жандармов, упразднен Департамент полиции, полиция заменялась «народной милицией с выборным начальством». В основу формирования кадрового состава советской милиции 1920-х годов был положен классовый подход (так, например, в соответствии с Конституцией РСФСР 1918 года (п. 65д, глава 13, раздел 4 «Активное и пассивное избирательное право») служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений лишались избирательных прав). Ставка, очевидно, была сделана на высокий уровень гражданской самостоятельности и ответственности населения на местах, однако реалии оказались намного сложнее и противоречивее тех начинаний, которые позиционировались как прогрессивные.

Условия для широкого привлечения населения к выполнению военных и правоохранительных задач складываются к 1917 году. В дальнейшем советская милиция строилась именно на основе рабочей милиции и боевых отрядов народного вооружения, активно функционировавших в то время¹.

Важную роль в борьбе с преступностью играли профсоюзные организации. Они не только принимали активное участие в процессе избрания народных заседателей, выдвижении общественных обвинителей и защитников. Выборные органы в лице фабрично-заводских комитетов осуществляли борьбу с хозяйственными преступлениями и хищениями.

¹ Смирнов Д.А. Указ. раб. С. 163.

27 декабря 1924 г. ВЦИК и СНК РСФСР приняли Декрет «О сельских исполнителях», согласно которому за сельскими исполнителями закреплялся обширный круг обязанностей по охране общественного порядка, личной и имущественной безопасности граждан. Органы милиции с ведома сельских советов привлекали сельских исполнителей к выполнению различного рода заданий. Их деятельность оказала влияние на повышение политической активности крестьянства, укрепление законности и порядка на селе.

В 1928 году возникла новая организационно-правовая форма содействия органам внутренних дел – общества содействия милиции.

Важным шагом в ходе организационного укрепления и правовой регламентации участия общественных объединений в противодействии преступности явилось принятие 25 мая 1930 года Постановления СНК РСФСР «Об обществах содействия органам милиции и уголовного розыска». Была установлена их структура, определены права и обязанности их участников, указана роль партийных и профсоюзных органов в их формировании.

В апреле 1932 года Совнарком РСФСР принял Постановление «О реорганизации обществ содействия милиции и уголовного розыска». В ходе реорганизации было осуществлено формирование бригад содействия милиции, им поручалось нести постовую службу в общественных местах, осуществлять дежурство в отделениях милиции, участвовать в обеспечении общественного порядка во время массовых мероприятий.

Таким образом, в период с конца 1920-х гг. партийно-государственным руководством и органами внутренних дел уделялось большое внимание развитию различных форм взаимодействия милиции и населения, привлечению граждан к выполнению функций охраны общественного порядка.

Историко-юридическое исследование организационно-правовых форм взаимодействия милиции и населения в годы Великой Отечественной войны позволяет определить влияние на содержание данной деятельности таких факторов, как недостаток кадров милиции и появление новых функций, обусловленных военной обстановкой.

Примеры участия граждан в обеспечении общественного порядка и содействия органам милиции в период Великой Отечественной войны многообразны. Во всех городских и сельских населенных пунктах создавались группы охраны общественного порядка. Наряду с сотрудниками органов внутренних дел участники групп осуществляли работу по выявлению дезертиров, противодействие распространению ложных и клеветнических слухов, содействию охране социалистической собственности, контролю соблюдения режима светомаскировки и другие виды деятельности. Бригады содействия создавались также при транспортной милиции.

В целом в составе бригад содействия милиции, групп содействия истребительным батальонам и групп охраны общественного порядка в годы войны насчитывалось до 2-х миллионов человек. Особенности данного исторического периода обусловили активизацию социального партнерства населения и органов внутренних дел, способствовали развитию патриотического сознания населения.

Об актуальности проблемы повышения роли общественных организаций в обеспечении правопорядка свидетельствует ее регулярное обсуждение и исследование. Реалии современного российского общества предъявляют новые требования к эффективности правоохранительной деятельности и ожидания к пониманию сотрудниками полиции на ценностно-мировоззренческом уровне специфики и разнообразия культурных и религиозно-этнических особенностей различных социальных групп и общностей современного российского общества. Именно данное понимание является естественным проявлением высокой правовой культуры и правосознания и лежит в основании толерантности, беспристрастности, уважительного отношения к правам человека и гражданина, особенностям сознания и поведения представителей различных социально-демографических и культурно-этнических групп со стороны органов внутренних дел России.

В этом контексте стратегическими задачами являются формирование и совершенствование кадрового потенциала органов внутренних дел России. Определяющая роль при разработке профессиограммы современного сотрудника полиции отводится аспектам общесоциальной и функциональной компетентности как основам личностной и профессиональной надежности. Это обусловлено усилением социальной составляющей функций полиции, значимостью профессионально-имиджевой составляющей деятельности органов внутренних дел, социальным заказом государства и гражданского общества.

Общесоциальная и профессионально-функциональная грамотность сотрудника органов внутренних дел представляют собой интегрированный показатель его профессиональной компетентности и способности к качественному выполнению служебных функций. Важнейшим элементом в структуре профессионально-функциональной грамотности является коммуникативная культура сотрудников органов внутренних дел, определяющая параметры профессионального общения с различными категориями населения.

ГЛАВА 1. МЕСТО И РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

1.1. Право на объединение: историко-правовой аспект

В любой отрасли правовой науки существуют сложившиеся подходы к пониманию юридических терминов и правовых конструкций. Пересмотр некоторых из них необходим для качественного применения норм права, что представляется актуальным для такой отрасли права, как конституционное право.

Современное российское законодательство и правоприменительная практика доказывают, что существуют новые, ранее не рассматривавшиеся в конституционно-правовой науке права, среди которых право граждан на объединение. Формулировка ст. 30 Конституции Российской Федерации¹ кажется предельно ясной и понятной. Однако возникает проблема по поводу уяснения смысла термина «объединение». Данный факт обосновывает необходимость обратиться к анализу причин возникновения объединений на основе исторической и юридической литературы. Для этой цели необходимо изучить опыт формирования общественных институтов с протогосударственного этапа развития человечества.

В Древнем Египте и других странах Древнего Востока становление и развитие общественных институтов происходило главным образом путем формирования цеховых и иных профессиональных объединений, которые совмещали в себе отдельные черты властных институтов.

В Древней Греции объединения граждан приобретают новое значение и нередко преследуют политические цели. Примером может служить институт гетерий. В древнегреческих демократиях гетерия (от греческого «союз», «товарищество») представляла собой союзы знатных людей для ограждения себя от притязаний народа. Их целью первоначально была взаимная поддержка друг друга при назначении на должности, в процессах и т.д. Впоследствии их организация стала очень прочной. В результате тайной связи и постоянных сношений с гетериями других греческих государств им часто удавалось преобразовывать форму правления (например, владычество в Афинах). В свою очередь, это вызвало формирование демократических гетерий. Столкновение гетерий во многом способствовало расстройству греческих общин².

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 1-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Энциклопедический словарь / под ред. И. Е. Андреевского. Издатели Ф.А. Брокгауз (Лейпциг) и И.А. Ефрон. – СПб.: Типо-лит. И.А. Ефрона, 1893. Т. XVIII А. С. 598.

В Новое время название гетерий носило много различных обществ, но особенно известны в истории греков две гетерии. Первая гетерия, политическая, играла большую роль в борьбе греков за освобождение от турецкого ига. Еще в 1795 г. Константином Ригасом был устроен тайный союз греков для низвержения турецкого ига, остановленный в своем развитии смертью Ригаса. Возбужденные им энтузиазм и любовь к свободе среди греков вызвали образование в 1814 г. новой гетерии (Филики этерии). В нее принимались только греки. Члены новой гетерии обязывались не принадлежать к другим тайным обществам. Также члены гетерии составили устав секретного общества, которое должно было подготовить Грецию к восстанию. Во главе гетерии стояло особое правление (arche), которое заведовало национальной кассой. В гетерии функционировали следующие должностные лица: начальники (Blamides), уполномоченные (Systemeni) и священники (hiereis). Численность «Филики этерия» постепенно увеличивалась. В 1814-1816 гг. в ней было около 20 членов. В 1817 г. общество пополнялось греками из России, Молдавии и Валахии, а число членов составило 30 человек. С 1818 г. началось массовое вступление в «Филики этерию». Общество распространило свое влияние на многие исторические области Греции и греческие диаспоры в других странах. В 1821 г. численность «Филики этерии» составляла около 1000 человек, среди которых были духовенство и торговцы¹.

Распространившись по всей Греции и Европейской Турции, центром своей деятельности гетерия избрала Одессу вследствие ее частых сношений с турецкими и греческими портами. В Одессе члены гетерии приступили к подготовке восстания. Возглавить восстание было поручено русскому генералу, князю Александру Константиновичу Ипсиланти. На его воззвание в Яссах к грекам в 1821 г. из всех стран поспешили члены гетерий, из которых был составлен известный гетерийский полк, который назывался священная дружина, включавший 400-500 человек. 19 июня 1821 г. со своей дружиной А.К. Ипсиланти вторгся в Молдавию, где был разбит турками при Драгамане. Несколько дней спустя на Пруте потерпел поражение другой полк гетеристов.

Целью второй гетерии, которая называлась товариществом друзей наук (филомуза), основанной в Афинах в 1812 г., явилось распространение образования в Новой Элладе, открытие школ, воспитание молодых греков в европейских школах и университетах. Филомуза издавала газеты, открывала библиотеки, заботилась о раскопках и сохранении древностей. В гетерию вступали государственные сановники, ученые и частные лица всех наций, и вскоре ее численность достигла 80 тыс. человек. Наиболее известными деятелями, входившими в данную гетерию, являются граф Каподистрия и архиепископ Игнатий. Символом общества был перстень с изображением совы (атрибут Афины) и центавра Хирона, который держит на плечах своих Ахиллеса. С образованием греческого королевства данная гетерия потеряла свое значение и распалась².

Древний Рим исторически сложился как совокупность социальных объединений (курий), что сыграло важную роль в формировании корпораций (това-

¹ Энциклопедический словарь. Указ. раб. С. 598-599.

² Там же. С. 599.

риществ, братств, коллегий), являющихся предшественницами юридических лиц. Курия (от лат. *cūria*, от *co* – «вместе» и *vir* – «муж», «взрослый мужчина») – одно из древнейших подразделений римского населения. Курия представляла собой совокупность нескольких родов (лат. *gentes*), которые являлись одним из гражданских подразделений древне-латинских общин. В Древнем Риме в каждой курии было по 10 патрицианских родов. Каждая из трех древних племенных триб распадалась на 10 курий. Таким образом, все граждане древнеримской общины разделялись на 30 курий. Данное деление основывалось на родстве. Первоначально курии объединяли только патрицианские роды вместе с клиентами, а позднее стали включать в себя плебс. Цель разделения населения общины на курии была политическая. Каждая из 30 курий имела по одному голосу в архаической форме народного собрания, куриатных комициях, и, вероятно, в качестве единиц, подчиненных трибам. Курии были основой первоначальной организации войска. Как политические и военные подразделения курии были вытеснены позднейшей организацией римских граждан по окружным трибам, так что высшим законодательным органом в Риме сделались центуриатные и трибутные комиции¹.

Таким образом, анализ древнего периода человечества доказывает, что становление негосударственных объединений прямо связано с развитием общества и государственных институтов.

В эпоху Средневековья после распада Западной Римской империи развитие негосударственных объединений в европейских государствах началось с момента возникновения первых университетов и происходило путем формирования профессиональных объединений студентов и преподавателей. Со временем большое значение в Европе стали приобретать такие объединения граждан, как профессиональные объединения, которые имели некоммерческий характер, и предпринимательские союзы, которые преследовали своей целью извлечение прибыли.

В Западной Европе первые профессиональные объединения наёмных работников носили примитивный характер. Они строились по цеховому принципу. В городах существовали ремесленные цехи и купеческие гильдии. Отдельные профессии были объединены в цехи. Цехи представляли собой монопольные экономические объединения, корпорации, объединения ремесленников, занятых в определенной профессии (производителей шерсти, сукна, шелка, кожи, серебра) по месту их жительства. Они объединяли в себе функции общества взаимопомощи, страховой кассы, клуба для отдыха и политической партии. Средневековый цех представлял собой союз ремесленников, каждый из которых самостоятельно работал в своей мастерской. Главной целью объединения в цехи являлось отстаивание интересов той или иной профессиональной группы².

В эпоху Нового времени формируются первые общественные объединения временного типа, которые ставили своей целью защиту политических, социальных и иных интересов участников общественных отношений. Особую

¹ Энциклопедический словарь. Указ. раб. С. 80.

² Насибуллин Р.А. Очерки истории зарубежного права. – Екатеринбург, 2007. С. 219.

роль общественные объединения сыграли в эпоху первых революций в Англии и Франции, выступив средством протеста народных масс против политики правящей элиты. Английская революция XVII столетия явилась началом новой эпохи. Она провозгласила принципы нового буржуазного общества, запустила процесс становления буржуазных общественно-политических порядков в Европе. Это доказывает тот факт, что общественные объединения являются мощным политическим ресурсом по реализации интересов граждан государства.

В Новое время развивается профсоюзное движение, в котором несомненный приоритет принадлежал Англии. В 1799 г. английский парламент запретил по политическим соображениям союзы рабочих, которые ставили своей целью добиться повышения заработной платы, сокращения рабочего дня и улучшения условий труда. Нарушение закона влекло за собой применение уголовных наказаний. Однако данный запрет не мог остановить рост профсоюзов и образование множества тайных обществ, которые прибегали к угрозам и насилию. В 1824 г. парламент признал за рабочими право на свободное образование союзов. Рабочие союзы – трейд-юнионы – только допускались законом, но не признавались юридическими лицами. Свобода образования профсоюзов привела к росту числа их членов. Английские трейд-юнионы имели все функции профсоюзов и проводили операции взаимопомощи, а также вели умеренную и миролюбивую политику, не желая подвергать риску свою деятельность, а также крупные капиталы, которые были ими накоплены¹.

В Германии в эпоху Нового времени профсоюзное движение возникло в 1860-х годах. В 1869 г. в Германии промышленный устав закрепил свободу деятельности рабочих союзов. Германские профсоюзы были многочисленны, но раздроблены по политическим направлениям. Они были обязаны своим появлением политическим партиям. В германских профсоюзах операции взаимопомощи были развиты гораздо слабее, чем в английских. Это было обусловлено тем, что некоторые из этих операций осуществлялись государством (принудительное страхование от болезней, несчастных случаев, инвалидности и старости).

Во Франции в рассматриваемую эпоху закон Ле-Шапелье запрещал создание рабочих союзов. Запрет на создание рабочих союзов был отменен в 1864 г., но свобода союзов была ограничена. Лишь в 1884 г. была провозглашена свобода союзов. Таким образом, профсоюзное движение во Франции являлось менее развитым, чем в Англии и Германии.

История возникновения негосударственных объединений и права на объединение в России подлежит подробному рассмотрению и изучению. В отечественной научной литературе дореволюционного периода сложилось понятие общества, которое охватывало фактически все разновидности негосударственных объединений.

В Московском государстве существовали только промысловые артели и такие общественные единицы, которые основывались на принудительном объединении и имели подчиненное положение по отношению к государству (гостиная и суконная сотня). В западной части древнерусского государства в

¹ *Насибуллин Р.А.* Указ. раб. С. 219.

XVI в. сформировались церковные братства, которые представляли собой общества, преследовавшие религиозные интересы. Первое организованное научное общество «Вольное экономическое общество» возникло в 1765 г. В 1771 г. при Московском университете открылось «Вольное российское собрание», членами которого наряду с профессорами университета являлись известные ученые и поэты того времени. Образцом для создания Вольного русского собрания стала французская академия. Целью его создания являлось совершенствование русского языка и разработка истории России. В последней четверти XVIII в. Московский университет служил центром, при котором формировались и другие общества¹.

При Екатерине II множество неофициальных обществ основывается масонами. В этот период законодатель впервые подвергает правовому регулированию вопрос о порядке учреждения обществ и надзора за ними, что находит свое отражение в Уставе Благочиния или Полицейском 1782 г.² Устав благочиния впервые формально закрепил свободу создания обществ и союзов. В нем «утверждаются законом общества, товарищества, братства или иные подобные установления» и запрещаются тайные общества. Обществам, разрешенным правительством, государство призвано было обеспечивать защиту и охрану, а запрещенные общества обязывалось ликвидировать³.

В XIX в. правительство содействовало возникновению обществ и снисходительно относилось к неофициальным обществам. В этот период были учреждены Императорское человеколюбивое общество, Российское библейское общество и другие. К неофициальным обществам относились ряд литературных и политических обществ.

В конце царствования Александра I отношение правительства к неофициальным обществам изменилось. 1 августа 1822 г. по Указу Императора все тайные общества, независимо от их названия, подлежали закрытию⁴.

В годы царствования Николая I возникло несколько благотворительных и научных обществ: Императорское русское географическое общество, Императорское общество истории и древностей в Одессе, Императорское русское археологическое общество, Общество сельского хозяйства Южной России, а также основано более 15 сельскохозяйственных обществ⁵.

В годы правления Александра II после освобождения крестьян и проведения им других реформ количество обществ в России резко возросло. Утверждение уставов различных категорий обществ было возложено на соответствующих министров.

¹ Энциклопедический словарь. Указ. раб. С. 609.

² Устав Благочиния или Полицейский от 08.04.1782 / Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. Т. XXI. – СПб., 1830. 15379.

³ Там же. § 64, § 65.

⁴ Именной Указ, данный Управляющему Министерством внутренних дел, Графу Кочубею «Об уничтожении Массонских лож и всяких тайных обществ» от 01.08.1822 / Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. Т. XXXVIII. – СПб., 1830. 29151. § 64, § 65.

⁵ Энциклопедический словарь. Указ. раб. С. 610.

Все общества, которые существовали в Российской империи, можно разделить на следующие группы¹:

– публично-правовые общества, которые являются органами местного самоуправления (городские общества, земства) и сословного самоуправления (дворянские, купеческие, мещанские, волостные, сельские, ремесленные цехи);

– частно-правовые, которые имели своей целью развитие хозяйственной жизни (акционерные, коммандитные товарищества, артели и другие), духовной жизни (религиозные, искусствоведческие, научные и другие), физического воспитания (спортивные) и общества помощи (благотворительные).

В отечественной научной литературе XIX – начала XX вв. право на объединение понималось как право на создание объединений любого рода вне зависимости от их целей. Главной характеристикой подобного рода соединений лиц являлся их негосударственный характер².

Юрист-государствовед Б.Н. Чичерин среди основных личных прав граждан рассматривал «свободу товариществ (ассоциаций, обществ, союзов)», под которыми понимал любые «постоянные соединения людей для известных целей»³. К обществам Б.Н. Чичерин относил все объединения лиц негосударственного характера, включая религиозные, политические, промышленные, акционерные и иные организации.

Н.М. Коркунов рассматривал свободу союзов и свободу собраний в качестве составляющих структурных элементов свободы общения. Свобода собраний состояла в возможности создавать временные соединения лиц, а свобода союзов заключалась в праве создавать постоянные объединения людей любого рода (промышленные или в целях совместного развлечения)⁴.

До революционных событий 1917 г. российское законодательство не было наполнено в достаточной мере нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность различных видов негосударственных объединений. Впервые в России право на объединение было закреплено Высочайшим манифестом «Об усовершенствовании государственного порядка» от 17 октября 1905 г.⁵ До подписания данного акта любые негосударственные объединения могли быть учреждены в России только с разрешения органов государственной власти. Разрешительный порядок создания объединений распространялся как на общественно-политические ассоциации (партии, движения), так и на предпринимательские организации (торговые, акционерные, кооперативные товарищества, кредитные общества и т.д.). Под страхом уголовного преследования запрещалась деятельность объединений, которые функционировали без государственной регистрации. Манифест не конкретизировал перечень объединений, на которые распространялось действие свободы союзов, а сама формули-

¹ Энциклопедический словарь. Указ. раб. С. 610-626.

² Любутов Н.А. Эволюция правовой природы конституционного права на объединение // Государство и право. 2010. № 8. С. 94.

³ Чичерин Б.Н. Общее государственное право. – М., 2006. С. 236.

⁴ Коркунов Н.М. Русское государственное право. – СПб., 1909. Т. 1. С. 458-459.

⁵ Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка» от 17.10.1905 / Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. XXV. – СПб., 1905. 26803.

ровка была настолько общей, что данная форма свободы могла распространяться на любые негосударственные объединения.

4 марта 1906 г. в целях реализации закрепленной в Манифесте свободы союзов были приняты «Временные правила об обществах и союзах». Данные правила распространяли свое действие только на общества и союзы некоммерческого характера. На основании данного нормативного акта под обществом «понималось соединение нескольких лиц», целью которых не являлось извлечение прибыли от осуществления своей деятельности. Под союзом понималось «соединение двух или нескольких таких обществ»¹. В соответствии с данным актом общества и союзы могли быть образованы без получения разрешения правительственной власти на их создание, но с соблюдением некоторых условий²:

– запрещалось создание обществ, преследующих цели, «противные общественной нравственности» или запрещенные уголовным законом, или «угрожающие общественному спокойствию и безопасности»;

– запрещалось создание обществ, которые управлялись учреждениями или лицами, находившимися за границей, если общества преследовали политические цели.

В отношении коммерческих объединений манифест «Об усовершенствовании государственного порядка» от 17 октября 1905 г. и принятые «Временные правила об обществах и союзах» от 4 марта 1906 г. впервые в отечественном праве установили уведомительный порядок регистрации акционерных и иных предпринимательских обществ, которые до октября 1905 г. создавались только в разрешительном порядке.

Высочайше утвержденные Основные государственные законы от 23 апреля 1906 г.³ также гарантировали подданным право учреждать общества и союзы в любых целях, не противоречащих законам. Очевидно, что действие данной нормы распространялось на любые негосударственные объединения (в том числе коммерческие).

В первом документе Временного правительства от 3 марта 1917 г.⁴, который назывался «Декларация Временного правительства о его составе и задачах», среди прочих свобод граждан была провозглашена свобода союзов. Постановление Временного правительства «О собраниях и союзах» от 12 апреля 1917 г.⁵ гарантировало российским гражданам право на образование обществ и союзов, но при этом положения постановления не распространялись на общества и союзы, которые преследовали цель извлечения прибыли, деятельность ко-

¹ Именной Высочайший указ, данный Сенату «О временных правилах об Обществах и Союзах» 04.03.1906 / Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. XXVI. – СПб., 1906. 27479.

² Коркунов Н.М. Русское государственное право. – СПб., 1909. Т. 1. С. 460.

³ Высочайше утвержденные Основные Государственные Законы от 23.04.1906 / Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. XXVI. – СПб., 1906. 27805.

⁴ Декларация Временного правительства о его составе и задачах от 03.03.1917 // Известия Петроградского совета рабочих и солдатских депутатов. 1917. № 4. С. 1.

⁵ Постановление Временного правительства «О собраниях и союзах» от 12.04.1917 // Вестник Временного правительства. 1917. № 35(81).

торых должна была регламентироваться другими нормативными правовыми актами. 20 марта 1917 г. Временным правительством было принято постановление «О кооперативных товариществах и их союзах»¹, действие которого распространялось на все коммерческие товарищества, кроме акционерных, а также на некоторые некоммерческие общества.

Постановление Временного правительства «О регистрации товариществ, обществ и союзов» от 21 июня 1917 г.² ввело единую процедуру регистрации всех учреждаемых негосударственных объединений. Согласно положениям данного акта под товариществом понималось объединение лиц для целей извлечения прибыли, под обществом понималось объединение, не ставящее перед собой цель извлечения прибыли, под союзом – объединение товариществ и (или) обществ для совместных целей.

Указанные акты Временного правительства закрепляли уведомительный порядок регистрации коммерческих товариществ, некоммерческих обществ и союзов, а внутренняя структура объединений определялась ими самостоятельно. Права юридического лица все указанные формы негосударственных объединений приобретали с момента государственной регистрации, но могли осуществлять свою деятельность и без регистрации. Кроме того, допустимость союза различных коммерческих и некоммерческих объединений демонстрирует существование единой правовой основы деятельности всех форм негосударственных объединений.

12 июня 1922 года Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет РСФСР принял декрет «О порядке созыва съездов и всероссийских совещаний различных союзов и объединений и о регистрации этих организаций»³. На основе данного акта устанавливалось, что съезды или всероссийские совещания различных организаций, союзов и объединений, созываемые по инициативе этих организаций или ведомств, не могли созываться без соответствующего на то разрешения НКВД. Местные съезды или совещания разрешались только губернскими исполнительными комитетами.

Народному комиссариату внутренних дел поручалось произвести регистрацию всех обществ, союзов и объединений (научных, религиозных, академических и т.д.), за исключением профсоюзов, объединенных Всероссийским центральным советом профсоюзов. При этом запрещалось открывать новые общества и союзы без регистрации в НКВД.

В соответствии с декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 3 августа 1922 г. «О порядке утверждения и регистрации обществ и союзов, не преследующих

¹ Постановление Временного правительства «О кооперативных товариществах и их союзах» от 20.03.1917 // Собрание узаконений и распоряжений Правительства. 1917. Отдел 1. № 72. Ст. 414.

² Постановление Временного правительства «О регистрации товариществ, обществ и союзов» от 21.06.1917 / Сборник постановлений Временного правительства по кооперации. – М., 1917. С. 11.

³ Декрет ВЦИК РСФСР «О порядке созыва съездов и всероссийских совещаний различных союзов и объединений и о регистрации этих организаций» от 12.06.1922 // Известие ВЦИК. 1922. № 134.

цели извлечения прибыли, и порядке надзора за ними»¹ общества и объединения обществ, а также союзы, которые не преследуют цели извлечения прибыли для осуществления своей деятельности на территории РСФСР, должны быть зарегистрированы в установленном порядке, который определен в данном декрете.

Декретом ВЦИК РСФСР от 10 августа 1922 г. была утверждена «Инструкция по регистрации обществ, союзов и объединений»², которая определила порядок регистрации обществ, союзов и объединений. Согласно Инструкции лица или группы, которые желали основать общество, союз или объединение после утверждения их устава соответствующим органом, обязаны были предоставить в НКВД или его местные органы следующие документы:

- протокол собрания учредителей общества или союза;
- устав общества;
- копию ходатайства о разрешении объединения;
- копию утверждения устава;
- справку о месте нахождения исполнительного органа объединения;
- список членов-учредителей;
- гербовый сбор в размере 100 рублей.

Декрет ЦИК и СНК СССР от 9 мая 1924 г. «О порядке утверждения уставов и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли и распространяющих свою деятельность на территорию всего Союза ССР, и о надзоре за ними»³ закрепил положение, в соответствии с которым проекты уставов обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли и распространяющих свою деятельность на всю территорию СССР, должны были предоставляться учредителями на утверждение в СНК СССР. Также декретом были установлены требования, предъявляемые к содержанию устава обществ и союзов. Предусматривалось, что надзор за деятельностью данных организаций осуществлялся Народными комиссариатами внутренних дел союзных республик. Закрытие, ликвидация обществ, союзов и объединений, не преследующих цели извлечения прибыли, производились только в случаях, предусмотренных их уставами, а также по Постановлению СНК СССР.

В 1928 г. Постановлением ЦИК и СНК было утверждено Положение об обществах и союзах, не преследующих цели извлечения прибыли⁴, в котором отразился порядок регистрации обществ и союзов.

¹ Декрет ВЦИК и СНК РСФСР «О порядке утверждения и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли, и порядке надзора за ними» от 03.08.1922 // Известие ВЦИК. 1922. № 180.

² Декрет ВЦИК РСФСР «Инструкция по регистрации обществ, союзов и объединений» от 10.08.1922 // Известие ВЦИК. 1922. № 180.

³ Декрет ЦИК и СНК СССР «О порядке утверждения уставов и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли и распространяющих свою деятельность на территорию всего Союза ССР, и о надзоре за ними» от 09.05.1924 // Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства СССР. 1930. № 7. Ст. 76.

⁴ Постановление ЦИК и СНК РСФСР «Об утверждении Положения об обществах и союзах, не преследующих цели извлечения прибыли» от 06.02.1928 // Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства СССР. 1928. № 22. Ст. 157.

В соответствии с Постановлением ЦИК и СНК СССР от 6 января 1930 г. «О порядке учреждения и ликвидации всесоюзных обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли»¹ уставы обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли, распространяющих свою деятельность на всю территорию СССР, утверждались в порядке, который определялся законодательством союзной республики, на территории которой находился орган управления общества или союза.

Постановлением ЦИК и СНК РСФСР от 10 июля 1932 г. «Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах»² предусматривалось, что добровольные общества и их союзы являются организациями общественной самодеятельности трудящихся масс города и деревни. Добровольные общества и их союзы ставили своей задачей активное участие в социалистическом строительстве СССР и укрепление обороны страны. В данном Положении закреплялись:

- порядок организации обществ и союзов;
- осуществление наблюдения и контроля за деятельностью добровольных обществ и их союзов;
- порядок прекращения деятельности добровольных обществ и союзов;
- обжалование постановлений по делам об обществах и союзах.

Конституция СССР 1936 г. впервые за долгое время закрепила право граждан на объединение в общественные организации. Статья 126 Конституции содержит полный перечень видов, в которые советские граждане объединялись. Это и организации молодежи, профессиональные союзы, культурные, научные и технические общества, оборонные и спортивные организации. Остальные организации рассматривались как незаконные, включая политические партии. В Конституции были закреплены цели образования общественных организаций. Для политической активности и развития организационной самодеятельности народных масс деятельность всех организаций обязана была соответствовать интересам трудящихся. Кроме того, в этой статье говорилось о том, что наиболее активные и сознательные граждане из рядов рабочего класса, трудовая интеллигенция и трудящиеся крестьяне объединяются добровольно в Коммунистическую партию Советского Союза, являющуюся передовым отрядом трудящихся в их борьбе за построение коммунистического общества и представляющую руководящее ядро всех организаций трудящихся, как государственных, так и общественных.

Именно статья 126 Конституции СССР 1936 г. закрепляет руководящее положение Всесоюзной коммунистической партии большевиков и ее единство в государстве. В Конституции статья 126 является одной из самых приоритетных и закрепляет политические основы Советского государства. Политическая система государства отличалась замкнутостью и не допускала создания

¹ Постановление ЦИК и СНК СССР «О порядке учреждения и ликвидации всесоюзных обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли» от 06.01.1930 // Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1930. № 7. Ст. 76.

² Постановление ЦИК и СНК РСФСР «Об утверждении Положения о добровольных обществах и союзах» от 10.07.1932 // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. 1932. № 74. Ст. 331.

общественных организаций, не указанных в данной статье. Закреплялось монопольное правление Коммунистической партии, о возможности создания иных общественно-политических организаций в этой статье вообще не говорилось.

С конца 1930-х годов начинают создаваться общественные формирования населения по содействию правоохранительным органам в обеспечении правопорядка. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 2 марта 1959 г. № 218 «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране» было утверждено примерное положение «О добровольных народных дружинах»¹.

Рассматривая добровольные народные дружины как форму участия объединений граждан по содействию милиции в охране общественного порядка в стране, следует отметить:

– они являлись организациями широкой общественности, самостоятельно решали задачи обеспечения порядка параллельно с государственными органами, постоянно контактировали с ними и осуществляли свою деятельность, опираясь на их помощь и поддержку;

– дружины работали под руководством партийных органов;

– дружины являлись наиболее массовыми и, следовательно, наиболее действенными организациями трудящихся по охране порядка².

Добровольные народные дружины создавались по производственно-территориальному принципу коллективами трудящихся на предприятиях, в учреждениях, организациях, стройках, транспорте, в колхозах, совхозах, учреждениях, учебных заведениях, жилищно-эксплуатационных конторах, домоуправлениях, общежитиях, а также по месту жительства граждан для усиления охраны общественного порядка и борьбы с правонарушениями.

В добровольные народные дружины принимались граждане СССР, достигшие 18 лет, из числа передовых рабочих, студентов, колхозников, служащих, учащихся, пенсионеров, способные по своим деловым и морально-политическим качествам успешно выполнять поставленные перед дружиной задачи³.

Руководство добровольными народными дружинами осуществлялось Советами депутатов трудящихся и их исполнительными и распорядительными органами.

Противодействие законной деятельности народных дружинников, посягательство на жизнь, здоровье и достоинство народных дружинников в связи с их деятельностью по охране общественного порядка влекло за собой ответственность в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик.

Основными задачами добровольных народных дружин являлась охрана прав и законных интересов граждан, активное участие в предупреждении и пресечении правонарушений, охрана общественного порядка, собственности, участие в работе по воспитанию людей в духе уважения законов.

¹ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране» от 02.03.1959 № 218 // Собрание постановлений Правительства СССР. 1959. № 4. Ст. 25.

² Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. – М., 1965. С. 190.

³ Яблоков Н.П. Взаимодействие народных дружин и милиции. – М., 1977. С. 23-24.

Прием в народную дружину производился на строго добровольных началах в индивидуальном порядке на общем собрании дружинников или на заседании штаба дружины на основе личного заявления и при наличии рекомендаций партийной, профсоюзной или комсомольской организации по месту работы, учебы или жительства гражданина, желающего вступить в дружину¹.

В дружине насчитывалось более 50 дружинников, для руководства её работой избирался на тот же срок штаб дружины.

Добровольные народные дружины осуществляли свою деятельность путем:

а) патрулирования и выставления постов на улицах, площадях, в парках и в других общественных местах, проведения рейдов по выявлению правонарушений и лиц, их совершивших;

б) проведения индивидуальной воспитательной работы с лицами, допускающими правонарушения, установления шефства дружинников над такими лицами: разъяснения гражданам законодательства и правил общежития, проведения бесед с родителями и другими близкими родственниками несовершеннолетних, допускающих правонарушения;

в) организации выпуска сатирических плакатов, стенных газет и фотовитрин, использования средств печати, радио и телевидения в целях профилактики правонарушений и воздействия на лиц, совершающих антиобщественные поступки;

г) оформления материалов на правонарушителей, направления этих материалов в соответствующие государственные органы и общественные организации;

д) обсуждения поведения нарушителей на заседаниях штаба дружины с приглашением представителей общественных организаций, коллективов трудящихся, членами которых состоят правонарушители.

Существенный сдвиг в развитии права граждан на объединение был достигнут в Конституции СССР 1977 г. Статья 51 закрепила право граждан на объединение в общественные организации. При этом общественным организациям гарантировались условия для успешного выполнения ими своих уставных задач².

Статья 51 Конституции СССР 1977 г. не закрепляла перечень общественных организаций, в которые бы могли объединяться советские граждане.

Программа Коммунистической партии Советского Союза, принятая в 1961 г., закрепляла ведущую роль и значение общественных организаций в политической жизни страны. Это должно было послужить основой для перехода к общественному самоуправлению. Кроме того, Конституция СССР 1977 г. закрепляла участие общественных организаций в решении хозяйственных, политических и социально-культурных вопросов. По Конституции 1977 г. общественным организациям было предоставлено право законодательной инициативы выдвигать кандидатов в депутаты Советов.

¹ Блинов В.М. Участие трудящихся в охране общественного порядка и соблюдении социалистической законности. – М., 1973. С. 25-46.

² Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята внеочередной седьмой сессией Верховного Совета Союза ССР 07.10.1977 // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 51.

Анализ текстов Конституций советского периода свидетельствует, что понятие «организация» в то время использовалось для определения любого объединения лиц, в том числе и для обозначения любых государственных институтов и органов. Таким образом, понятие «организация» трактовалось расширительно. Понятия «организация» в смысле негосударственного института и «объединение» рассматривались чаще всего как идентичные¹.

В советском государстве более позднего периода в качестве общественных организаций были созданы:

- кооперативные объединения (колхозы, жилищно-строительные кооперативы, совхозы);
- комсомол;
- профсоюзы;
- общественно-политические организации (комитеты, которые имели различные направления деятельности, такие как защита советских женщин, ветеранов войны, мира);
- научно-просветительские и научно-технические общества;
- оборонные и спортивные общества;
- творческие союзы;
- Союз обществ Красного полумесяца и Красного Креста и др.

Самыми массовыми и значимыми организациями в начале 1980-х годов были профсоюзы, которые объединяли свыше 130 млн колхозников, рабочих, служащих и комсомольцев.

Кроме того, в начале 1980-х годов на основе постановления Правительства были созданы фонды различной направленности, такие как:

- архитектурный;
- художественный;
- музыкальный;
- литературный;
- журналистский.

Государственные предприятия и учреждения, которые использовали труд соответствующих работников, обязаны были производить отчисления в фонды творческих союзов.

Во второй половине 1980-х годов на территории Советского Союза действовало свыше 700 тыс. кружков художественной самодеятельности, в которых участвовало свыше 30 млн человек.

Вместе с тем до конца 80-х г. в государстве продолжал существовать тоталитарный режим, который основывался на однопартийной системе и нетерпимости к любым проявлениям инакомыслия. Кроме того, в советском государстве создавались самостоятельные по отношению к партии и государству общественные организации, что свидетельствовало об изменении мышления советских граждан.

¹ Любутов Н.А. Эволюция правовой природы конституционного права на объединение // Государство и право. 2010. № 8. С. 95.

14 марта 1990 г. принимается Закон СССР № 1360-I «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР», на основе которого закреплялась многопартийность.

Важное место в политической системе как механизме реализации суверенитета народа занимают общественные организации. Содержание Конституции 1993 г. свидетельствует о том, что каждый гражданин в России имеет право на объединение. Кроме того, российским гражданам предоставляется право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов.

Принятая 12 декабря 1993 г. Конституция закрепляет право на объединения, включая создание профессиональных союзов для защиты своих интересов. Кроме того, это право не является абсолютным и может быть ограничено в период военного или чрезвычайного положения. Это право распространяется на всех граждан Российской Федерации. По Конституции понятия «объединение» и «общественное объединение» употребляются как синонимы. Понятие «объединение», выработанное еще в советское время и обозначающее все виды коллективных образований, включая негосударственные юридические лица, применяется в его конституционно-правовом значении. Понятие «объединение» включает в себя и понятие «юридическое лицо». Статья 34 Конституции 1993 г. не включает в себя формально возможности создания каких-либо организационно-правовых форм коммерческих организаций.

Принятие Федерального закона «Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях», Гражданского кодекса Российской Федерации и прочих законодательных актов свидетельствует о том, что, с одной стороны, понятие общественного объединения не стоит применять ко всем юридическим лицам, с другой стороны, право на объединение распространяется не только на собственно общественные объединения.

Таким образом, право на объединение возникло в Древнем Египте и других странах Древнего Востока. Его становление и развитие происходило главным образом в условиях формирования цеховых и иных профессиональных объединений, которые совмещали в себе отдельные черты властных институтов. В Древней Греции объединения граждан приобрели новое значение и нередко преследовали политические цели. Примером может служить институт гетерий (от греческого «союз», «товарищество»), представляющий собой союзы знатных людей. В эпоху Средневековья после распада Западной Римской империи развитие негосударственных объединений в европейских государствах началось с момента возникновения первых университетов и происходило путем формирования профессиональных объединений студентов и преподавателей. Со временем большое значение в Европе стали приобретать такие объединения граждан, как профессиональные объединения, которые имели некоммерческий характер, и предпринимательские союзы, которые преследовали своей целью извлечение прибыли. В Западной Европе первые профессиональные объединения наёмных работников носили примитивный характер. Они строились по цеховому принципу. В городах существовали ремесленные цехи и купеческие гильдии. Отдельные профессии были объединены в цехи. В эпоху Нового времени формируются первые общественные объединения временного типа, кото-

рые ставили своей целью защиту политических, социальных и иных интересов участников общественных отношений. Особую роль общественные объединения сыграли в эпоху первых революций в Англии и Франции, выступив средством протеста народных масс против политики правящей элиты. Английская революция XVII столетия явилась началом новой эпохи. Она провозгласила принципы нового буржуазного общества, запустила процесс становления буржуазных общественно-политических порядков в Европе. Это доказывает тот факт, что общественные объединения являются мощным политическим ресурсом по реализации интересов граждан государства.

История возникновения негосударственных объединений и права на объединение в России связана с формированием различного рода объединений в отдельные периоды существования государства. В Московском государстве существовали только промысловые артели и такие общественные единицы, которые основывались на принудительном объединении и имели подчиненное положение по отношению к государству (гостиная и суконная сотня). При Екатерине II множество неофициальных обществ основывается масонами. В этот период законодатель впервые подвергает правовому регулированию вопрос о порядке учреждения обществ и надзора за ними, что находит свое отражение в Уставе Благочиния или Полицейском 1782 г. Устав благочиния впервые формально закрепил свободу создания обществ и союзов. В XIX в. правительство содействовало возникновению обществ и снисходительно относилось к неофициальным обществам. В этот период были учреждены Императорское человеколюбивое общество, Российское библейское общество и другие. К неофициальным обществам относились ряд литературных и политических обществ. В годы царствования Николая I возникло несколько благотворительных и научных обществ.

До революционных событий 1917 г. российское законодательство не было наполнено в достаточной мере нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность различных видов негосударственных объединений. Впервые в России право на объединение было закреплено Высочайшим манифестом «Об усовершенствовании государственного порядка» от 17 октября 1905 г. 4 марта 1906 г. в целях реализации закрепленной в Манифесте свободы союзов были приняты «Временные правила об обществах и союзах». В первом документе Временного правительства, который назывался «Декларация Временного правительства о его составе и задачах», от 3 марта 1917 г. среди прочих свобод граждан была провозглашена свобода союзов. Постановление Временного правительства «О собраниях и союзах» от 12 апреля 1917 г. гарантировало российским гражданам право на образование обществ и союзов.

12 июня 1922 года Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет РСФСР принял декрет «О порядке созыва съездов и всероссийских совещаний различных союзов и объединений и о регистрации этих организаций». НКВД поручалось произвести регистрацию всех обществ, союзов и объединений. Конституция СССР 1936 г. впервые за долгое время закрепила право граждан на объединение в общественные организации. Статья 126 Конституции содержит полный перечень видов, в которые советские граждане объединялись.

Это и организации молодежи, профессиональные союзы, культурные, научные и технические общества, оборонные и спортивные организации.

С конца 1930-х годов начинают создаваться общественные формирования населения по содействию правоохранительным органам в обеспечении правопорядка. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 2 марта 1959 г. № 218 «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране» было утверждено примерное положение «О добровольных, народных дружинах».

Существенный сдвиг в развитии права граждан на объединение был достигнут в Конституции СССР 1977 г. Статья 51 закрепила право граждан на объединение в общественные организации. При этом общественным организациям гарантировались условия для успешного выполнения ими своих уставных задач. Принятая 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации закрепила право на объединения, включая создание профессиональных союзов для защиты своих интересов. Данное право распространяется на всех граждан Российской Федерации, но не является абсолютным и может быть ограничено в период военного или чрезвычайного положения.

Вопросы для самоконтроля

1. Охарактеризуйте возникновение права на объединение в странах Древнего Востока.

2. Проанализируйте сущность института гетерий в древнегреческих демократиях.

3. Рассмотрите развитие негосударственных объединений в европейских государствах в эпоху Средневековья и в Новое время.

4. Охарактеризуйте процесс возникновения негосударственных объединений и права на объединение в России.

5. На основе какого нормативного правового акта гражданам в начале XX века было предоставлено право на создание союзов и собраний?

6. В каком нормативном правовом акте советского государства было определено участие трудящихся в охране общественного порядка?

7. Какие функции Народный комиссариат внутренних дел РСФСР осуществлял в 1920-х годах в отношении союзов и объединений граждан?

8. Какой перечень документов необходимо было предоставить советским гражданам, желающим зарегистрировать общество, союз или объединение в 1920-х годах?

9. На основе анализа конституций советского государства определите, когда впервые было закреплено право граждан на объединение в общественные организации.

1.2. Общественные объединения в современной России: понятие, правовая основа и организационно-правовые формы

В учебной и научной литературе высказываются различные мнения относительно понятия и сущности гражданского общества. Поскольку этот дискуссионный вопрос не является ключевым в рамках темы настоящего учебного пособия, сделаем акцент лишь на некоторые принципиальные моменты. Так, характеризуя гражданское общество, многие ученые обращают внимание на такие его идеи и принципы, как независимость граждан, добровольность формирования их ассоциаций, политический плюрализм, активная деятельность различного рода объединений граждан, защищенность от прямого вмешательства в их деятельность органов государственной власти и др.¹ Так, Т.Н. Радько определяет гражданское общество как свободное, плюралистическое общество с развитыми рыночными отношениями, наличием легальной и конструктивной оппозиции, свободой слова, печати, независимостью средств массовой информации, взаимной ответственностью граждан и государства. Гражданское общество отличается развитым, сильным и самостоятельным самоуправлением, социальным и национальным согласием². Развитое гражданское общество исключает режим неограниченной личной власти, тоталитаризм, насилие над людьми, поскольку речь в таком обществе идет о принципах законности, гуманизма и справедливости, а центральное место занимает человек, его права и свободы, что прямо зафиксировано ст. 2 Конституции Российской Федерации³.

Перечисленные принципы реализуются через конституционные права и свободы человека и гражданина, гарантии их реализации, направленные на охрану и защиту прав и законных интересов граждан, а также формирование эффективных механизмов воздействия граждан на публичную власть. Однако исключать полное устранение государственных структур от их вмешательства в развитие и функционирование институтов гражданского общества нельзя. Гражданское общество – это саморегулируемая система, но она, как нередко под-

¹ См. подробнее: *Рассказов Л.П.* Теория государства и права: учебник для вузов. - 7-е изд. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2016. С. 153-154; *Марченко М.Н.* Теория государства и права. Элементарный курс: учебное пособие. - 3-е изд., доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 219-220; *Малько А.В., Саломатин А.Ю.* Теория государства и права: учебное пособие. - 2-е изд. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2014. С. 74-82; *Старков О.В.* Теория государства и права: учебник / О.В. Старков, И.В. Упоров; под общ. ред. О.В. Старкова. - 4-е изд. – М.: Дашков и К°, 2017. С. 88.

² *Радько Т.Н.* Теория государства и права: учебник. - 2-е изд. – М.: Проспект, 2009. С. 679.

³ Конституция Российской Федерации: (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

черкивают авторы, нуждается в постоянном контроле со стороны государства. В противном случае – «все обернется беспорядком и хаосом»¹.

Становление гражданского общества во многом связывают именно с реализацией права граждан на объединение или свободой ассоциаций. Ст. 30 Конституции Российской Федерации предоставляет каждому «право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется». Конституция Российской Федерации не содержит прямых ограничений права на объединение в отношении отдельных граждан. Между тем, проведенный мониторинг российского законодательства свидетельствует об ином. Причем круг субъектов, на которых распространяют свое действие ограничения исследуемого нами права, весьма разнообразен. С учетом специфики нашей образовательной организации представляется целесообразным обратиться к нормативным правовым актам, регламентирующим статус сотрудников правоохранительных структур. Например, согласно ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 07.02.2011 (ред. от 05.12.2017) № 3-ФЗ «О полиции»² сотрудник полиции не вправе:

- ✓ быть членом политической партии;
- ✓ осуществлять ее материальную поддержку;
- ✓ участвовать в их деятельности;
- ✓ в процессе своей служебной деятельности сотрудник полиции не должен быть связан решениями политических партий, иных общественных объединений и религиозных организаций.

Норма аналогичного содержания предусматривается и в п. 6 ч. 3 ст. 4 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³.

Интерес представляют и положения ч. 4 ст. 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»⁴, предусматривающей, что «прокурорские работники не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности». В названной статье законодатель пошел и по пути фиксации запрета на создание и деятельность в органах и организациях прокуратуры общественных объединений, которые преследуют политические цели.

Сделаем и еще одну весьма существенную оговорку – исследуемое нами право не подлежит ограничениям, за исключением случаев, строго установленных законом, при условии, что они продиктованы демократическим характером

¹ См. подробнее: Актуальные проблемы права: учебник для магистратуры / под ред. Р.В. Шагиевой. – М.: Норма: ИНФРА М, 2016. С. 19.

² Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

³ Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

⁴ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 31.12.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

государства и необходимы для обеспечения интересов государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности, а также защиты прав и свобод других лиц.

Следуя международно-правовым стандартам, Конституция Российской Федерации также зафиксировала ряд принципиально новых для нашей страны основ конституционного строя, в том числе политическое многообразие, многопартийность. Международные документы предусматривают различные аспекты права на объединение, причем в рамках функционирования разной видовой принадлежности объединений. Необходимо признать не только наличие значительного числа международных документов, затрагивающих право на объединение, но и их определенную противоречивость и «недосказанность». Так, Всеобщая декларация прав человека¹ говорит о праве на объединение в контексте закрепления в ст. 18 права каждого человека на свободу мысли, совести и религии, допуская возможность исповедовать религию сообща с другими, а также в ст. 20 закрепляет права каждого на свободу ассоциаций, устанавливая, что никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию.

В ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах² предусмотрено право каждого на свободу ассоциаций с другими. Среди возможных форм реализации этого права названы профессиональные союзы, создаваемые для защиты своих прав. Констатируем, что иная конкретизация организационно-правовых форм объединений отсутствует.

Ст. 18 Международного пакта о гражданских и политических правах, регламентируя свободу вероисповедания, предполагает наличие различных аспектов ее содержания, включая «свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими». Закрепление свободы вероисповедания содержится и в ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод³, а ст. 11 предусматривает свободу каждого человека на объединение с другими, включая право на создание профессиональных союзов и вступление в них в целях защиты своих интересов.

Анализ положений действующей российской Конституции дает основание признать, что она восприняла установленный международными стандартами подход к вопросу о регламентации права на объединение, закрепив в ст.ст. 13, 28, 30:

- право каждого на объединение, в том числе возможность создания профессиональных союзов;
- свободу деятельности общественных объединений и их равенство перед законом;
- идеологическое и политическое многообразие, многопартийность;

¹ Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 / Действующее международное право: учебное пособие: в 3-х т. / сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривичкова. – М., 1997. Т. 2. С. 5-11.

² Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966 // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

³ Конвенция о защите прав человека и основных свобод заключена в г. Риме 04.11.1950 (с изм. от 13.05.2004) // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

- свободу вероисповедания, включая право исповедовать любую религию индивидуально или совместно с другими лицами и др.

По смыслу ст. 30 Конституции Российской Федерации, но не по смыслу Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017) «Об общественных объединениях»¹ (далее – ФЗ № 82), к общественным объединениям относятся и религиозные организации, возможность создания и функционирования которых вытекает одновременно из свободы вероисповедания (ст. 28 Конституции Российской Федерации). В литературе подобная точка зрения встречается нередко. Так, А.В. Карпушкин, отмечая, что религиозные объединения входят в институт общественных объединений, при этом подчеркивает их имманентные отличительные признаки, которые вытекают из самого характера религиозной деятельности². По данным Федеральной службы государственной статистики, на конец 2016 года в России было зарегистрировано 29840 религиозных организаций, из которых 575 – централизованных, 28108 – местных, 170 – духовных образовательных организаций, 483 – монастыря, 504 – иных религиозных организаций³.

В рамках предыдущего вопроса настоящего учебного пособия мы уже рассматривали историко-правовые аспекты права на объединения. В данном вопросе обратим внимание лишь на некоторые исторические факты. В частности, право на объединение граждан закреплялось во всех советских конституциях. Более того, в Конституции СССР 1977 г.⁴ общественные организации характеризовались как важная составная часть политической системы общества.

Одним из достижений так называемого «периода перестройки» было провозглашение принципа многопартийности, что породило необходимость осуществления дополнительного правового регулирования в форме принятия специализированного закона, которым и стал Закон СССР от 09.10.1990 № 1708-1 «Об общественных объединениях»⁵. В нем было дано понятие общественного объединения, установлен порядок его создания, регистрации, цели, принципы деятельности, права, основания и порядок прекращения деятельности.

Отличительной особенностью Закона СССР «Об общественных объединениях» было то, что он был призван упорядочить процесс создания и деятельности общественных объединений, включая политические партии. В преамбуле этого закона право на объединение было провозглашено как неотъемлемое право человека и гражданина. Обозначим тезисно отдельные, наиболее

¹ Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

² Карпушкин А.В. Конституционные основы и генезис взаимоотношений государства и религиозных объединений в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Пенза, 2009. С. 7.

³ Официальная статистика (данные обновлены 25.04.2017): Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 25.12.2017).

⁴ Конституция (Основной закон) СССР (Принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

⁵ Закон СССР от 09.10.1990 № 1708-1 (с изм. от 19.05.1995) «Об общественных объединениях» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 42. Ст. 839.

значимые положения Закона СССР «Об общественных объединениях», в котором указывалось, что:

- советское государство заинтересовано «в развитии творческой инициативы, социальной и политической активности граждан, участия граждан в управлении государством и обществом» (преамбула);

- гарантирована свобода создания общественных объединений (преамбула);

- общественное объединение представляет собой добровольное формирование, возникающее в результате свободного волеизъявления граждан. Оно базируется на общности интересов (ст. 1);

- к общественным объединениям относятся политические партии, массовые движения, профессиональные союзы, женские, ветеранские организации, организации инвалидов, молодежные и детские организации, научные, технические, культурно-просветительские, физкультурно-спортивные и иные добровольные общества, творческие союзы, землячества, фонды, ассоциации и др. (ст. 1);

- целями общественных объединений являются реализация и защита основных прав и свобод; развитие активности граждан, их самодеятельности, обеспечение их участия в управлении делами государства и общества; удовлетворение профессиональных и любительских интересов; развития научного, технического и художественного творчества; охрана здоровья населения, участие в благотворительной деятельности; проведение культурно-просветительской, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы; охрана природы, памятников истории и культуры; патриотического и гуманистического воспитания; расширение международных связей, укрепление мира и дружбы между народами (ст. 3). При этом перечень целей деятельности общественных объединений был открытым;

- принципами создания и деятельности общественных объединений являются добровольность, равноправие членов и участников, самоуправление, законность и гласность (ст. 4);

- на государство возлагалась обязанность обеспечивать соблюдение прав и интересов общественных объединений, гарантировать условия для выполнения общественными объединениями их уставных задач и целей (ст. 5);

- общественные объединения делятся в зависимости от территориальной сферы деятельности – на международные, общесоюзные, республиканские (союзных и автономных республик), межреспубликанские и местные общественные объединения (ст. 6) и др. Многие из перечисленных законоположений нашли свое отражение и в нормах действующего российского законодательства, о чем пойдет речь далее в настоящем пособии.

Отдельное внимание в ст. 16 Закона СССР «Об общественных объединениях» уделялось регламентации статуса политических партий, массовых общественных движений, профессиональных союзов и др. В частности, в начале 1990-х гг. положения Закона СССР «Об общественных объединениях» стали весьма активно реализовываться на практике. Например, 14 марта 1991 г. Министерство юстиции РСФСР зарегистрировало Демократическую партию России, Социал-демократическую партию России, Республиканскую партию Рос-

сийской Федерации, 11 апреля 1991 г. – КПСС, а на следующий день (12 апреля 1991 г.) – Либерально-Демократическую партию.

Постановление Верховного Совета РСФСР от 18.12.1991 № 2057-1 «О регистрации общественных объединений в РСФСР и регистрационном сборе»¹ предусматривало, что законодательство СССР об общественных объединениях подлежит применению в Российской Федерации в части, не противоречащей российскому законодательству, а также общепризнанным принципам и нормам международного права. В 1994 году утверждаются Временные правила регистрации уставов политических партий и иных общественных объединений².

В 1995 г. был принят действующий и по сей день ФЗ № 82, признавший названный ранее Закон СССР недействующим, но с определенными исключениями. Так, положения Закона СССР «Об общественных объединениях» (ст.ст. 6, 9) в части регламентации статуса политических партий остались действовать до момента принятия Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях»³.

Наряду с иными объединениями⁴ общественные объединения отнесены в Федеральном законе от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О некоммерческих организациях»⁵ (глава II) к формам некоммерческих организаций. Всего на конец 2016 года в России было зарегистрировано 91285 некоммерческих организаций⁶. По информации Министерства юстиции Российской Федерации государственную регистрацию в 2016 году прошли 15719 новых некоммерческих организаций, в 2015 году – 16 315 новых некоммерческих организаций, а в 2014 году – 15 376⁷. Приведенные статистические данные, позволяют сделать следующие выводы:

✓ общее количество некоммерческих организаций в Российской Федерации является стабильным;

¹ Постановление ВС РСФСР от 18.12.1991 № 2057-1 (ред. от 19.05.1995) «О регистрации общественных объединений в РСФСР и регистрационном сборе» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 299.

² Приказ Минюста РФ от 16.09.1994 № 19-47-94-94 «Об утверждении в новой редакции Временных правил регистрации уставов политических партий и иных общественных объединений в Министерстве юстиции Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 21.09.1994 № 694) // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ. 1994. № 12.

³ Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

⁴ Например, религиозными объединениями, общинами коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачьими обществами, фондами, государственными корпорациями, некоммерческими партнерствами и др.

⁵ Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

⁶ Официальная статистика (данные обновлены 25.04.2017): Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 25.12.2017).

⁷ Основные итоги деятельности Министерства юстиции Российской Федерации за 2016 год // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minjust.ru/ru/> (дата обращения: 25.12.2017).

✓ колебание их численного состава является незначительным и находится в пределах 1% от общего числа некоммерческих организаций.

Обратим внимание читателей данного учебного пособия, что различные составляющие и формы реализации конституционного права на объединения урегулированы не только ФЗ № 82, но целым блоком иных нормативных правовых актов, в том числе Федеральными законами: «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»¹, «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»², «О свободе совести и о религиозных объединениях»³, «О политических партиях»⁴, «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁵, «О государственной службе российского казачества»⁶ и др. Согласимся с верной констатацией И.В. Аленкина о том, что сегодня сформирован весьма обширный массив законодательства, направленного на регулирование механизма реализации права на объединение, «накоплена богатая практика его применения». Все это «сопровождается тенденцией повышения внимания и доверия граждан к таким объединениям»⁷.

Признаки общественных объединений вытекают из смысла ст. 5 ФЗ № 82. К ним относятся:

- добровольность;
- самоуправляемость;
- некоммерческий характер объединения;
- общность интересов объединившихся;
- общие цели деятельности, указанные в уставе общественного объединения.

Конституционный Суд Российской Федерации (далее – КС РФ) неоднократно обращал внимание на перечисленные выше характеристики общественных объединений, например, подчеркивая равенство и свободный характер деятельности общественных объединений (Постановление Конституционного Суда РФ от 01.07.2015 № 18-П⁸).

¹ Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

² Федеральный закон от 28.06.1995 № 98-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2503.

³ Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

⁴ Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.


⁵ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁶ Федеральный закон от 05.12.2005 № 154-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О государственной службе российского казачества» // СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5245.

⁷ Аленкин И.В. Право общественных объединений // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 3.

⁸ СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4335.

Отдельное внимание федеральный законодатель уделяет регламентации видов общественных объединений в зависимости от территориальной сферы их действия. Представим их схематически следующим образом:

			
общероссийские	межрегиональные	региональные	местные
			
объединение, которое осуществляет свою деятельность на территориях более половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения - организации, отделения или филиалы и представительства	объединение, которое осуществляет свою деятельность на территориях менее половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения – организации, отделения или филиалы и представительства	объединение, деятельность которого осуществляется в пределах территории одного субъекта Российской Федерации	объединение, деятельность которого осуществляется в пределах территории органа местного самоуправления

Ст. 7 ФЗ № 82 предусматривает организационно-правовые формы общественных объединений, а последующие нормы данного закона (ст.ст. 8-12.2) фактически закрепляют их определения и отличительные особенности, которые считаем целесообразным представить в следующей таблице.

Организационно-правовые формы общественных объединений	
Наименование	Основные отличительные особенности
общественная организация	<ul style="list-style-type: none"> - основана на членстве; - создана на основе совместной деятельности; - цель создания – защита общих интересов и достижение уставных целей объединившихся граждан; - членами могут быть физические лица и юридические лица – общественные объединения; - высший руководящий орган – съезд (конференция) или общее собрание; - постоянно действующий руководящий орган – выборный коллегиальный орган. Он подотчетен съезду (конференции) или общему собранию; - основной документ – устав и др.

общественное движение	<ul style="list-style-type: none"> - массовое общественное объединение; - состоит из участников; - создано для достижения социальных, политических и иных общественно полезных целей; - цели поддерживаются его участниками; - высший руководящий орган – съезд (конференция) или общее собрание; - постоянно действующий руководящий орган – выборный коллегиальный орган. Он подотчетен съезду (конференции) или общему собранию; - основной документ – устав и др.
общественный фонд	<ul style="list-style-type: none"> - вид некоммерческого фонда; - не имеет членства; - создается для формирования имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели; - руководящий орган формируется его учредителями и (или) участниками либо решением учредителей общественного фонда и др.
общественное учреждение	<ul style="list-style-type: none"> - состоит из участников, не имеет членства; - цель – оказание конкретного вида услуг, которые отвечают интересам участников и уставным целям; - управление общественным учреждением и его имуществом осуществляется лицами, которое назначает учредитель (учредители); - может быть создан коллегиальный орган, избираемый участниками, и др.
орган общественной самодеятельности	<ul style="list-style-type: none"> - состоит из участников, не имеет членства; - цель – совместное решение различных социальных проблем, которые возникают у граждан по месту жительства, работы или учебы; - решение этих проблем направлено на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц; - основной документ – устав, который принимается на собрании учредителей, и др.
политическая партия	<ul style="list-style-type: none"> - является видом общественной организации как организационно-правовой формы юридических лиц; - создана в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления;

	<p>- должна отвечать определенным требованиям:</p> <p>а) должна иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии;</p> <p>б) в ней должно состоять не менее 500 членов политической партии. Уставом могут быть установлены требования к минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях;</p> <p>в) руководящие и иные органы, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации;</p> <p>- цели и задачи излагаются в ее уставе и программе;</p> <p>- создана в целях формирования общественного мнения; политического образования и воспитания граждан; выражения мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти; выдвижение кандидатов на выборные должности и в выборные органы государственной и муниципальной власти. КС, ссылаясь на нормы избирательного законодательства, отмечал, что политические партии являются применительно к выборам в органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Федерации единственным видом общественного объединения, которое наделено статусом избирательного объединения и участвует в выборах не независимо от вида избирательной системы (Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2013 № 28-П¹, Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П²);</p> <p>- призваны обеспечивать политическую конкуренцию. КС РФ не раз подчеркивал и недопустимость произвольного ограничения политической конкуренции на выборах, в том числе посредством создания электоральных преимуществ для одних политических партий, включая парламентские, в ущерб интересам других политических партий (Постановление Конституционного Суда РФ от 01.07.2015 № 18-П³) и др.</p>
--	---

¹ СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. II). Ст. 7306.

² СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4557.

³ СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4335.

Какова же картина в реальности? По данным Федеральной службы государственной статистики, на конец 2016 года в России было зарегистрировано: 98603 общественных объединения, из которых 56252 созданы в форме общественной организации, 1523 – общественных движения, 3993 – общественных фонда, 759 – общественных учреждений, 183 – органа общественной самодеятельности, 35893 – иного вида общественного объединения, в том числе: 24347 – профессиональных союзов, 1216 – национально-культурных автономий, 77 – политических партий и 4 046 – их структурных подразделений¹.

В соответствии со ст. 18 ФЗ № 82 общественное объединение создается по инициативе их учредителей. В качестве учредителей могут выступать как физические лица (не менее 3-х человек), так и юридические лица, но только те, которые созданы в форме общественного объединения.

На съезде (конференции) или общем собрании общественного объединения принимаются следующие виды решений: о создании объединения, об утверждении его устава, о формировании органов управления и др. После принятия названных решений общественное объединение считается созданным. С этого момента оно правомочно осуществлять свою уставную деятельность, приобретает права (исключение составляют права юридического лица), а также принимает на себя обязанности, предусмотренные федеральным законодательством.

Учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть граждане, достигшие 18 лет, и юридические лица – общественные объединения, если иное не установлено федеральным законом. Иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся в Российской Федерации, могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений, за исключением случаев, установленных международными договорами Российской Федерации или федеральными законами.

В качестве учредителей, членов, участников общественного объединения **не могут выступать:**

1) иностранные граждане или лица без гражданства, в отношении которых было принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации;

2) лица, включенные в перечень в соответствии с ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»²;

3) общественные объединения, деятельность которых приостановлена в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) «О противодействии экстремистской деятельности»³. Для справки:

¹ Официальная статистика (данные обновлены 25.04.2017): Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 27.12.2017).

² СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3418.

³ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

в 2016 году в данный перечень включено 10 таких общественных объединений и религиозных организаций¹;

4) лица, в отношении которых имеется вступившее в законную силу решение суда, подтверждающее наличие в действиях признаков экстремистской деятельности;

5) лица, содержащиеся в местах лишения свободы на основании вступившего в законную силу приговора суда.

Членами и участниками молодежных общественных объединений могут быть граждане, достигшие 14 лет. Членами и участниками детских общественных объединений могут быть граждане, достигшие 8 лет.

Как мы уже отмечали в таблице об организационно-правовых формах общественных объединений, их основным документом является **устав**, в котором должна предусматриваться следующая информация:

✓ название, цели общественного объединения, его организационно-правовая форма;

✓ структура общественного объединения, руководящие и контрольно-ревизионный органы общественного объединения, территория, в пределах которой данное объединение осуществляет свою деятельность;

✓ условия и порядок приобретения и утраты членства в общественном объединении, права и обязанности членов данного объединения (только для объединения, предусматривающего членство);

✓ компетенция и порядок формирования руководящих органов общественного объединения, сроки их полномочий, место нахождения постоянно действующего руководящего органа;

✓ порядок внесения изменений и дополнений в устав общественного объединения;

✓ источники формирования денежных средств и иного имущества общественного объединения, права общественного объединения и его структурных подразделений по управлению имуществом;

✓ порядок реорганизации и (или) ликвидации общественного объединения.

Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает **с момента государственной регистрации**. Для приобретения прав юридического лица общественное объединение подлежит государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 08.08.2001 № 129-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»². Министерство юстиции Российской Федерации не только принимает решение о государственной регистрации общественных объединений, но и осуществляет контроль их деятельности. Так, в 2016 году в целях осуществления контроля соответствия деятельности некоммерческих организаций их уставным целям и задачам, а также соблюдения российского зако-

¹ Основные итоги деятельности Министерства юстиции Российской Федерации за 2016 год: Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minjust.ru/ru/> (дата обращения: 29.12.2017).

² СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3431.

нодательства Министерством юстиции Российской Федерации и его территориальными органами проведено 5 611 проверок деятельности некоммерческих организаций. Из Единого государственного реестра юридических лиц в 2016 году были исключены 15 426 некоммерческих организаций, в том числе 4 846 организаций исключены по решению суда, 6 380 – по решению налоговых органов¹.

Из приведенных статистических показателей наглядно видно, что на современном этапе государственного строительства реализуются названные конституционные положения о праве на объединения в нашей стране весьма активно. Однако в развитом гражданском обществе важны не количество общественных объединений, а их качественные характеристики, поскольку объединения граждан способствуют самоорганизации и иных институтов гражданского общества, обеспечению должного уровня взаимоотношений между гражданами, обществом и государством. Более того, количество создаваемых и функционирующих общественных объединений и политических партий напрямую зависит и от уровня социально-экономического развития государства. Реальное проявление многопартийности, появление политических партий и партийных систем, как точно замечает Б.И. Макаренко, при стабильной экономике в государстве является закономерностью².

Развитое гражданское общество предполагает не просто факт создания различного рода объединений, в том числе политических партий. Должны присутствовать и «здоровая» конкуренция конструктивной оппозиции, и политическое партнерство. Политическое партнерство представляет собой цивилизованную форму взаимодействия политических партий. Согласимся с мнением Е.В. Косогова, отмечающего, что политическое партнерство призвано обеспечивать разрешение возникающих конфликтов и противоречий, что, в конечном счете, способствует обеспечению политической стабильности в обществе³. В этой связи в специализированной литературе все чаще можно встретить предложение о необходимости проведения законодательной корректировки в части регулирования взаимоотношений между политическими партиями и иными субъектами политической деятельности, в том числе в сфере обеспечения права граждан на участие в управлении делами государства. Например, М.А. Волкова предлагает внести дополнения в ч. 1 ст. 27 Федерального закона «О политических партиях», обязав партии осуществлять работу, направленную на информирование населения, популяризацию форм участия граждан в управлении делами государства посредством политических партий и их региональных отделений. По мнению автора, это будет направлено на повышение эффективности деятельности политических партий. Одним из возможных вари-

¹ Основные итоги деятельности Министерства юстиции Российской Федерации за 2016 год: Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minjust.ru/ru/> (дата обращения: 29.12.2017).

² Макаренко Б.И. Современные тенденции развития партий и партийных систем: автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., 2016. С. 15.

³ Косогов Е.В. Политические партии в процессе политической модернизации российского общества: совершенствование деятельности: автореф. дис. ... канд. полит. наук. – Орел, 2016. С. 13.

антов реализации такой обязанности является размещение на официальном сайте политической партии отчета о проделанной работе за определенный промежуток времени¹.

Таким образом, во-первых, среди общественных объединений ст. 30 Конституции Российской Федерации прямо указывает только на профессиональные союзы. Однако из смысла ст. 13 Конституции Российской Федерации, закрепляющей идеологическое многообразие, вытекает, что к общественным объединениям относятся также и политические партии, которые с 2002 г. названы в Федеральном законе «Об общественных объединениях» одной из организационно-правовых форм общественных объединений.

По существу, российская Конституция закрепляет не одно право на объединение, а комплекс нескольких прав, в том числе право на объединение:

- в политические партии;
- в профсоюзы;
- в иные формы (включая религиозные объединения), которые не относятся ни к первым, ни ко вторым.

Во-вторых, деятельность общественных объединений способствует повышению политической активности и развитию самодеятельности граждан. Граждане вступают в состав общественного объединения добровольно в порядке, предусмотренном в уставе. Законодательством установлен запрет на принуждение к вступлению в объединение или пребывание в нем.

В-третьих, взаимодействие гражданского общества и различного рода объединений граждан как его институтов характеризуется тем, что:

- ✓ в структуре гражданского общества общественные объединения – это его самые многочисленные институты, роль которых по праву является ведущей;
- ✓ гражданское общество призвано обеспечивать права человека, в том числе право на объединение;
- ✓ наличие и активная деятельность ассоциаций людей являются олицетворением развитого гражданского общества;
- ✓ общественные объединения как структурные элементы гражданского общества призваны выражать и защищать индивидуальные и коллективные права и интересы различных социальных групп;
- ✓ установленный в государстве политический режим находится в прямой зависимости от степени развитости гражданского общества. Чем выше уровень развитости гражданского общества, тем больше вероятность существования демократического режима и наоборот, чем меньше оно развито, тем выше вероятность установления антидемократического режима, в том числе тоталитарного.

¹ См. подробнее: *Волкова М.А.* Политические партии как конституционно-правовой институт реализации права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2016. С. 13-14.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение и назовите отличительные признаки общественного объединения.
2. Какие организационно-правовые формы общественных объединений в настоящее время предусмотрены в законодательстве Российской Федерации?
3. Кто может выступать в качестве учредителя общественного объединения?
4. Перечислите лиц, которые не вправе выступать в качестве учредителя общественного объединения.
5. Какие документы необходимы для государственной регистрации общественных объединений?
6. Назовите основные права общественных объединений.
7. Охарактеризуйте сущность принципа многопартийности.
8. Какую роль в политической системе современной России играют общественные объединения и политические партии?
9. Каким требованиям должна отвечать политическая партия?
10. Какие органы власти и в каких формах правомочны оказывать влияние на деятельность политических партий?

ГЛАВА 2.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ

2.1. Становление современной модели взаимодействия полиции и гражданского общества: этико-деонтологический аспект

Переход современного российского общества к состоянию устойчивого динамического развития потребовал пересмотра роли системообразующих социальных институтов, обеспечивающих безопасность населения и функционирование государства. Существенные преобразования затронули и правоохранительную систему, адаптация которой к политическим и социокультурным вызовам современной России определила необходимость институционализации полиции и утверждения ее «новой» философской доктрины. Как отмечает Л.М. Яблонская, «в правовом демократическом социальном государстве, где основной ценностью является человек, меняется философия полиции, ее характер, формы и методы работы. К полицейским служащим предъявляются не только повышенные профессиональные требования, но и требования этико-деонтологического характера»¹. Доминирующей стратегией деятельности современной российской полиции становится социальное партнерство с гражданами и институтами гражданского общества. Усиление социальной составляющей в контексте реализации функций и оценки их качества определяет высокие требования к уровню доверия граждан и имиджевому аспекту деятельности органов внутренних дел. Важнейшую роль приобретают проблемы формирования кадрового потенциала полиции как элемента человеческого (социального) потенциала, комплексное целенаправленное развитие которого является приоритетным направлением реализации социальной политики.

Любое государство, его социальные институты жизнеспособны только тогда, когда способны воспроизводить себя и прежде всего воспроизводить само население². Как показывает история, государственные институты, в частности правоохранительной направленности, создают реальные люди. Данные институты функционируют и развиваются благодаря многообразной деятельности людей. Поэтому актуальными становятся проблемы обновления государственности в современной России с учетом антропологического фактора, а также выяснения места человека и роли человеческого потенциала в системе государственной власти. Сегодня все более осознается тот несомненный факт, что если

¹ Яблонская Л.М. Деонтология полиции: монография. – Челябинск: Энциклопедия, 2008. С. 6.

² Антропологическое измерение российского государства / отв. ред. В.Н. Шевченко. – М.: ИФ РАН, 2009. С. 46.

государство в юридической науке рассматривается в его традиционно классической специфике, то при этом теряются этнические, национальные, расовые, религиозные, гендерные и другие его антропологические параметры, что не соответствует новым социокультурным реалиям. В этой связи важнейшей предпосылкой для теоретико-методологической разработки современной государственной, управленческой проблематики, в частности полицейистики, является учет культурно-цивилизационной специфики антропологии.

В рамках провозглашенного сегодня государственного курса на совершенствование правовых основ и демократических процедур современного общества и создание максимально эффективного государственно-политического устройства России несомненную и актуальную значимость начинают приобретать вопросы формирования действенного, результативного и отвечающего самым насущным требованиям современности полицейского профессионального сообщества.

Функция государства по обеспечению своей внутренней безопасности возникает одновременно со становлением государства и прогрессирует вместе с ним. Безусловно, для общественного спокойствия и порядка органы власти используют различные средства. Это может быть и система норм права, создаваемая в целях защиты интересов граждан и государства, и специальные органы, занимающиеся непосредственными функциями обеспечения порядка в обществе и стране. Примером последних могут служить правоохранительные органы любого государства.

Несмотря на то, что на протяжении всего развития общества правоохранительные органы модернизировались, а функции и принципы их деятельности трансформировались, все же важнейшим и неизменным направлением деятельности данного института оставалось обеспечение порядка и охраны в государстве.

Основной проблемой становится система взаимоотношений полиции и общества. Так, Т.Н. Жуйкова отмечает, что «отношения полиции с обществом – это, во-первых, основные принципы общения с людьми, то есть такие действия, при которых интересы людей становятся на первое место во всех делах, касающихся их поведения как в социальном, так и в моральном отношении»¹. Данные принципы предполагают, что полицейский должен действовать и поступать таким образом, чтобы служить интересам всех членов общества.

Институт полиции в условиях современного российского общества во многом выстраивает свою деятельность в соответствии деонтологическими постулатами мировой полицейской доктрины.

Ориентация на накопление и развитие человеческого, социального и культурного капитала полиции, на мобилизацию интеллектуальных, социальных, духовных ресурсов кадрового потенциала стала стратегическим приоритетом Концепции кадровой политики Министерства внутренних дел Российской Федерации в органах внутренних дел на период до 2020 года (что актуализируется в

¹ Жуйкова Т.Н. Движущие силы формирования и проявления общественного мнения, возможность его учета при оценке работы милиции (социологический аспект) // Вестник Воронежского института МВД России. 2009. № 1.

контексте развития профессионально-имиджевой составляющей деятельности органов внутренних дел). Признание культуро- и социальнотворческого фактора ведущим элементом профессиограммы современного сотрудника полиции характерно как для российской специфики, так и для международной традиции отнесения профессии «полицейский» к человекоцентричным профессиям.

Неслучайно Дж. Клейнинг обратил внимание на значимость моральной зрелости людей, изъявляющих желание служить в полиции. Он указывал, что тот, кто входит в службу с правильными базовыми убеждениями и ценностями, будет готов к психологическим и морально-нравственным требованиям полицейской службы. Однако этике полиции необходимо и обучать: «во время обучения важно стремиться передать тем, кто выбрал карьеру полицейского, мысль о том, что они избрали не просто работу, но долг, не просто обязательство перед организацией, но нравственно значимую социальную задачу, систему стандартов и ценностей службы. С помощью этой системы они могут проявить себя не только как граждане, но и как полицейские, которыми стремятся быть»¹.

Так, например, начиная с 1990-х годов, теоретико-методологические и философско-мировоззренческие основы деятельности полиции Великобритании были пересмотрены. Доктринальные новации наряду с традиционными требованиями, нацеленными на постоянное повышение эффективности борьбы с преступностью, стали включать в круг приоритетных такие направления деятельности, как совершенствование социальных, культурных, гуманитарных общественных связей и отношений, призванных способствовать качественному совершенствованию служебной деятельности, профессионализация имиджевой составляющей деятельности полиции, повышение уровня её интегрированности в жизнь гражданского общества в целом.

В рамках этой тенденции значительные изменения претерпел и категориальный аппарат, в ранге профессиональных терминов стали использоваться такие понятия, как «сострадание», «учтивость», «терпимость», «толерантность» и другие. Полицейские стали брать на себя обязательства действовать без страха и выгоды для себя, обеспечивать высокий уровень безопасности населения во всех, в том числе и в гуманитарных, сферах жизнедеятельности, обеспечивать в качестве приоритетных не только права, но и интересы граждан, конструктивно реагировать на критику. Данные принципы стали ценностным ориентиром и концептуальной основой разработки и введения в действие документа, устанавливающего стандарты деятельности полиции, отвечающие ожиданиям общества².

Концептуальные изменения в понимании и трактовке ценностно-нормативной составляющей деятельности полиции с неизбежностью способствовали трансформации основ корпоративной философии и этики полицейской службы, повышению уровня взаимного доверия между полицией и обществом³. Были заложены основы процесса постепенной переориентации и расширения

¹ Цит. по: Яблонская Л.М. Деонтология полиции: монография. – Челябинск: Энциклопедия, 2008. С. 80.

² Strategic policy document. Setting the standards for policing: meeting community expectation. London, 1990. P. 1.

³ Яблонская Л.М. Указ. раб. С. 80.

смысла правоохранительной деятельности с узко функциональной составляющей на социально одобряемые, культурно ориентированные практики профессионального поведения полицейского, нацеленные на формирование прочного фундамента общеразделяемых ценностей как системы превенций любых видов социальных отклонений. Решение этих задач невозможно без качественно иного представления о роли личностной составляющей в деятельности полиции, без понимания её особой миссии в создании и поддержании высоких нравственных стандартов поведения человека в социуме.

Именно по этой причине масштабное реформирование правоохранительной системы России на современном этапе направлено на возрождение и институционализацию её функций на основе новых вызовов и угроз. Готовность правоохранительной системы к качественным изменениям во многом зависит от способности искоренить проблемы, дискредитирующие органы внутренних дел: коррупционные проявления; действия должностных лиц, причинявшие значительный материальный и моральный ущерб, противоречащие интересам и ценностям службы, принципам гражданского общества.

По этой причине ключевым принципом и стратегической задачей обновления стала мобилизация человеческого потенциала органов внутренних дел. Это выразилось в усилении социальной миссии полиции и утверждении этических основ институционализации профессии «полицейский» в условиях современного российского общества.

Выделим, что основополагающими принципами «новой» полиции России выступают защита жизни, прав, свобод граждан, а также противодействие преступности и обеспечение общественной безопасности.

Можно констатировать, что эффективность преобразований российских полицейских структур во многом будет зависеть от личности самих полицейских, от степени их готовности взаимодействовать с обществом, от открытости перед гражданами, от высокого уровня доверия.

Становление института полиции в Российской Федерации полностью соответствует принципам её новейшей модернизационной парадигмы. Многие авторы (в частности, В.А. Кудин, Л.М. Яблонская) говорят о развитии новой философской доктрины российской полиции.

Данное понимание реализует принцип партнерства полиции с гражданами и институтами гражданского общества. П.Н. Астапенко указывает, что организация и деятельность полиции на основе данного принципа предполагают и общественный контроль над полицией, и ответственность полиции за состояние и уровень общественного спокойствия и порядка, и тесное сотрудничество с государственными и общественными структурами¹.

Институционализация полиции в условиях современной российской действительности утверждает в качестве приоритетов следующие положения:

- соответствие ценностям, принципам новейшей модернизации России;

¹ Астапенко П.Н. Конституционно-правовые основы деятельности полиции (милиции) стран Европейского союза и Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2009.

- опора на отечественные традиции построения системы правоохранительной деятельности в сочетании с наиболее эффективным западным опытом защиты и соблюдения прав и свобод человека;

- включение общественного мнения в систему оценки качества реализации функциональных обязанностей как одного из основных критериев и индикаторов;

- учет ожиданий гражданского общества;

- реализация инновационных решений, обеспечивающих качественное формирование кадрового потенциала, совершенствование форм и методов деятельности на основе современных достижений науки и техники.

Таким образом, система современного российского института полиции приобретает черты мировой полицейской системы, но основанной на собственных исторических традициях. Модель реформирования утверждает усиление социальной направленности органов внутренних дел, их гуманистического потенциала в соответствии с новыми общественными отношениями и ожиданиями, социокультурными реалиями.

Безусловные приоритеты ее деятельности – безопасность личности, защита ее законных интересов от противоправных посягательств. Самое пристальное внимание уделяется человеку – его правам, свободам жизни и здоровью, что выразилось в переходе к партнерской модели взаимодействия полиции с населением и гражданским обществом. Соответственно, открытость, прозрачность и публичность выступают в качестве основы взаимодействия органов внутренних дел и граждан.

Современная российская полиция выполняет сложные и многочисленные задачи, определенные Федеральным законом «О полиции». Согласно данному нормативно-правовому акту сотрудники органов внутренних дел призваны¹:

1) выявлять, предупреждать и пресекать преступления и другие правонарушения;

2) раскрывать и расследовать преступления и осуществлять розыск преступников, лиц, скрывающихся от суда и следствия;

3) охранять общественный порядок;

4) обеспечивать общественную безопасность (безопасность дорожного движения, пожарную безопасность и др.);

5) обеспечивать охрану собственности;

6) участвовать в правовом воспитании населения.

Предметом деятельности полиции является обеспечение соблюдения принципов правового государства, к которым относятся:

1. Обеспечение применения законов, легитимно принятых государством.

2. Строгое ограничение наделенных полицейских полномочий.

Все вышеуказанные функции полиции отражают концептуальный подход «социального обслуживания населения» со стороны полиции (так называемая «позиция горизонтали», или «полиция на службе общества (community

¹ Федеральный закон «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

policing)». Оно предусматривает активное взаимодействие с населением, сосредоточение внимания на профилактике преступлений [14, 20].

Закрепляя данные признаки работы полиции законодательно, глава 2 ФЗ «О полиции» определяет в качестве основных принципов деятельности российской полиции следующие положения:

1. Соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина.
2. Законность.
3. Беспристрастность.
4. Открытость и публичность.
5. Общественное доверие и поддержка граждан.
6. Взаимодействие и сотрудничество.

Возвращаясь к проблемам конструирования новой модели взаимодействия полиции и гражданского общества, необходимо учитывать, что государство призвано обеспечивать стабильное, динамическое развитие общества через высокий уровень социальной и личной безопасности граждан во всех сферах жизнедеятельности, утверждение и удержание в качестве основных ценностей таких основ социальной реальности, как справедливость, доверие, согласие и солидарность.

Социальная значимость выполняемых функций определяется необходимостью установления эффективного взаимодействия с различными категориями населения при сохранении соответствия профессионального поведения и общения деонтологическим принципам и имиджевым требованиям; применения методик включенного наблюдения; получения максимально полной информации по получаемым сообщениям, вызывающим сомнения ситуациям, поведенческим проявлениям. От качества профессионального общения сотрудников с различными категориями населения, полноты и достоверности получаемой информации зависит качество реализации основных направлений деятельности. Можно констатировать, что эффективность выполнения служебных задач во многом зависит от личности самих сотрудников органов внутренних дел, от уровня их профессионально-функциональной грамотности и надежности, их готовности эффективно взаимодействовать с обществом.

Таким образом, в условиях развития социальной миссии полиции как ответа на социальный заказ гражданского общества и государства разработка профессиограммы (компетентностной модели) полицейского понимается как элемент инновационной системы формирования и развития кадрового потенциала органов внутренних дел. В свете утверждения антропологического и деонтологического подходов в качестве основы профессиограммы современного сотрудника российской полиции основными принципами, сквозь призму которых должна осуществляться ее разработка, становятся такие, как профессиональная надежность, профессионально-функциональная грамотность, профессионально-личностный рост, общесоциальная компетентность.

Становление новой социально-ориентированной парадигмы (доктрины) полиции должно рассматриваться как адекватный ответ ожиданиям российского общества и социальному заказу государства. Практическая реализация данных концептов требует от сотрудников полиции высокого уровня культуры

(личностной и профессиональной), общекультурной и профессиональной компетентности, широкого правового мировоззрения, готовности достойно выполнять свою социальную миссию и профессиональный долг.

Специфика профессиональных отношений в различных подразделениях органов внутренних дел с неизбежностью порождает своеобразный комплекс моральных требований, предписаний и оценок. Названная специфика деятельности требует прочных и систематических знаний в области профессиональной этики, выражающих общие требования к профессии в целом и к специфике каждой из ее сфер в отдельности. Профессиональная этика сотрудника органов внутренних дел выступает концептуально-практическим выражением его социальной роли в обществе: сотрудник органов внутренних дел облечен государственной властью, охраняет от имени государства правопорядок, применяет санкции. В ситуациях служебного общения, во избежание негативного восприятия, сотрудник обязан следовать этическим нормам, быть тактичным, корректным, гуманным, проявлять уважительное и справедливое отношение к гражданам, соблюдать правила профессионального (служебного) этикета.

Таким образом, становление эффективной полиции невозможно без пересмотра приоритетов формирования кадрового потенциала, следовательно, без совершенствования системы образования, без утверждения принципа «образование через всю жизнь» вместо «образование на всю жизнь»¹.

Таким образом, создается новая система подготовки сотрудников полиции, увязывающая образовательные и научные программы в единую систему поэтапной подготовки – от первоначальной до повышения квалификации. В связи с этим образовательная организация МВД России должна представлять собой многоуровневый, многопрофильный образовательно-научный комплекс, реализующий образовательные программы первоначального обучения, высшего (бакалавриат, специалитет, адъюнктура), переподготовки и повышения квалификации. Задачей образовательной организации МВД России становится реализация всех уровней профессиональной подготовки в соответствии с высшими квалитологическими и квалиметрическими образовательными требованиями и стандартами.

Говоря о содержании профессиональной компетентности сотрудников правоохранительной системы, отечественные и западные деонтологи полицейской службы обращают внимание на значимость моральной и нравственной зрелости кандидатов, желающих служить в данной системе. Именно базовые убеждения определяют готовность к эффективному формированию профессиональной мотивации, этически ориентированному профессионализму. Вместе с тем мотивационно-психологические и рефлексивно-оценочные составляющие как базовой готовности будущего сотрудника полиции к обучению, так и формирующейся в образовательном и социокультурном пространстве образовательной организации профессиональной компетенции являются достаточно

¹ Кудин В.А. Формирование нового облика сотрудника российской полиции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 8. С. 6.

сложно измеримыми, несмотря на применяемый с этой целью комплекс психосоциальных диагностических методик.

Преимущества компетентностного подхода изначально содержатся в его интегративности, направленности на развитие мотивационно-ценностного компонента, профессионально-значимых личностных качеств, саморефлексии, профессионального мировоззрения как основы для эффективного решения профессиональных и социальных задач. Его деонтологическая модель наиболее концентрированно выделяет проблемы формирования профессионально-этической гибкости, готовности оставаться беспристрастным, толерантным при оценке действий носителей других ценностей, норм, идеалов (в частности, девиантных).

Осуществляя правоохранительную деятельность в поликультурной, полирелигиозной и полиэтнической среде, сотрудники полиции должны учитывать особенности образа жизни, правопонимания конкретной социальной общности, адаптировать свое поведение к принятым нормам и правилам, осуществлять свою деятельность без причинения ущерба правам и идеалам других людей. При этом одновременно четко выявлять симптомы деструктивных субкультур, экстремизма, угрозу социальной и духовной безопасности конкретной общности и обществу в целом. Служба в условиях сложноструктурированной социокультурной среды сопряжена с перманентными ситуациями морального выбора.

В связи с этим исследователи-полицейсты (Дж. Клейнинг, П. Виллерс, Р. Ричардс) отмечают, что повседневная служба сотрудника полиции наполнена специфическими «искушениями», требует, с одной стороны, проявления властных полномочий и твердого характера, а с другой – милосердия, терпимости, умения находить решение в нестандартных обстоятельствах риска. В этих условиях важно всегда сохранять достоинство, честь и честность.

Можно говорить о становлении социальной миссии современной российской полиции, реализация которой возможна только при условии, что сотрудник полиции собственным поведением и добросовестно выполняемой деятельностью будет утверждать в обществе правовые и моральные нормы. На основе возложенной ответственности возникает потребность в понимании того, что любой сотрудник полиции призван осуществлять в обществе лидерство, так как лидерство необходимо всем категориям полицейских служащих.

Таким образом, реализация установки современной полиции России на концепты «социального служения» подразумевает компетентностно-деонтологическую модель формирования кадрового потенциала для высокопрофессиональной реализации своих функций в соответствии с современными потребностями государства и общества.

Элементами профессиональной деонтологии сотрудника органов внутренних дел являются нравственные принципы, нормы, этические категории, которые выражают и определяют отношение сотрудника к служебному долгу как варианту долга профессионального, который, в свою очередь, связан с гражданским (общественным) долгом.

Профессионально-этические аспекты законотворческой и правоприменительной деятельности в области противодействия преступности и обеспечения общественного порядка во все времена имели особое значение ввиду того, что

данный вид государственной деятельности во многом связан с вторжением в личную жизнь человека, применением мер принуждения, ограничением прав и свобод граждан.

В настоящее время идеи профессионального долга сотрудника правоохранительной системы, наделенного реальной властью над людьми, являются приоритетными для определения дальнейших направлений совершенствования формирования кадрового потенциала органов внутренних дел. Развитие демократического общества приводит к пониманию важности этико-деонтологических аспектов деятельности полицейских структур в современных условиях. Современные международные стандарты деятельности полиции предполагают реализацию целого ряда обязательных для демократических государств положений этико-деонтологического характера. Их внедрение, как показывает международный опыт, оказывает значительное влияние на повышение эффективности и качества деятельности полицейских органов государств Европы.

В данном контексте рациональным является осуществление краткого обзора данных положений.

Впервые в научный оборот понятие «деонтология» ввел английский философ и юрист Д. Бендам (1748-1832). В своей работе «Деонтология или наука о морали» он писал: «Основы деонтологии есть принцип пользы, то есть, другими словами: действие дурно или хорошо, достойно или недостойно, заслуживает одобрения или порицания, смотря по тому, стремится ли оно увеличивать или уменьшать общественное благополучие»¹. Профессиональная деятельность полиции как раз и направлена на общественное благополучие и выступает как институт защиты нормативов равенства и справедливости.

Полицейская деонтология является наукой, изучающей совокупность профессионально-этических и организационно-управленческих норм и принципов должного поведения сотрудников полиции при исполнении ими профессиональных обязанностей. В современном мире, в условиях правовой и политической интеграции, полномочия полиции необходимо рассматривать с точки зрения международных перспектив и сотрудничества. В условиях демократического общества полномочия полицейских структур ограничиваются с точки зрения действия основных прав и свобод человека. Применительно к Европе они изложены в Европейской конвенции о правах человека. Безусловно, в данном соотношении необходимо искать баланс интересов. В этой связи международная полицейская этика обретает подлинную актуальность и значимость. Соответственно, введение в полицейскую деятельность этических стандартов является важным фактором, гарантирующим соблюдение демократических принципов ее функционирования.

Идейные основы современной полицейской деонтологии Европы были определены в резолюции № 690 Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ), принятой в мае 1979 года, которая содержит Декларацию о полиции. В преамбуле данного документа определяется, что «...во всех государствах-членах полиция играет жизненно важную роль, что она вынуждена действовать

¹ См.: Деонтология, или наука о морали (Deontology, or the Science of Morality, 1834, v. 1-2).

в условиях, связанных с риском для сотрудников, и что выполнение ими своих обязанностей еще более осложнено, когда нет четко определенных правил поведения» (п. 2). Кроме того, подчеркивается, «что повсеместное принятие правил профессиональной этики полиции с учетом прав человека и основных свобод будет способствовать совершенствованию европейской системы по защите прав и основных свобод человека» (п. 4)¹.

В рамках осмысления положений Декларации о полиции первый национальный деонтологический кодекс полиции был создан во Франции. При своем малом объеме (кодекс состоит из 20 статей) данный документ является прогрессивным достижением европейской полицейской деонтологии и включает в качестве базовых следующие идеи:

- в государстве полиция играет особую роль;
- профессия полицейского служащего в современный период намного сложнее, чем прежде;
- у полиции при выполнении служебных задач возникает намного больше проблем, если для полицейских нет четкого образца поведения;
- европейская система защиты прав человека укрепляется, если есть положение о полицейской деонтологии.

Авторы аннотации, изданной в одной книге вместе с Кодексом, С. Порра и К. Паоли, подчеркивая приоритет Франции в создании свода деонтологических принципов поведения полицейского, пишут: «Французская национальная полиция может по праву гордиться тем, что она создала деонтологический кодекс в развитие Декларации о полиции, принятой Парламентской ассамблеей Совета Европы». Он «в силу своего значения для общественных свобод должен стать инструментом для защиты права, а не декоративным предметом, вывешиваемым на стенах полицейских комиссариатов»². Исследователи-полицейсты в качестве важного положения французской полицейской деонтологии рассматривают высказывание о том, что «министр внутренних дел защищает служащих национальной полиции от угроз, насилия, самоуправства, оскорблений, клеветы и наветов, жертвами которых они могут стать при исполнении служебных обязанностей».

Следует отметить, что деонтологический кодекс национальной полиции стал действенным инструментом воспитательной работы среди сотрудников полицейских служб. Сам кодекс (а также комментарий к нему, раскрывающий смысл каждой нормы) используется в качестве учебного пособия для преподавания деонтологии в высших школах национальной полиции Франции.

На формирование и развитие европейской полицейской деонтологии значительное влияние оказал опыт Германии. В научной среде исследовательский и профессиональный интерес вызывает работа «Семь заповедей для полицейских служащих», опубликованная в 1945 году. Работа стала концептуальной основой для выработки и систематизации этико-деонтологических сводов по-

¹ Парламентская ассамблея Совета Европы. Декларация о полиции (Страсбург, 8 мая 1979 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

² Деонтологический кодекс национальной полиции Франции (введен в действие декретом № 86592 от 18 марта 1986 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://openpolice.ru>

ведения сотрудников органов внутренних дел в других государствах Европы, в ней раскрывается сущность таких значимых моральных понятий, как:

- верность исполнению долга; гордость за свою принадлежность к полиции;
- беспристрастность, неподкупность, справедливость; вежливость, скромность и доброжелательность в отношении законопослушных граждан;
- готовность оказать помощь, поддержку различным социальным группам (особенно детям, пожилым людям, людям с ограниченными возможностями здоровья);
- быть «хорошим полицейским», на которого можно положиться в любое время и в любой ситуации.

Изложенные положения всесторонне отражают морально-этические требования должного поведения сотрудника полиции в различных жизненных ситуациях и сферах профессиональной деятельности.

С начала 1990-х годов полицейские органы европейских стран столкнулись с беспрецедентным ростом преступности, сопровождающимся увеличением запросов общества в сфере обеспечения безопасности. Сложившаяся ситуация потребовала выработки более эффективных моделей полицейской деятельности и реформирования полицейских служб. Интенсификация полицейской работы по-новому поставила на повестку дня и проблему кадрового потенциала, определяя человеческий фактор как движущую силу и необходимое условие качественного преобразования правоохранительной системы в целом. Представление о том, что личный состав полиции является главным ресурсом и самым большим потенциалом для развития полицейской службы, нашло отражение в официальной позиции руководящих органов практически всех государств. В этом контексте проходило немало международных тематических мероприятий, посвященных роли полиции в демократическом обществе и полицейской этике.

В рамках Совета Европы в Страсбурге в июне 1996 года организовано проведение международного семинара по теме «Этика полицейской деятельности в условиях демократического государства», в работе которого приняли участие представители 32-х государств, в том числе Российской Федерации. Участниками семинара демонстрировался имеющийся опыт по данной теме, анализировались национальные законодательные акты и этические кодексы деятельности сотрудников полиции. По итогам работы семинара было принято решение о целесообразности принятия общеевропейского этического кодекса полицейских.

Обобщением опыта работы в области этико-деонтологической составляющей деятельности полиции активно занимались международные организации, такие как ООН, Интерпол, ОБСЕ и другие. Генеральной Ассамблеей ООН в 1996 году принят Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, который распространяет свое действие на государственную полицейскую службу¹. Генеральной Ассамблеей Интерпола в 1999 году как необходимые превентивные меры в борьбе с коррупцией были приняты Кодекс этики

¹ International Code of Conduct for Public Officials United Nation [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/dokuments/ga/res/51/a51r059.htm>

сотрудников правоохранительных органов и Кодекс поведения сотрудников правоохранительных органов.

В сентябре 2001 года Советом Европы принят Европейский кодекс полицейской этики, в котором сформулированы профессионально-этические нормы и ценности, позволяющие выполнять функции в соответствии с ожиданиями гражданского общества. В кодексе устанавливаются основополагающие для полиции понятия, такие как честность, беспристрастность, скромность, профессионализм; определяются принципы полицейской деонтологии, которые должны найти свое воплощение в национальных законодательствах. Значительное внимание уделяется набору, подготовке и мотивации сотрудников полиции, проблемам их прав, разработке принципов общественного контроля над деятельностью полиции.

Принятие Европейского кодекса полицейской этики является важным этапом в деятельности по выработке Советом Европы стратегических принципов развития института полиции. Кодекс стал системой ориентиров и целей для государств – членов Европейского Союза, реформировавших свои национальные правоохранительные органы.

После принятия Европейского кодекса полицейской этики деонтологические документы разрабатываются, принимаются и используются в управленческой деятельности полиции в большинстве европейских государств.

В России основные деонтологические принципы правоохранительной деятельности нашли свое воплощение в Кодексе чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации в 1993 году, в котором указывается, что «...право на доверие и поддержку граждан, сослуживцев и всего народа дают сотруднику органов внутренних дел его профессиональная честь, личное достоинство, порядочность, признанная окружающими его высокая репутация, заслуженное делами доброе имя...». Особо выделяется нравственное обязательство: «Сотрудник органов внутренних дел, будучи государственным служащим, наделенным властью, должен относиться к человеку как к высшей ценности, гуманно, великодушно и милосердно...»¹.

В 2008 году появился новый документ «Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации», который определялся как «профессионально-нравственное руководство, обращенное к сознанию и совести сотрудника». Кодекс как свод профессионально-этических норм определяет для сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации нравственные ценности, обязательства и принципы службы в органах внутренних дел; профессионально-этические требования к служебному и внеслужебному поведению, взаимоотношениям в служебном коллективе; профессионально-этический стандарт антикоррупционного поведения². Однако необходимо отметить, что на

¹ Кодекс чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации: утв. приказом МВД России от 19 ноября 1993 г. № 509.

² Кодекс профессиональной этики сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: утв. приказом МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138.

период действия Кодекса имелись некоторые проблемы, связанные с внедрением его норм в практическую деятельность и контролем за его исполнением.

В настоящее время с участием сотрудников, ветеранов органов внутренних дел и представителей общественности разрабатывается новая редакция Кодекса профессионального поведения сотрудников органов внутренних дел (полиции), который должен включать в себя широкий спектр этических-деонтологических оснований деятельности полиции¹.

В условиях реформирования органов внутренних дел России все большее внимание уделяется повышению уровня нравственно-этического образования сотрудников полиции. Теоретические положения и практические нормы (правила) полицейской деонтологии начинают включаться в систему учебно-воспитательной деятельности образовательных организаций МВД России при реализации компетентностной модели профессионального образования. В данном контексте заново актуализируется проблема изучения опыта европейских стран в сфере этического-деонтологического обучения сотрудников полиции. В частности, необходимо отметить, что за рубежом полицейская деонтология как отдельная наука развивается сравнительно давно и имеет значительный практический опыт реализации в правовых нормах, закрепленных в деонтологических кодексах, часть из которых необходимо реализовать в России с учетом исторических традиций правоохранительной деятельности.

Таким образом, формирование и внедрение деонтологической модели деятельности полиции в контексте современного российского общества является задачей, отвечающей вызовам времени и социальным ожиданиям общества. Важнейшими факторами, влияющими на данный процесс, являются:

- уровень и качество корпоративной культуры в органах внутренних дел;
- традиции служебной деятельности правоохранительной системы в целом и каждого отдельного территориального органа в частности;
- преобладающие формы и методы работы управленческого звена органов внутренних дел, подразделений по работе с личным составом (административно-командные или личностно-ориентированные, диалогические, аксиологические);
- традиции взаимоотношений с различными категориями населения, связь корпоративной культуры с культурой и ценностями гражданского общества;
- уровень овладения сотрудниками полиции общекультурными и коммуникативными компетенциями, определяющими качество профессионального общения с различными категориями населения (как компонент профессионально-функциональной грамотности).

¹«Дорожная карта» дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // Профессионал. 2013. Вып. 1(111). С. 4-17.

Вопросы для самоконтроля

1. Сформулируйте приоритетные задачи новой системы взаимодействия полиции и гражданского общества.
2. В чем состоит содержание социальной миссии полиции в условиях современного российского общества?
3. Дайте характеристику основным принципам деятельности современной российской полиции.
4. Назовите деонтологические принципы деятельности полиции.
5. В каких международных документах определены этико-деонтологические принципы деятельности полиции?
6. Обоснуйте актуальность новой кадровой политики МВД России в органах внутренних дел и обозначьте ее приоритетные направления.

2.2. Общественное мнение в контексте оценки профессионально-имиджевых показателей деятельности полиции

Социокультурные и социально-политические условия общества определяют тип социальных институтов и людей, соответствующий социальным запросам и потребностям. Особенно данная проблема касается института полиции и его сотрудников, призванных адекватно отвечать на вызовы современности, достойно выполняя служебные обязанности¹. Современный этап развития российского общества обуславливает возрастание роли и значения общественного мнения в деятельности по обеспечению правопорядка и общественной безопасности. Насколько бы целенаправленной и широкомасштабной ни была деятельность государства и его правоохранительной системы по установлению правопорядка и законности, она не может быть успешной и эффективной без широкой общественной поддержки.

В соответствии со ст. 9 ФЗ «О полиции» Министерству внутренних дел Российской Федерации предписано изучать и учитывать мнение граждан о полиции, проводить постоянный мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества, поскольку в современных условиях невозможно

¹ Яблонская Л.М. Деонтология государственной службы как наука о долге и достойном поведении государственных служащих // Вестник Челябинского государственного университета. 2008. № 27. С. 88-93.

осуществлять действенные меры по реформированию органов внутренних дел без общественного доверия и поддержки граждан¹.

В современном обществе принято воспринимать характер взаимоотношений между полицейскими службами и населением как важнейший индикатор социально-политической ситуации в стране и регионе. Это обусловлено тем, что, с одной стороны, институт полиции в глазах населения референтно олицетворяет порядок, установленный законом, а с другой – является наиболее «приближенным» к населению инструментом власти, а также отражает особенности правосознания населения и сотрудников полиции.

В наиболее широком смысле общественное мнение представляет собой состояние массового сознания, выражающееся в отношении к общественным событиям, деятельности различных групп, объединений, социокультурным, экономическим, политическим и иным актуальным проблемам общества².

В рамках социологии общественное мнение рассматривается как целостность, объединяющая суждения и оценки различных социальных групп и слоев, отражающие события общественной жизни, деятельности и поведения отдельных личностей, организаций и партий, актуальных социальных, политических, культурных проблем.

В целом считается, что наличие общественного мнения – важная качественная характеристика уровня общественного сознания и социальных отношений в целом. Общеизвестен тезис о том, что общественное мнение существует в обществе, достигшем состояния гражданского.

Необходимо отметить, что сложноструктурированность общественного мнения обуславливается тем, что его носителями являются различные социально-демографические группы, характеризующиеся большим разбросом социально-профессиональных, образовательных, возрастных, социокультурных, мотивационных и иных характеристик.

В частности, Е.М. Бабосов дает следующее определение: «общественное мнение – важнейший компонент общественной жизни, выражающий взгляды, оценки, ценностные ориентации определенных групп людей или обществ в целом, воплощающий в себе коллективную совесть и имеющий силу неписанного закона»³.

Данный ракурс рассмотрения феномена общественного мнения подчеркивает его регулятивный характер, обуславливающий функцию социального контроля и неинститутционального нормативного регулятора общественной жизни и деятельности социальных институтов и организаций.

¹ Федеральный закон «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

² Ядов В.А. Стратегия социологического исследования. Описание, объяснение, понимание социальной реальности. – М.: Омега-Л, 2007. С. 27.

³ Бабосов Е.М. Практикум по социологии: учебное пособие для студентов вузов. – Минск, 2013. С. 384.

Общественное мнение концентрирует в себе проявления социальной активности населения, незадействованного напрямую в политическом и законодательном процессах. К основным категориям общественного мнения относятся следующие:

1. *Субъект общественного мнения* – большая часть населения – обладает внутренней структурой, учет которой важен для обеспечения репрезентативности прикладных исследований. Данная структура, как уже отмечалось, включает в себя социальные слои, классы, нации, иные социальные общности, группы, отдельные личности. В их рамках общенародное мнение формируется и выражается. Включенность той или иной социальной группы в структуру субъекта общественного мнения обусловлена значимостью и масштабом обсуждаемой проблемы. Специфика восприятия происходящего, разница в интересах и социальном опыте отдельных выразителей общественного мнения обуславливают разнообразие реально функционирующих мнений, столкновение интересов, их борьбу и изменение в сторону согласования или поляризации различных точек зрения¹.

2. *Объект общественного мнения* – те факты и события, по поводу которых складывается общественное мнение. Чем большей степенью значимости обладает объект, чем сильнее он затрагивает общие потребности и интересы, тем рельефнее проявляется общественное мнение².

В ходе развития общественное мнение проходит стадии возникновения, формирования и функционирования. Оно может формироваться как стихийно, так и сознательно. Основные методы формирования общественного мнения – внушение, подражание, убеждение. Основные каналы формирования общественного мнения – СМИ, устная и письменная пропаганда, политическая агитация, межличностное общение.

Этапы формирования общественного мнения: зарождение индивидуальных мнений, обмен мнениями, кристаллизация общей точки зрения, объективация, переход от отражательного к преобразующему (практическому) состоянию. В реальности возможно одновременное протекание данных периодов, качественные скачки и взаимные переходы.

Сформированное общественное мнение имеет интегративный характер. Это не арифметическая сумма индивидуальных мнений, а концентрированное выражение «коллективного сознания», результат обмена мнениями между людьми, репрезентирующий мнение общества. Содержание общественного мнения составляют лишь те оценки, которые разделяются большинством, даже если они не истинны. Соотношение истинного и ложного в общественном мнении всегда необходимо учитывать при определении его практической ценности.

Применительно к контексту данного исследования можно констатировать, что проблемы деятельности и эффективности институтов обеспечения правопорядка и безопасности являются одними из наиболее острых и актуаль-

¹ Социология: учебное пособие для студентов вузов / А.Н. Елсуков, Е.М. Бабосов, А.Н. Данилов [и др.]. – Минск, 2000. С. 417-431.

² Там же.

ных для современного российского общества. Актуальность данных проблем отражается в общественном мнении и находит следующее преломление.

Повышение эффективности работы полиции в значительной мере определяется формированием системы социального контроля, инструментом которого является общественное мнение. Особая роль отводится общественному контролю, который предоставляет широкие возможности населению для участия в оценке деятельности полиции с целью ее направления к развитию в соответствии с социальными ожиданиями. Эффективность данной технологии подтверждает западный опыт, где общественный контроль и общественное мнение являются одними из базовых компонентов оценки качества деятельности полицейских служб¹.

Основываясь на анализе, можно сделать вывод, что *общественное мнение в сфере оценки правоохранительной системы в целом и в частности института полиции* – это специфическое проявление (срез) общественного сознания, выражающееся в оценках проблем, деятельности, состояния, имиджа полиции, а также образа сотрудников полиции и характеризующее явные или скрытые формы отношения к актуальным проблемам правоохранительной деятельности, обеспечения безопасности и социальные ожидания, складывающееся из мнений отдельных групп, социальных общностей, общества в целом, носящее интегративный характер и выполняющее функции обратной связи и социального контроля.

Анализируя сущность общественного мнения в сфере оценки институтов правопорядка и общественной безопасности, необходимо отметить, что оно тесно связано с такими понятиями, как имидж, культурный образец, стереотип.

В рамках современной социальной, политической практики, деятельности по связям с общественностью сформировалась достаточно новая область научного знания – *имиджелогия*.

В наиболее общем смысле имиджелогия изучает сущность и технологии формирования в общественном сознании определенного образа личности, продукта, института, что обусловлено требованиями формирования лидерства в различных областях деятельности, особенно в сфере политики. Сегодня же в условиях российской действительности лидером формирующегося гражданского общества должен стать институт полиции, что определяет необходимость повышения его престижа и формирования позитивного имиджа в общественном сознании.

Имидж – сложившийся в общественном (массовом) сознании и имеющий характер стереотипа образ личности, сферы социальной практики и ее представителей, института, учреждения, профессий.

Потребности современного российского государства, взявшего курс на формирование полноценного правового государства и гражданского общества, неразрывно связанные с необходимостью обеспечения высокого уровня социально-правовой ответственности и культуры населения, общественной и личной безопасности, высокого профессионализма и легитимности государствен-

¹ Яблонская Л.М. Международные стандарты полиции – реализация деонтологического подхода // Вестник Челябинского государственного университета. 2012. № 22 (276). С. 37.

ных институтов, обуславливают необходимость моделирования параметров общественного сознания, социального поведения, обыденного аксиологического пространства в соответствии с принципами социальной культуры и солидарности.

В этом аспекте также актуализируется необходимость выработки стратегических мер, направленных на формирование позитивного имиджа полиции, ее сотрудников и его социальную легитимацию, установление его в качестве культурного образца.

Культурный образец – устойчивая конфигурация связей людей друг с другом, с социальной и природной средой, институтами и структурами общественной жизни, обусловленная культурными нормами, типами ситуаций, предписанным поведением в них человека, а также критериями, по которым оцениваются действия индивида, группы или качество их связей с окружающей средой.

Общественное мнение в данном контексте представляется инструментом моделирования общественного сознания и социальной легитимации, направленных на выработку «нового» восприятия института полиции, при условии его качественной трансформации в соответствии с потребностями государства и общества.

Основываясь на вышесказанном, можно выделить следующие функции общественного мнения применительно к деятельности института полиции:

Функция обратной связи. В системе государственного управления, государственных институтов и структур можно выделить объективные и субъективные обратные связи.

Объективные обратные связи отражают уровень, глубину, адекватность восприятия управляемым объектом (в данном контексте населением) управляющих воздействий компонентов государственного управления (в данном контексте института полиции), их действительную роль в функционировании и развитии объекта. Отсутствие, неполнота, низкая надежность объективных обратных связей не позволяет с точностью определить рациональность и эффективность организации и деятельности государственного института, знать потребности, интересы, приоритеты и ожидания населения.

Субъективные обратные связи характеризуют целесообразность и рациональность собственной, внутренней организации и деятельности субъекта государственного управления в целом (в данном случае внутри учреждения полиции). К субъективным обратным связям относят контроль, анализ и самоанализ, оценку¹.

Таким образом, функция обратной связи способствует оценке эффективности проводимых решений, мероприятий, акций, определению направленности их восприятия населением, а также способствует их максимальной адаптации к реальным проблемам, ожиданиям, запросам общества.

Функция критерия и индикатора оценки качества и эффективности деятельности полиции, качества реализации функциональных обязанностей и оказания услуг населению, что обеспечивает учет ожиданий общества при выстраивании моделей обеспечения комплексной безопасности, правопорядка и законности, охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина. Удовле-

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. – М., 1997. С. 99.

творенность основных потребителей (население) деятельностью государственных институтов и учреждений по предоставлению услуг и взаимодействию с населением (полиция) является основным критерием системы Всеобщего менеджмента качества.

Функция социального контроля. Социальный контроль выступает в качестве элемента и функции социального управления, в рамках которого выполняет роль универсального механизма регуляции социальной системы. Для этого социальный контроль должен обладать комплексом характеристик, среди которых: независимость, широта охвата, приоритетный характер принципа уважения чести и достоинства личности, альтернативность, многовариантность форм, средств и методов, а также гибкость, прогнозируемость, экономичность и компетентность. В ситуации общественных трансформаций обеспечение эффективности системы социального контроля – одна из приоритетных задач системы государственного управления.

Деятельность полиции как объекта социального контроля обладает рядом отличительных особенностей, связанных с наличием сложных субъект – объектных управленческих отношений, присущих взаимодействию полиции и общества. Являясь объектом управленческого воздействия со стороны полиции, общество тем не менее выполняет ряд важнейших функций при реализации социального контроля над ее деятельностью. То есть, являясь объектом управления, общество задействовано в реализации одной из важных управленческих функций.

Функция моделирования общественного сознания. Являясь своеобразным срезом общественного сознания, общественное мнение по наиболее острым и актуальным проблемам не только становится достоянием управленческих структур, при условии его комплексного изучения (обратная связь), но и формирует определенные модели восприятия и оценивания явлений и процессов, актуализирует и трансформирует социальные практики, образцы поведения, формирует массовое обыденное сознание. Данные качества, как отмечалось выше, позволяют рассматривать общественное мнение как инструмент формирования позитивного имиджа полиции и его легитимации.

Таким образом, общественное мнение выполняет функцию обеспечения обратной связи в управлении органами внутренних дел, выступает в качестве эффективного средства обеспечения контроля правоохранительных органов со стороны гражданского общества. Всестороннее изучение и учет общественного мнения о деятельности органов внутренних дел способствует эффективному управлению ими. Учет общественного мнения, а также вклад в его развитие поднимают культуру управления в ведомстве в целом, отдельных службах и подразделениях на качественно иной уровень.

Необходимо отметить, что в последние годы достигнут ощутимый прогресс в исследовании направлений и форм изучения общественного мнения, относящихся к обеспечению общественной безопасности, охране общественного порядка и борьбе с преступностью, повышению уровня научного обеспечения планирования, построению эффективных моделей информационного обеспечения управленческой деятельности, выработке механизмов интеграции общественной критики в систему ведомственного контроля.

Вместе с тем объективное усложнение проблем и задач, стоящих перед полицией в целом и ее отдельными органами, требует систематического совершенствования технологий мониторинга общественного мнения и его учета в управленческой деятельности.

Необходимо также отметить, что важнейшим фактором повышения престижа полиции является информированность граждан о ее деятельности. И хотя источники подобной осведомленности в современном обществе являются разнообразными, в формировании представлений об органах правопорядка и обеспечении их престижа ведущая роль принадлежит СМИ. Средства массовой информации оказывают непосредственное воздействие на общественное мнение в аспекте функционирования разнообразных государственных органов, к которым относятся и ОВД. В деятельности органов внутренних дел важно осознавать двойственную роль СМИ. С одной стороны, они традиционно выступают в качестве средства передачи информации о состоянии дел в ОВД и состоянии правопорядка в обществе. С другой стороны, СМИ выступают для органов внутренних дел в качестве аудитории, требующей особого внимания со стороны ее управленческого звена. Распространению СМИ информации об органах внутренних дел не должно носить стихийный характер или – что еще хуже – превращаться в их целенаправленную дискредитацию. С учетом подобной ситуации органы внутренних дел должны проявить творческую инициативу и систематически информировать общественность об итогах своей деятельности (результаты реагирования на факты нарушений законности и правопорядка; информация о количестве возбужденных уголовных дел, о результатах их расследования и судебного рассмотрения; сведения об актуальных проблемах деятельности ОВД; информация о положительном опыте в сфере социального партнерства).

Таким образом, реалии современного российского общества заставляют пересмотреть практику применения результатов изучения общественного мнения органами и субъектами государственного управления (в частности, МВД России) в сторону ее расширения, укрепления и профессионализации как наиболее значимого ориентира при выстраивании перспективной политики и концепции деятельности в соответствии с принципами и ценностями высокого уровня безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина. Вне зависимости от масштабов и степени целенаправленности деятельности государства и его правоохранительной системы по установлению правопорядка и законности, без широкой общественной поддержки она не станет успешной и эффективной.

Общественное мнение в сфере оценки правоохранительной системы в целом и, в частности, института полиции – это специфическое проявление (срез) общественного сознания, выражающееся в оценках проблем, деятельности, состояния, имиджа полиции, а также образа сотрудников полиции и характеризующее явное или скрытое отношение к актуальным проблемам охраны правопорядка, обеспечения безопасности и социальные ожидания, складывающееся из мнений отдельных групп, социальных общностей, общества в целом, носящее интегративный характер и выполняющее функции обратной связи, социального контроля, оценки качества деятельности, моделирования общественного сознания и поведения.

В связи с возрастанием практической значимости общественного мнения как ресурса управления системой МВД России, ее стратегического планирования и обеспечения высокой степени адаптированности реализуемых направлений деятельности к реальным проблемам и ожиданиям населения актуализируется задача формирования и легитимации позитивного образа полиции в общественном сознании.

Тесно взаимосвязанным с практикоориентированным измерением значимости общественного мнения о деятельности полиции является аксиологическое измерение. Оно определяет параметры внедрения имиджевых технологий и их воздействие на общественное сознание, модели закрепления в качестве культурных образцов ценностей социальной культуры, безопасности, солидарности, признание в качестве авторитетов и лидеров общества субъектов государственного управления и правоохранительной системы. Со стороны государственных институтов аксиологический аспект предполагает внедрение новых деонтологических образцов этически-ориентированного профессионального мышления, культуры, поведения и философской доктрины деятельности властных и правоохранительных институтов.

Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности являются одними из важнейших задач, стоящих перед государством и его институтами. При отсутствии безопасности невозможно говорить о развитии государства, об экономическом и духовном росте, улучшении мировых показателей развития, развитии бизнеса, граждан, общества, пока они не почувствуют безопасность для себя, своей семьи и близких. Обеспечение безопасности граждан является основной функцией российской полиции.

В глазах граждан сотрудники полиции как символы и гаранты безопасности должны вызывать полное доверие, так как они являются представителями власти, и стать социальным партнером населения в профилактике и раскрытии преступлений.

Говоря о взаимоотношениях населения и института полиции, необходимо отметить, что исторически в странах Западной Европы (в первую очередь Англии, Франции, начиная с XVII столетия) полицейское государство реализовывало проект приобщения масс к цивилизации, увеличения уровня духовного развития и просвещения населения, так как население представлялось главным элементом богатства государства, и поэтому становилось объектом воспитания, социального оздоровления и гигиены, просвещения и приобщения к культуре¹. Следовательно, институционализация полиции становится не только ядром новых рациональных технологий государственной власти и управления, но и становится посредником между «нормой» и «реальностью». Причем эта роль не сводится к контролю и надзору, полиция выработала способы превращения населения и территории в «прозрачные» категории для государственной власти².

¹ Андреева И.А. Создание институциональной полиции как составная часть модернизации общества // Российская юстиция. 2011. № 1. С. 66-67.

² Там же.

Неслучайно Н. Наполи характеризует полицию как «фундаментальное основание государственной власти, с одной стороны, она обеспечивает капиллярное проникновение господства суверенной власти над населением и над территорией; а с другой, в силу своей природы, она способна управлять конкретной жизненной ситуацией, которая всегда превосходит любые представления о ней власти»¹. Указанные тенденции во многом объясняют глубокую интегрированность института полиции в жизнь европейского общества, его безоговорочную легитимность. Французский социолог П. Бурдые называет данный феномен «государство в голове».

Данный подход позволяет значительно расширить представления о функционале современного института полиции – она не только институт и инструмент государственного управления, приводящий объект управления в рамки нормативного, должного состояния, но и проводник ценностей социального здоровья, культуры и солидарного сосуществования, своеобразная мезоуровневая структура (наравне с институтами социальной защиты населения, предоставления государственных и муниципальных услуг и т.д.) связывающая население и государственную власть. Полиция – уникальный институт, обладающий необходимым потенциалом для измерения реальных проблем населения и адаптации к ним функций, инструментов и методов воздействия. Так, именно посредством постоянной и подчас неприметной полицейской деятельности (наблюдения, обработки и анализа информации) долгое время создавалось структурированное видение социальной реальности, осуществлялось ее деление на кластеры, которые становились «видимыми» для государственной власти и управленческих воздействий.

Данные направления становятся приоритетными при реформировании системы МВД России, что актуализирует концепты «легитимации» и «интеграции» применительно к анализу проблем взаимодействия службы полиции и населения.

Понятие «легитимация» в его самом широком значении понимается как процесс и результат объяснения, оправдания, обоснования идей и/или действий, в силу чего они становятся нормативными, правомерными, допустимыми, получают признание и поддержку в обществе. Названное понятие является политико-правовым и используется для характеристики понятий «власть», «господство» чего-либо. Однако в последнее время стала намечаться тенденция использования его при анализе и характеристике различных социальных и культурных процессов и явлений.

В политологии понятие «легитимность» понимается как положительная оценка населением страны, крупными социальными группами действующих институтов государственной власти, политических лидеров; признание деятельности различных субъектов власти правомерной. Проблема легитимности особенно остро стоит в переходные периоды и периоды институционализации. В названных случаях на первый план выходит проблема легитимации (процесс обоснования допустимости, оправданности деятельности правящих групп, по-

¹ Napoli P. Naissans de la polis moderne. Pouvoirs, normes, société. – Paris, 2003.

скольку признание правомерности господствующей власти выступает в качестве основы дисциплины подчиненных).

В юридической науке легитимность характеризует социальный порядок, связанный с его фактической (в противоположность формальной) значимостью, проявлением его образцов в поведении и повседневной деятельности общества. *Легитимность* социального порядка следует отличать от *легальности*. Последняя предполагает формальное соответствие социального поведения законодательству конкретной страны.

В социологическом словаре понятие легитимации трактуется как процедура общественного признания социального порядка, обладающего определенным «престижем», в силу которого он диктует индивидам обязательные требования и устанавливает образцы поведения. При этом легитимность конкретного социального явления не предполагает юридического закрепления¹.

Подводя итог, отметим, что легитимация подразумевает не формальное, а фактическое (внутреннее) признание людьми «господства» конкретного социального порядка, власти и ее институтов, соответствие их поведения и деятельности данному порядку и обосновывающим его традициям, нормам, идеологии, ценностям и т.п.

Понятие «легитимация» применимо к характеристике уровня восприятия определенных социальных и государственных институтов и различных форм социального поведения (социально одобряемых и девиантных).

Можно выделить следующие основные виды легитимации:

– идеологическая легитимация – оправдание общественного порядка, его ценностей, норм, социальных институтов и установок, базирующееся на следовании определенным интересам;

– институциональная легитимация – признание и оправдание социальной системы в связи с ее соответствием институциональному порядку;

– инструментальная легитимация – принятие, признание и оправдание деятельности и поведения социальных групп, которые обладают наибольшей степенью выраженности характеристик, необходимых для решения стоящих перед обществом, государством задач;

– нормативная легитимация (в юридической литературе – синоним понятия «легальность» («законность»)) – характеристика формального соответствия поведения, социального порядка законам страны (в противоположность поведению, которое соответствует внутренним требованиям морали);

– традиционная легитимация – принятие, признание социального порядка как соответствующего традициям, которые свойственны определенной культуре, как основанного на вере в святость существующих культурных традиций.

Таким образом, становится очевидным, что именно легитимность института полиции в общественном сознании является основой уважения, фактического доверия к ее деятельности, стремления к социальному партнерству и следованию устанавливаемым моделям социального поведения, признания его ав-

¹ Социологический энциклопедический словарь / под ред. Г.В. Осипова. – М., 1998. С. 157.

торитетной и лидирующей роли в установлении общественной безопасности, солидарной жизни и реализации прав и свобод человека и гражданина.

Формирование гражданского общества в целом не просто с точки зрения его формального соответствия критериям, а как общества высокого уровня духовной зрелости невозможно в принципе без легитимности институтов государственного управления и гражданского общества, обуславливающей добровольную интериоризацию населением проводимых ими норм, моделей поведения, ценностей и их глубокую интеграцию в жизнь общества. Именно легитимация общественных и государственных институтов позволяет рассматривать гражданское общество как саморегулирующуюся и саморазвивающуюся систему, которая без внешнего принуждения способна стремиться к высшим нравственным и духовным идеалам развития, аккумулировать и диверсифицировать позитивные социальные практики и изживать негативные явления.

Общественное мнение в данном контексте становится, с одной стороны, индикатором уровня доверия и уважения населения к общественным и государственным институтам, готовности следовать устанавливаемому ими нормативному порядку и полноценному сотрудничеству, с другой – важнейшим инструментом (через комплексное изучение и анализ потребностей, ожиданий, заказа) формирования их положительного имиджа и его принятия населением на ценностном уровне.

Однако говоря об объективной потребности формирующегося в России правового государства и гражданского общества в социальной легитимации институтов и социального порядка в целом, а также института полиции в частности, необходимо акцентировать внимание на невозможности достижения данной цели без качественных трансформаций данных институтов в соответствии с современными социокультурными реалиями, потребностями населения и заказом государства.

Возрождение в России полиции должно обеспечить эффективную борьбу с преступностью, поддерживать правопорядок, обеспечивать безопасность социума. Современный подход к полиции, «деонтологический по своей сути, предполагает высокий уровень профессионализма, основанный на этичности, ответственности, добросовестности полицейских служащих»¹. Только такая полиция, как показывает международный опыт, должным образом осуществляет возложенные на нее полномочия, служа обществу граждан демократического государства.

В данном аспекте в функционировании полиции можно выделить два ведущих фактора:

– первый демонстрирует связь с профессиональным мировоззрением и пониманием службы, ценностными ориентациями, мотивацией, профессиональной и личностной культурой, установками на саморазвитие, самореализацию, самосовершенствование;

¹ Яблонская Л.М. Международные стандарты полиции – реализация деонтологического подхода // Вестник Челябинского государственного университета. 2012. № 22 (276). С. 37.

– второй связывает службу с внешней окружающей социальной средой как в рамках самого института полиции, так и вне его. Ее формируют как законопослушное население, так и группы риска по совершению преступлений или лица, уже их совершившие. Особенности внешнего окружения требуют профессионального отношения, действий и поведения. Сотрудник полиции должен действовать в рамках правового поля и не превышать возложенных на него полномочий.

Современная российская полиция находится на пути совершенствования репутационно-имиджевого потенциала, определяющего доверие со стороны населения. Институт полиции не просто перенимает сложившийся порядок и сохраняет его, а играет ключевую роль в конструировании новой социокультурной реальности, утверждающей интегративные нормы и ценности социальной солидарности. Конструктивная социальная миссия требует выработки новой профессиональной деонтологии, определяющей направления взаимоотношения с обществом на механизмах доверия.

В современных условиях реформирование правоохранительной системы Российской Федерации предполагает решение важнейших управленческих задач – совершенствование кадровой политики, повышение эффективности системы подготовки высококвалифицированных кадров органов внутренних дел.

Основой разработки направлений совершенствования системы формирования и развития кадрового потенциала органов внутренних дел становится антропологический подход (человекоцентризм). Это обусловлено тем фактом, что базовым структурным элементом всякой социальной (в частности, профессиональной) системы является человек, а процесс социального управления в целом – это совокупность согласованных усилий отдельных людей. По этой причине в сфере деятельности государственных органов проблема «человек в системе управления» является одной из наиболее важных и сложных¹.

Признание человеческого потенциала ведущим ресурсом органов внутренних дел предполагает применение стратегического подхода к формированию, освоению и развитию профессиональных компетенций сотрудников для достижения устойчивых результатов их служебной деятельности, в частности и в осложненных условиях.

Системное понимание процесса институционализации профессии «полицейский» в условиях современного российского общества и формирование адаптивных моделей личностных социальных и профессиональных практик, основанных на ретроспективном анализе отечественных модусов и исторических традиций служения отечеству, отвечавших вызовам и угрозам на различных культурно-исторических этапах, актуализируют необходимость выработки и диверсификации эффективных маршрутов образования и непрерывного системного профессионально-личностного совершенствования (в частности, самосовершенствования) сотрудников полиции. Речь идет «о принципиальном повороте кадровой

¹ Пашин В.А., Кобозев А.А. Основные направления и формы реализации новой кадровой политики МВД России в органах внутренних дел: учебное пособие. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2013. С. 7.

политики в направлении воспитания профессиональных, морально-этических и эстетических качеств сотрудника, качественного улучшения всей системы формирования и развития кадрового состава органов внутренних дел»¹.

Таким образом, характеристикой современного этапа институционализации профессии «полицейский» является то, что он не отрицает опыт предшествующих эпох развития органов правопорядка и интегрирует значимые элементы исторически сложившихся и оправдавших себя укладов и практик, «связывая воедино все поколения»². Данная установка является основанием для выработки исторически обусловленных и национально-ориентированных модусов и стандартов служебной деятельности как стратегических целей новой кадровой политики в органах внутренних дел на основе антропологической реконструкции профессиограммы и научно-обоснованных моделей и принципов.

Это обусловлено тем, что качество и успешность деятельности сотрудников органов внутренних дел не может быть сведена только к количественной, формальной результативности. Она является интегральным показателем (количественные и качественные аспекты, психологические и моральные затраты, удовлетворенность трудом, характер взаимоотношений в служебном коллективе, с руководством, представителями гражданского общества и другие). Оценка деятельности органов внутренних дел должна зависеть от естественных показателей, ставших результатом эффективного функционирования органа внутренних дел с точки зрения соответствия объективным потребностям и ожиданиям гражданского общества.

Вопросы для самоконтроля

1. Обоснуйте значимость общественного мнения в контексте оценки деятельности полиции.
2. Раскройте сущность и содержание категории «общественное мнение».
3. Раскройте содержание функций общественного мнения.
4. Обоснуйте связь общественного мнения и проблем легитимации деятельности института полиции.
5. Обоснуйте содержание категории «легитимация» относительно деятельности института полиции.
6. Раскройте связь общественного мнения о деятельности полиции и проблем совершенствования кадрового потенциала органов внутренних дел.

¹ Пашин В.М., Кобозев А.А. Основные направления и формы реализации новой кадровой политики МВД России в органах внутренних дел: учебное пособие. – М., 2013. С. 29.

² Смирнов Д.А. Российское государство и полицейская реформа: историко-правовое исследование: монография. – М., 2013. С. 33.

2.3. Организационно-правовые основы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями и организациями

Становление в России социального правового государства неразрывно связано с необходимостью совершенствования деятельности всех государственных органов, в том числе и правоохранительных, которые призваны обеспечивать безопасность граждан, защищать их права, свободы и собственность, охранять интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств.

Эффективность деятельности органов внутренних дел зависит от степени их взаимодействия с такими коллективными институтами гражданского общества, как общественные объединения и организации. В теории социального управления «взаимодействие – это совместное участие и связь сотрудников, подразделений, организаций, органов в процессе трудовой деятельности, возникающее на основе различных функций, полномочий, взаимных обязательств»¹. Говоря о формах взаимодействия органов внутренних дел с различными субъектами общества, необходимо отметить, что на первый план выдвигается проблема обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

В истории нашего государства приоритет общечеловеческих ценностей был впервые провозглашен в Конституции Российской Федерации 1993 года. В статье 2 Конституции РФ отмечается, что «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Конституция РФ также подчеркивает обязанность государства гарантировать права и свободы человека и гражданина (гл. 2 ст. 17 ч. 1), поэтому, руководствуясь этим принципом, все институты государства, в том числе и правоохранительные органы, в основу своей деятельности обязаны ставить защиту интересов граждан. Организация тесного взаимодействия с общественными объединениями и организациями для органов внутренних дел является одним из действенных рычагов решения этой проблемы.

В настоящее время институты гражданского общества являются основным средством реализации потенциала общественной активности граждан, создают необходимые условия для формирования модели участия граждан в делах полиции, которая ориентирована на активность, толерантность, согласие, взаимопомощь и доверие.

Как справедливо замечает А.А. Гришковец, «идеи общественного контроля за полицией закреплены среди принципов ее функционирования, т.е. ос-

¹ Жерновой М.В. Совершенствование взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления с территориальными подразделениями полиции // Муниципальная служба: правовые вопросы. – М.: Юрист, 2011. С. 23-27.

новополагающих начал ее деятельности»¹, зафиксированных в положениях Федерального закона «О полиции» (глава 2). Однако, как указывают некоторые исследователи, перечень таких принципов гораздо шире. В частности, Т.М. Занина и М.С. Критцкая среди принципов общественного контроля за деятельностью полиции выделяют²:

- приоритетность в деятельности прав и интересов человека и гражданина;
- принцип добровольности общественного контроля;
- принцип самостоятельности и структурно-функциональной независимости субъектов от объектов общественного контроля;
- принцип публичности и открытости осуществления общественного контроля и общественного обсуждения его результатов;
- принцип законности деятельности субъектов общественного контроля;
- принцип объективности и добросовестности субъектов общественного контроля, верифицируемости и достоверности результатов общественного контроля;
- принцип обязательности рассмотрения органами внутренних дел результатов общественного контроля, а в случаях, установленных законодательством, обязательности учета результатов общественного контроля при реализации возложенных на них задач;
- принцип многообразия форм общественного контроля;
- принцип недопустимости злоупотребления правами субъекта общественного контроля;
- принцип юридической ответственности за нарушение законодательства об общественном контроле за деятельностью полиции.

Несмотря на актуальность исследуемого вопроса, организационно-правовые основы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями и организациями недостаточно исследованы.

В современной России общественные объединения выступают важным звеном механизма обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина. Без помощи общественных объединений и граждан не может успешно функционировать государственная система обеспечения правопорядка. Многие из них прошли нелегкий путь становления от малоэффективных небольших социальных групп до крупных организаций, способных решать значимые проблемы в сфере взаимодействия гражданского общества с публичной властью по охране и защите прав и свобод человека и гражданина, что позволило им достичь определенного уровня общественного признания. Перед ними стоит задача занять собственное место среди политико-правовых институтов, с одной стороны, отвечающее внутренним потребностям и интересам, а с другой, потребностям и интересам всего общества. Такая двойственная задача позволяет отнести деятельность общественных объединений к политической

¹ Гришкова А.А. Общественный контроль и формы его реализации в системе МВД России: тезисы доклада на заседании ученого совета ВИПК МВД России, состоявшегося 10 июля 2015 г. // Вестн. Всерос. ин-та повышения квалификации сотрудников МВД России. 2015. № 4. С. 26-36.

² Занина Т.М., Критцкая М.С. Общественный контроль за деятельностью полиции: понятие, задачи, принципы // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 38-42.

системе, которая устанавливает рамки (границы) взаимодействия государства (государственных органов, в том числе полиции) с участниками общественно-политических отношений.

В последнее время все больше внимания как в научном¹, так и в практическом плане уделяется вопросам совершенствования взаимодействия полиции России с общественными объединениями. С этой целью, а также для дальнейшей реализации согласованной политики в области формирования у граждан объективной оценки деятельности МВД России, повышения правовой культуры общества, создания положительного образа сотрудника полиции, в 2009 году была принята Концепция совершенствования взаимодействия подразделений системы МВД России со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009-2014 годы². Данная Концепция определяла цели, задачи и основные направления совершенствования взаимодействия ОВД Российской Федерации с общественными объединениями на 2009-2014 годы.

Принятие данной Концепции, направленной на развитие взаимодействия полиции с общественными объединениями, обусловило создание необходимых условий для эффективного участия институтов гражданского общества в разработке и реализации основных направлений государственной политики в области внутренних дел с учетом потребностей и интересов граждан, обеспечения защиты их прав и свобод.

Например, активное развитие системы общественного контроля систем фотовидеофиксации в регионах России обеспечивает возможность гражданам подавать жалобы на неправомерно налагаемые штрафы за несоблюдение правил дорожного движения³.

В 2015 году Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 была принята Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, которая является базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу.

¹ Безруков А.В. Оптимизация взаимодействия полиции и общественных формирований в системе обеспечения правопорядка // Научный портал МВД России. 2015. № 4. С. 61-67; Занина Т.М., Критцкая М.С. Общественный контроль за деятельностью полиции: понятие, задачи, принципы // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 38-42; Смирнов Д.А. Российское государство и полицейская реформа: историко-правовое исследование: монография. – М.: Альфа-М, 2013. – 192 с.

² Приказ МВД России от 31.08.2011 № 986 «О внесении изменений в приказ МВД России от 1 января 2009 г. № 1» (документ утратил силу в связи с изданием Приказа МВД России от 23.01.2016. № 34).

³ Истратов А.А. Общественные объединения правоохранительной направленности в современной России // Философия права. 2016. № 1 (74). С. 93.

Стратегией национальной безопасности Российской Федерации развитие взаимодействия органов обеспечения государственной безопасности и правопорядка с гражданским обществом отнесено к главным направлениям обеспечения государственной и общественной безопасности.

Стратегия призвана консолидировать усилия федеральных органов государственной власти, других государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества по созданию благоприятных внутренних и внешних условий для реализации национальных интересов и стратегических национальных приоритетов Российской Федерации.

Анализ практики взаимодействия полиции с институтами гражданского общества показал, что во исполнение задач, поставленных руководством страны, проводится целенаправленная работа по организации взаимодействия с общественными объединениями, деятельность которых в первую очередь ориентирована на поддержание законности и правопорядка, профессиональными объединениями, общественными организациями.

Кроме того, Стратегия обусловила использование совместных форм работы ОВД с государственными образованиями, содействующими формированию и поддержке институтов гражданского общества: институтом Уполномоченного по правам человека, Общественной палатой Российской Федерации, Советом при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, Советом по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации, Общественным советом при МВД России и другими.

Среди приоритетных форм подобного взаимодействия можно выделить следующие:

- взаимодействие с общественностью в рамках работы общественных советов при МВД России и его территориальных органах;
- регулярные рабочие встречи руководителей и сотрудников полиции с представителями институтов гражданского общества;
- проведение тематических «круглых столов», семинаров, конференций, совещаний и иных мероприятий, посвященных вопросам взаимодействия полиции и институтов гражданского общества;
- проведение информационно-пропагандистских акций;
- взаимодействие и сотрудничество со СМИ;
- встречи с личным составом органов внутренних дел, проведение занятий в рамках общественно-государственной и профессиональной подготовки;
- встречи с учащейся молодежью;
- иные формы, соответствующие основным направлениям развития взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества.

В качестве основных направлений выстраивания конструктивных взаимоотношений можно обозначить такие, как:

- профилактика правонарушений;
- обеспечение законности и правопорядка при проведении общественных мероприятий;

- безопасность дорожного движения;
- соблюдение законности и безопасности на выборах;
- правовое воспитание населения, разъяснительная работа;
- духовно-нравственное и патриотическое воспитание молодежи и сотрудников органов внутренних дел;
- формирование положительного образа сотрудников полиции.

Наличие в России большого количества общественных объединений требует особого подхода к организации их взаимодействия с правоохранительными органами (в том числе полицией). Это связано в первую очередь с тем, что эти объединения неодинаковы по своему составу, направлениям деятельности, целям, финансовому положению. Свидетельством тому являются существующие организационно-правовые формы общественных объединений: общественные организации, общественные учреждения, общественные фонды, общественные движения, органы общественной самодеятельности, политические партии. Помимо этого, существуют религиозные объединения, национальные диаспоры и другие. Одними из самых многочисленных являются общественные объединения правоохранительной направленности, которые представляют собой не имеющие членства общественные объединения, сформированные по инициативе граждан для участия в охране общественного порядка.

Общественные объединения создаются на добровольной основе для реализации общих целей; выполняют посредническую функцию между государством, призванным признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, и гражданским обществом, обеспечивающим жизнедеятельность общественных структур и объединений, не зависящих от государства, и возможность самореализации индивида; являются основным негосударственным субъектом, участвующим в охране правопорядка. Согласно ст. 5 Федерального закона Российской Федерации от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения. Участниками общественного объединения являются физические лица и юридические лица¹.

Если общественное объединение ставит целью, например, охрану общественного порядка, содействие полиции в борьбе с преступлениями и иными правонарушениями, браконьерством, нарушениями правил лесопользования, охоты и рыболовства и т.д., оно правоохранительной направленности. Сказанное позволяет сделать вывод о том, что все общественные объединения правоохранительной направленности объединяет заинтересованность в обеспечении личной и общественной безопасности, участие в охране общественного порядка, содействие правоохранительным органам в их законной деятельности². Ос-

¹ Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017) «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

² Сухова А.Г., Церникель Ю.И. Взаимодействие органов внутренних дел и добровольных общественных формирований по охране общественного порядка // Вестник Барнаульского юридического института. 2011. № 1 (20). С. 15.

новными направлениями деятельности общественных объединений правоохранительной направленности являются:

- содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка;
- участие в предупреждении и пресечении правонарушений;
- распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах.

Специфическими признаками данных общественных объединений, позволяющими отличать их от всех иных негосударственных организаций, являются добровольность и самоуправляемость формирования; некоммерческий характер деятельности; создание по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей (если хотя бы одна из них правоохранительного толка), указанных в уставе; отсутствие государственно-властных функций.

Вопросы взаимодействия правоохранительных органов с общественностью нашли свое отражение в целом ряде нормативных правовых документов как федерального, так и регионального уровня. Однако непосредственное участие граждан и общественных формирований в охране правопорядка регулируется преимущественно региональным законодательством, эффективность использования которого определяется его близостью к реальной жизни и возможностью финансирования предусматриваемых мероприятий за счет средств местных бюджетов, а также поиском оптимальных форм привлечения всех государственных и общественных институтов и бизнес-сообществ к профилактике правонарушений¹.

В настоящее время существуют различные формы совместной деятельности полиции и общественности по охране правопорядка и профилактике правонарушений: добровольные народные и казачьи дружины, оперативные отряды и отряды содействия полиции, в том числе молодежные, внештатные подразделения дорожно-патрульной службы и т.д.

Осознание гражданами необходимости оказания содействия правоохранительным органам в противодействии преступности выразилось в их активном участии в деятельности общественных организаций правоохранительной направленности в различных регионах России. К примеру, в Свердловской, Тюменской, Кировской, Курганской областях функционируют дружины по охране общественного порядка, специализированные отряды дружинников (по линии ГИБДД), казачьи дружины, студенческие отряды охраны общественного порядка; в Костромской, Архангельской, Пензенской областях – советы общественности, добровольные народные дружины, молодежные оперативные (поисковые) отряды, внештатные сотрудники полиции; в Самарской, Белгородской, Томской, Воронежской, Псковской областях – добровольные народные дружины, студенческие оперативные отряды, круглосуточные посты и группы патрулирования в местах массового пребывания граждан, общественные пункты охраны порядка, советы (группы) профилактики правонарушений; в Красноярском крае, в Ново-

¹ *Истратов А.А.* Указ. раб. С. 93.

сибирской, Тульской, Ульяновской областях – добровольные молодежные дружины. Именно с их помощью ежегодно раскрываются десятки тысяч преступлений, выявляются сотни тысяч административных правонарушений¹.

Так, по данным статистики, по г. Белгороду добровольные народные дружины сформированы на 27 советах территорий и участковых пунктах полиции. При этом отмечается положительная тенденция по увеличению численности народных дружинников. Если в 2015 году состав добровольных народных дружин составлял 184 человека, то в 2016 их уже насчитывалось 550, а в целом на территории Белгородской области в 2017 году к обеспечению правопорядка было привлечено около 33 тысяч членов добровольных народных дружин. Ежедневно на участковые пункты полиции прибывает от 2 до 5 человек членов добровольных народных дружин для проведения инструктажа и совместной работы по обеспечению правопорядка, выявлению и пресечению преступлений и правонарушений.

Также увеличивается и результативность привлечения граждан к охране правопорядка: в 2015 году с участием членов добровольных народных дружин и сотрудников частных охранных предприятий было выявлено 657 административных правонарушений и 14 преступлений, а уже в 2017 году было выявлено более 1700 административных правонарушений. Кроме того, при участии ДНД выявлено 17 преступлений.

Таким образом, среди разнообразных форм коллективного участия граждан в охране общественного порядка, предусмотренных законодательством субъектов Российской Федерации, наибольшее распространение получили добровольные народные дружины, положительно зарекомендовавшие себя еще в советское время и на современном этапе государства, переживающие этап возрождения и восстановления. Ежегодно в Российской Федерации с участием членов добровольных народных дружин раскрывается более 8000 преступлений, выявляется более 400000 правонарушений и задерживается более 300000 лиц, совершивших правонарушения.

Общественные объединения реализуют свои права в сфере профилактики правонарушений посредством участия в формах профилактического воздействия, к которым можно отнести:

- правовое просвещение и правовое информирование;
- социальную адаптацию;
- ресоциализацию;
- социальную реабилитацию;
- помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

¹ Щелкунова М.В. Механизм взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями / Стратегическое управление в правоохранительной сфере: проблемы теории и практики: сборник статей (по материалам международной научно-практической конференции в Академии управления МВД России 31 октября 2008 г.). – М.: Академия управления МВД России, 2009. С. 350.

Членами общественных объединений и внештатными сотрудниками полиции во взаимодействии с сотрудниками ОВД проводится работа по поддержанию общественного порядка на улицах и в других общественных местах, по предупреждению и пресечению административных правонарушений, раскрытию преступлений.

Растет число государственных и муниципальных программ и мероприятий по профилактике преступлений, выявлению причин и условий, способствующих совершению правонарушений, разработки и проведения мероприятий по их предупреждению, участия в мероприятиях по охране общественного порядка и других социально-значимых мероприятиях в соответствии с законодательством Российской Федерации. Это свидетельствует о стремлении полиции и общественности добиться ощутимых результатов в данной сфере.

Сегодня органами внутренних дел осуществляется тесное сотрудничество более чем с тысячей общественных объединений по всей России¹. В связи с этим в современных условиях приобретает актуальность вопрос систематизации общественных объединений, задействованных в поддержании правопорядка, профилактике правонарушений, которому уделяют внимание ученые различных отраслей права.

В научной литературе было предпринято несколько попыток классификации общественных объединений правоохранительной направленности по различным критериям, например, функциональному, при котором формы взаимодействия населения с правоохранительными органами зависят от того, осуществлению какой именно функции правоохранительной деятельности они способствуют (правоохранной, следственной)².

В то же время ряд общественных объединений имеет выраженную правоохранительную направленность. Их можно назвать специализированными народными дружинами, поскольку их деятельность, как правило, ориентирована на охрану общественного порядка в определенной сфере. Это может быть охрана порядка на транспорте, профилактика правонарушений среди несовершеннолетних, борьба с распространением наркотиков. Общие принципы, методы, и формы организации их деятельности такие же, как у народных дружин, а отличаются они только спецификой деятельности этих общественных объединений³.

Среди всего многообразия общественных объединений выделяют те, которые осуществляют свою деятельность на некоммерческой основе (внештатные сотрудники полиции, общественные помощники правоохранительных органов, добровольные народные дружины, общественные формирования правоохранительной направленности (общественные пункты охраны порядка и казачьи формирования)) и те, которые функционируют на коммерческой основе (частные детективные и охранные структуры, которые не являются элементом

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

² Истратов А.А. Указ. раб. С. 93.

³ Там же.

системы государственных правоохранительных органов, но имеют все необходимые атрибуты правового статуса субъекта предупреждения преступности)¹.

Анализируя действующее законодательство России, В.А. Поникаров выделяет четыре группы негосударственных субъектов, обеспечивающих правопорядок в стране. К первой группе он относит частные детективные и охранные предприятия, службы безопасности предприятий, адвокатуры, третейские суды. Ко второй – добровольные народные дружины, казачьи объединения, общественные пункты охраны порядка, уличные, сельские, квартальные, домовые комитеты, советы профилактики. К третьей – индивидуальные субъекты правоохранительной деятельности, выполняющие функции совместно с государственными правоохранительными органами (внештатные сотрудники правоохранительных органов, граждане, сотрудничающие с органами на конфиденциальной основе). К четвертой – субъекты, наделенные государством административно-юрисдикционными полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Речь идет об административных комиссиях, а также о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав.

С.В. Усатов общественные объединения классифицирует по следующим основаниям:

1) по происхождению и назначению (общественные объединения, созданные в рамках МВД России и предназначенные только для органов внутренних дел, и общественные организации, представляющие собой отделения, филиалы общереспубликанских организаций);

2) по организационному строению (массовые общественные организации: профсоюзы, ассоциации, фонды, ветеранские организации, спортивные федерации и др.; самостоятельные представительские организации: офицерские собрания, женские советы, общества автолюбителей, советы воинов-интернационалистов, черномыльцев и др.; внештатные органы общественного содействия: советы наставников, суды чести, комиссии по изобретательству и рационализации, советы клубов, библиотек, музеев, уголков и комнат истории и др.);

3) по направлению деятельности и характеру интереса (объединения социальной, религиозной, профессиональной, культурно-воспитательной и физкультурно-спортивной направленности)².

Учеными выделяются и другие классификационные группы общественных объединений:

1) по территориальному статусу (местные, региональные, территориальные);

2) по характеру деятельности (общества, ассоциации, общественно-политические центры, конфессионально-культурные центры);

3) по принадлежности к социальным группам, включая возрастной фактор (молодежные, женские, ветеранские общественные объединения) и другие.

¹ Иванова В.С. Предупреждение преступлений негосударственными субъектами в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Рязань, 2007.

² Взаимодействие государственных органов России с казачьими объединениями при поддержании общественного порядка // Теория и практика общественного развития. 2009. № 3-4. С. 193-194.

Независимо от организационно-правовых форм общественные объединения равны перед законом. Их деятельность основана на принципах добровольности, равноправия, уважения личности, соблюдения прав и свобод граждан. Они ставят перед собой многообразные социальные, политические, культурные, воспитательные и иные цели. Органы государственной власти оказывают поддержку общественным объединениям в их социально полезной деятельности. Обеспечение охраны правопорядка является одной из форм реализации права объединений на участие в государственной жизни и занимает важное место в их деятельности.

Взаимоотношения государственных органов и общественных объединений имеют различные формы, позволяющие последним участвовать в решении широкого круга общественных и государственных вопросов. Однако недостаточная их взаимосвязь не позволяет определить вектор развития взаимодействия государственных органов и общественных объединений.

Существует необходимость в изменении и корректировке Федерального закона Российской Федерации от 4 апреля 2016 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»¹, одним из недостатков которого, как справедливо отмечают И.А. Зайцева и А.Г. Репьев, выступает отсутствие официального толкования термина «общественный порядок», которое могло бы дополнить закрепленные в Стратегии национальной безопасности в Российской Федерации понятия «угроза общественной безопасности», «обеспечение общественной безопасности»².

В отечественной науке существуют различные точки зрения относительно признания или непризнания Русской Православной Церкви субъектом правоохранительной деятельности. Из определения «Русская Православная Церковь» следует, что это централизованная религиозная организация, зарегистрированная в качестве юридического лица³.

Государство при осуществлении своих функций взаимодействует с Церковью, при этом последняя не должна брать на себя функции, принадлежащие государству, которые предполагают принуждение или ограничение. В то же время Церковь может обращаться к государственной власти с просьбой или призывом употребить власть в тех или иных случаях.

Таким образом, важные задачи искоренения преступности и исправления оступившихся стоят не только перед специальными учреждениями, но и перед Церковью. Профилактика преступности возможна через воспитание и просвещение, направленные на утверждение в обществе истинных духовных и нрав-

¹ Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Российская газета. 2014. № 6349 (77).

² Зайцева И.А., Репьев А.Г. О некоторых проблемах совершенствования законодательства в сфере участия граждан в охране общественного порядка // Административное право и процесс. 2015. № 3. С. 44-45.

³ Устав Русской Православной Церкви принят на Архиерейском Соборе 2000 г. Архиерейский Собор 2016 г. принял исправленную и дополненную редакцию Устава: Официальный сайт Русской Православной Церкви [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.patriarchia.ru> (дата обращения: 10.10.2017).

ственных ценностей. В этом контексте Русская Православная Церковь призвана к активному взаимодействию со школой, средствами массовой информации и правоохранительными органами¹.

Исходя из части 1 статьи 10 Федерального закона Российской Федерации «О полиции»², полиция при осуществлении своей деятельности взаимодействует с организациями, в числе которых Русская Православная Церковь. Министерство внутренних дел России и Русская Православная Церковь проводят совместные мероприятия по духовно-нравственному воспитанию сотрудников полиции, профилактике преступности среди несовершеннолетних, участвуют в других социально значимых акциях. Совместно с представителями духовных управлений мусульман ведется работа по преодолению радикализма и экстремизма, особенно среди молодежи, работа по предотвращению этнонациональных конфликтов. Во взаимодействии с представителями еврейских региональных общин России реализуются меры по недопущению проявлений ксенофобии и национально-религиозной неприязни. Таким образом, Русскую Православную Церковь следует считать субъектом правоотношений, оказывающим влияние на укрепление правопорядка и профилактику правонарушений.

Важно отметить, что в соответствии с ч. 7 ст. 9 Федерального закона «О полиции» в состав общественных советов при МВД России и его территориальных органах входят и представители религиозных организаций.

В ходе осуществления совместной деятельности при наличии достаточно большого ряда решаемых задач органы внутренних дел и представители религиозных организаций используют разнообразные формы взаимодействия, к которым следует отнести подготовку и проведение социально значимых акций и мероприятий, способствующих:

- разработке и распространению пропагандистских материалов, направленных на повышение правовой культуры граждан;
- воспитание у населения активной позиции по вопросам предупреждения и пресечения преступлений и правонарушений;
- стимулированию практических действий граждан по оказанию содействия органам внутренних дел;
- выявлению и пресечению противоправной деятельности отдельных лиц, осуществляющих пропаганду идей экстремизма, терроризма, социальной, национальной, расовой ненависти и вражды и др.

Кроме того, взаимодействие с религиозными организациями является одной из составляющих профилактической работы с воспитанниками центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей МВД России. Возможности традиционных религиозных конфессий используются при профилактике наркомании и алкоголизма, воспитании толерантности, профилактики деструктивных процессов, проявлений экстремизма среди несовер-

¹ Основы социальной концепции Русской Православной Церкви (13-16 августа 2000 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.patriarchia.ru> (дата обращения: 11.10.2017).

² Федеральный закон «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

шеннолетних. Подобная деятельность осуществляется исключительно с информационно-просветительской целью и не содержит какой-либо религиозной пропаганды.

В связи с усилением угрозы распространения терроризма и экстремизма особое внимание в рамках сотрудничества с религиозными организациями уделяется профилактике религиозного экстремизма, укреплению межнациональных отношений и межрелигиозной терпимости. С этой целью проводится разъяснительная работа в образовательных организациях, организовываются экскурсии в православные храмы, католические кирхи и мечети.

Стоит отметить, что сотрудничеству с религиозными организациями отводится важная роль при осуществлении антинаркотической профилактической деятельности. В качестве основных форм совместной работы рассматриваются организация и проведение профилактических мероприятий, консолидация усилий в сфере просветительской деятельности, пропаганды здорового образа жизни, духовно-нравственного воспитания молодежи.

В целях учета потребностей и интересов граждан, обеспечения защиты их прав и свобод при формировании и реализации государственной политики в области внутренних дел установлено взаимодействие с Общественной палатой Российской Федерации, по предложению которой создан Общественный совет при МВД России. Кроме того, созданы общественные советы при Главных управлениях МВД по субъектам России. В соответствии с ранее подписанным Меморандумом о сотрудничестве с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации организовано взаимодействие с правозащитными организациями по вопросам выработки и реализации решений, направленных на соблюдение и восстановление нарушенных прав и свобод граждан. В целях совершенствования организации взаимодействия избирательных комиссий, комиссий референдумов и органов внутренних дел для обеспечения гарантий реализации гражданами конституционного права на участие в выборах и референдумах, проводимых на территории России, соблюдение законности и правопорядка при их проведении осуществляется взаимодействие с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Несмотря на многообразие общественных объединений, разноплановый характер их деятельности, они объективно способствуют формированию гражданской позиции, обеспечению заинтересованности граждан в сотрудничестве и достижении социального консенсуса.

Таким образом, выделяются следующие основные направления взаимодействия полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества¹:

– участие в разработке и рассмотрении методических материалов, программ, концепций, планов по наиболее актуальным вопросам и направлениям

¹ См. подробнее: Киричѐк Е.В. Взаимодействие полиции с институтами гражданского общества в организационно-правовом механизме обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: монография. – М.: Граница, 2013. – 173 с.

деятельности полиции, разработка методических рекомендаций для членов общественных объединений;

- проведение совместных конференций, семинаров, круглых столов и т.д.;
- пропаганда идей гуманизма, толерантности, особенно среди молодежи, правовое воспитание и просвещение населения, психологическая помощь (организация и проведение соответствующих тематических занятий с различными социальными группами, информационно-пропагандистских акций, благотворительных акций среди слабовоспитанных слоев населения (инвалиды, дети-сироты и т.д.), олимпиад, викторин, культурно-массовых, спортивных мероприятий);

- мониторинг и пресечение распространения информационных материалов, способствующих возникновению социально-негативного поведения;

- мониторинг общественного мнения о деятельности полиции;

- содействие полиции в охране общественного порядка (проведение совместных рейдов, патрулирования, дежурства членов общественных объединений на избирательных участках при проведении выборов), пресечении, раскрытии и расследовании преступлений и административных правонарушений;

- осуществление гражданского (общественного) контроля за работой полиции через институты наблюдателей от общественных организаций (общественные советы при территориальных органах внутренних дел), рабочие группы для осуществления различных мероприятий общественных организаций;

- информирование граждан о деятельности полиции и общественных объединений в сфере борьбы с нарушениями правопорядка, в том числе с использованием возможностей сети Интернет;

- взаимодействие с религиозными и национальными организациями (регулярные встречи с представителями национальных диаспор);

- взаимодействие со средствами массовой информации;

- профилактика экстремизма, особенно в молодежной среде, профилактика детской безнадзорности и беспризорности;

- проведение профилактической работы с правонарушителями и лицами, находящимися в социально-негативной среде;

- участие в правовой и воспитательной работе с сотрудниками полиции, профилактике нарушений законности среди личного состава, комплектовании кадрового состава, отборе претендентов на занятие должностей;

- поощрение членов общественных объединений правоохранительной направленности, внештатных сотрудников полиции и граждан, отличившихся в охране общественного порядка;

- отчет полиции перед населением о проделанной работе;

- работа с обращениями членов общественных объединений и их личный прием, организация прямой «горячей линии» для населения и «общественных приемных» пунктов обращения за правовой помощью, разработка приложения для мобильных телефонов «Мобильная полиция».

Перечень указанных направлений не является исчерпывающим. Некоторые из них могут быть использованы в качестве технологической основы исследований конкретных проблем взаимодействия полиции и общественных объединений.

Процесс взаимодействия полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества по реализации названных направлений должен включать несколько этапов¹:

1) аналитический этап, который включает в себя проведение комплексного анализа, с помощью которого выявляются проблемы, определяется круг субъектов взаимодействия, происходит коммуникативный обмен между участниками по вопросам, относящимся к решению проблем, на которые будет направлено взаимодействие, определяются основные направления совместной деятельности, цели и задачи, формы, методы, средства и т.д.;

2) этап проектирования связан с разработкой системы перспективных мероприятий и проектов планов (программ), совместным их обсуждением, определением сроков исполнения и исполнителей (соисполнителей), созданием единого координирующего центра (органа), обучением членов общественных объединений, разработкой методических рекомендаций;

3) этап выработки управленческих решений связан с принятием совместных решений по организации взаимодействия и их официальным оформлением (подготовка договоров, уставов и других);

4) функциональный этап связан непосредственно с самим процессом взаимодействия. На данном этапе происходит выявление проблем и определение места и роли полиции и общественных объединений в их решении;

5) контроль исполнения принятых решений, который включает проверку исполнения решений, разработанных и принятых взаимодействующими партнерами, широкое освящение результатов взаимодействия в средствах массовой информации, просветительская работа среди населения;

6) оценочный этап, который связан с оценкой эффективности принятых решений по заранее разработанным критериям, в целях дальнейшего совершенствования форм и методов совместной деятельности;

7) этап согласования возможен на любой стадии взаимодействия, когда между субъектами возникают разногласия относительно того или иного вопроса либо когда необходимо скорректировать (изменить, отменить) будущие мероприятия, какие-либо положения плана (программы). Процедура согласования определяется самими субъектами взаимодействия.

Таким образом, в настоящее время проявилась и получила тенденцию к росту готовности полиции и общественных объединений взаимодействовать друг с другом в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Важность и необходимость такого взаимодействия состоят не только в вопросах имиджа органов внутренних дел и низкого уровня доверия к их деятельности со стороны населения, но и в том, что вызовы современного правового демократического многонационального

¹ Киричек Е.В. Указ. раб.

государства и поступательно развивающегося общества обязывают власть и общественность находить пути к взаимопониманию и сотрудничеству.

В этих условиях для эффективного привлечения общественных объединений к решению правоохранительных задач представляется целесообразным:

– принять законы и подзаконные акты, направленные на регулирование взаимодействия полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества;

– создать единую информационную базу данных по общественным объединениям;

– определить направления, разработать программы участия общественных объединений и иных институтов гражданского общества в федеральных, региональных, местных и иных программах укрепления правопорядка;

– определить критерии и порядок предоставления льгот, финансовой поддержки общественным объединениям и иным институтам гражданского общества на период участия в реализации такого рода программ;

– постоянно внедрять и совершенствовать различные формы и методы взаимодействия с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества;

– разработать критерии эффективности взаимодействия полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите принципы общественного контроля за деятельностью полиции, которые выделяют Т.М. Занина и М.С. Критцкая.

2. Когда была принята Стратегия национальной безопасности Российской Федерации?

3. Назовите основные направления деятельности общественных объединений правоохранительной направленности.

4. Назовите основные направления взаимодействия полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества.

5. Какие этапы включает в себя процесс взаимодействия полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Процесс институционализации полиции современной России является важной составляющей модернизационного процесса страны, осмысление исторического опыта которого нуждается в системном подходе, основанном на понимании преемственности развития как части цивилизационной идентичности и базовой характеристики социального и культурного капитала народа.

Становление полиции как социального института охватывает значительный период времени и характеризуется формированием как общих закономерностей, отражающих своеобразие её деятельности, вне зависимости от национальной специфики, так и особых черт, присущих отдельным цивилизационным традициям. В исторической ретроспективе полиция является одной из форм как общецивилизационной, так и национальной идентичности. Очевидно, что развитие органов внутренних дел последних десятилетий должно стать предметом глубокого системного анализа. Содержание происходящих сегодня процессов во многом определяется закономерностями институционального характера, имевшими место на всем протяжении истории органов внутренних дел советского и постсоветского периода. В определении механизмов глубокой преемственности, исторической обусловленности многих процессов, как и проблем, их породивших, состоит задача не только вдумчивого исследователя, но и рядового сотрудника органов внутренних дел, определяющего свое место и свою роль в профессии и в жизни страны.

В настоящее время российское общество переживает очередной этап своего становления и развития. Российская Федерация движется по пути демократических преобразований, уверенно входит в число ведущих государств мирового сообщества. В России идут процессы подлинной демократизации, построения правового государства и гражданского общества, граждане России имеют возможность строить свою жизнь в соответствии с собственными убеждениями, взглядами и принципами, в стране созданы условия для развития творческого и научного потенциала, успешно реализуется ряд национальных проектов.

Состояние современной социально-культурной, экономической ситуации в стране ставит новые цели и задачи перед системой образования, к которой меняется отношение со стороны государства и общества. Меняются требования к выпускникам образовательных учреждений, в том числе и образовательных организаций МВД России.

Необходимость формирования правовой культуры сотрудников органов внутренних дел и курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России обусловлена системными изменениями, происходящими в сфере социальных и духовных ценностей российского общества, процессами интеграции, происходящими в современном мире и образовании, вызвана возросшим значением роли права и требований законности в совершенствовании правовой основы государственной и общественной жизни общества, а также модернизаци-

ей высшего профессионального образования. Она также вызвана сменой приоритетов, когда в центре внимания становится личность сотрудника органов внутренних дел, его культура, профессионализм, а знания и умения, которыми он обладает, превращаются из самоцели обучения в средство его профессионального развития и самосовершенствования.

Профессиональная правовая культура – это результат комплексного процесса духовного и профессионального саморазвития личности специалиста и целенаправленного правового образования и воспитания. Тем не менее, целенаправленное формирование правовой культуры у представителей отдельных профессиональных групп осуществляется в контексте конкретного общества, а его субъектами и объектами являются представители данного общества – носители типа господствующей правовой культуры и правосознания. Этот факт указывает на то, что тип профессиональной правовой культуры не может формироваться вне контекста господствующей правовой культуры общества, уровня и качества его правосознания, правовых установок и традиций уважения к праву, правового менталитета и веры в справедливость закона, а также вне специфики корпоративной культуры.

Выполнение современной российской полицией возложенной на нее социальной миссии, повышение правовой культуры сотрудников органов внутренних дел, формирование из них лидеров гражданского общества неразрывно связано с необходимостью повышения правовой культуры и правосознания самого общества в условиях современной России.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Международные документы

1. Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 / Действующее международное право: учебное пособие: в 3-х т. / сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривичкова. – Москва, 1997. Т. 2.

2. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966 // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

3. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

4. Деонтологический кодекс национальной полиции Франции (введен в действие декретом от 18 марта 1986 г. № 86592). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://openpolice.ru>.

5. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка: принят Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 1979 г. на 106 пленарном заседании. Резолюция 34/169 / Правовое регулирование деятельности органов внутренних дел: сборник нормативных правовых актов: в 3 т. – Москва, 2001. Т. 1.

6. Европейский кодекс полицейской этики: принят Комитетом министров Совета Европы 19 сентября 2001 г. на 765-м заседании Представителей министров. – Санкт-Петербург: Гражданский контроль, 2003. – 76 с.

Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации: (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. Конституция (Основной закон) СССР (Принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617 (утратил силу).

3. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

4. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

5. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 31.12.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

6. Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О противодействии легализации (отмыванию) денежных средств, полученных

преступным путем, и финансированию терроризма» // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3418.

7. Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

8. Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3431.

9. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

10. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

11. Федеральный закон от 28.06.1995 № 98-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» // СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2503.

12. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

13. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

14. Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

15. Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

16. Федеральный закон от 05.12.2005 № 154-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О государственной службе российского казачества» // СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 5245.

17. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.07.2015 № 18-П «По делу о толковании статей 96 (ч. 1) и 99 (ч.ч. 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4335.

18. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2013 № 28-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 5 статьи 53 Уставного закона Красноярского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края» в связи с жалобой гражданина В.А. Худоренко» // СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. II). Ст. 7306.

19. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» // СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4557.

20. Закон СССР от 09.10.1990 № 1708-1 (с изм. от 19.05.1995) «Об общественных объединениях» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 42. Ст. 839 (утратил силу).

21. Постановление ВС РСФСР от 18.12.1991 № 2057-1 (ред. от 19.05.1995) «О регистрации общественных объединений в РСФСР и регистрационном сборе» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 299 (утратил силу).

22. Приказ Минюста РФ от 16.09.1994 № 19-47-94-94 «Об утверждении в новой редакции Временных правил регистрации уставов политических партий и иных общественных объединений в Министерстве юстиции Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 21.09.1994 № 694) // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств РФ. 1994. № 12 (утратил силу).

Учебная и научная литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. – 5-е изд. перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2017. Т. 1. – 864 с.

2. Актуальные проблемы права: учебник для магистратуры / под ред. Р.В. Шагиевой. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2016. – 352 с.

3. Аленькин И.В. Право общественных объединений // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 3-7.

4. Алимов Д.А. Конституционное право на объединение: механизм обеспечения и пределы ограничения: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2001. – 194 с.

5. Аминова Г.Г. Государственная регистрация политических партий и их региональных отделений: анализ судебной практики // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 1. С. 121-137.

6. Андреева И.А. Создание институциональной полиции как составная часть модернизации общества // Российская юстиция. 2011. № 1. С. 66-67.

7. Антонов Я.В. Конституционно-правовые перспективы развития электронной демократии в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 17-20.

8. Астапенко П.Н. Конституционно-правовые основы деятельности полиции (милиции) стран Европейского союза и Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2009.

9. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебное пособие. – Москва: Юнити-Дана, 2008. – 341 с.

10. Бабосов Е.М. Практикум по социологии: учебное пособие для студентов вузов. – Минск, 2013. – 401 с.

11. Барамидзе С.М. Конституционно-правовой статус политических партий: законодательное регулирование и его развитие: дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2012. – 231 с.

12. Бычкова Е.И. Проблемные вопросы повышения активности участия граждан в реализации правотворческой инициативы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 42-44.
13. Васильев С.А. Конституционно-правовые основы взаимодействия общественных объединений с правоохранительными органами России в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: монография. – 2-е изд. – Москва: ИНФРА-М, 2016. – 116 с.
14. Волкова М.А. Политические партии как конституционно-правовой институт реализации права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2016. – 26 с.
15. Дзыбова С.Г., Парасюк Е.А. Правовая система и гражданское общество: механизмы взаимовлияния // Российская юстиция. 2016. № 6. С. 2-5.
16. Диких А.А. Партия власти, ее место и роль в политической жизни России: дис. ... канд. полит. наук. – Санкт-Петербург, 2014. – 185 с.
17. Добрынин Н.М. К вопросу о соотношении Конституции Российской Федерации и конституционализма: действительное и неизбежное // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 3-10.
18. Карпушкин А.В. Конституционные основы и генезис взаимоотношений государства и религиозных объединений в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Пенза, 2009. – 188 с.
19. Киреева Е.Ю. Трансформация механизмов участия институтов гражданского общества в обновлении власти // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 9-12.
20. Киричек Е.В. Общественный контроль в России: некоторые теоретико-методологические особенности и проблемы законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 43-46.
21. Киричек Е.В. Взаимодействие полиции с институтами гражданского общества в организационно-правовом механизме обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: монография. – М.: Граница, 2013. – 173 с.
22. Клычев Р.А. Проблемы взаимодействия социальных регуляторов общественных отношений и перспективы их конституционализации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 14-17.
23. Конституционное право России: учебник для студентов вузов / Б.С. Эбзеев [и др.]. – 7-е изд., перераб. и доп. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 711 с.
24. Конституционное право: учебник / отв. ред. В.И. Фадеев. – Москва: Проспект, 2015. – 584 с.
25. Косогов Е.В. Политические партии в процессе политической модернизации российского общества: совершенствование деятельности: автореф. дис. ... канд. полит. наук. – Орел, 2016. – 26 с.
26. Кудин В.А. Формирование нового облика сотрудника российской полиции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 1. С. 4-9.

27. Курячая М.М. Общественные объединения граждан в структуре гражданского общества современной России // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 17-21.
28. Лысенко В.В. Конституционно-правовые основы внутригосударственной и международной деятельности общественных объединений: в контексте опыта Российской Федерации, Республики Молдова и Приднестровья: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2016. – 60 с.
29. Макаренко Б.И. Современные тенденции развития партий и партийных систем: автореф. дис. ... канд. полит. наук. – Москва, 2016. – 32 с.
30. Малько А.В., Саломатин А.Ю. Теория государства и права: учебное пособие. - 2-е изд. – Москва: РИОР: ИНФРА-М, 2014. – 213 с.
31. Марченко М.Н. Теория государства и права. Элементарный курс: учебное пособие. - 3-е изд., доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2016. – 304 с.
32. Митин Г.Н. Особенности правового статуса общественно-государственных и государственно-общественных объединений // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 18-21.
33. Мишо К. Полицейское управление во Франции при старом режиме // Неприкосновенный запас. 2004. № 4(42).
34. Нарутто С.В., Таева Н.Е., Шугрина Е.С. Конституционное право России: учебник. – Москва: РИОР: ИНФРА-М, 2013. – 432 с.
35. Нудненко Л.А. Конституционное право России: учебник для академического бакалавриата. - 5-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юрайт, 2017. – 472 с.
36. Нудненко Л.А. Праймериз в России – партийная политтехнология или инструмент реальной внутрипартийной конкуренции? // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 51-55.
37. Оспанов Т.А. К вопросу о политической конкуренции в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 33-37.
38. Пашин В.А., Кобозев А.А. Основные направления и формы реализации новой кадровой политики МВД России в органах внутренних дел: учебное пособие. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2013. – 96 с.
39. Прикладная юридическая педагогика в органах внутренних дел: учебник для курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России юридического профиля / под ред. В.Я. Кикотя, А.М. Столяренко. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 513 с.
40. Радько Т.Н. Теория государства и права: учебник для бакалавров / Т.Н. Радько, В.В. Лазарев, Л.А. Морозова. – Москва: Проспект, 2014. – 568 с.
41. Рассказов Л.П. Теория государства и права: учебник для вузов. - 7-е изд. – Москва: РИОР: ИНФРА-М, 2016. – 475 с.
42. Старков О.В., Упоров И.В. Теория государства и права: учебник / под общ. ред. О.В. Старкова. - 4-е изд. – Москва: Дашков и К°, 2017. – 372 с.
43. Смирнов Д.А. Российское государство и полицейская реформа: историко-правовое исследование: монография. – Москва: Альфа-М, 2013. – 192 с.
44. Социологический энциклопедический словарь / под ред. Г.В. Осипова. – Москва: Норма – Инфра М, 1998. – 672 с.

45. Социология: учебное пособие для студентов вузов / А.Н. Елсуков, Е.М. Бабосов, А.Н. Данилов [и др.]. – Минск: ТетраСистемс, 2000. – 544 с.
46. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. - 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. – 640 с.
47. Формирование и совершенствование кадрового потенциала органов внутренних дел Российской Федерации: учебное пособие / И.Ф. Амельчаков, М.Г. Чесовская, Ю.И. Андриенко [и др.]. – Белгород: Бел ЮИ МВД России имени И.Д. Путилина, 2016. – 158 с.
48. Хертуев Р.Ю. Конституционно-правовая ответственность политических партий в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Иркутск, 2012. – 192 с.
49. Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. - 4-е изд., изм. и доп. – Москва: Статут, 2017. – 624 с.
50. Якимов В.А. Российское казачество в общественно-политических процессах на постсоветском пространстве: автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Санкт-Петербург, 2016. – 19 с.
51. Яблонская Л.М. Деонтология полиции: монография. – Челябинск: Энциклопедия, 2008. – 240 с.
52. Яблонская Л.М. Философская парадигма полиции XXI века в контексте английского подхода // Вестник Челябинского государственного университета. 2008. № 14 (115) С. 34-41.
53. Яблонская Л.М. Деонтология государственной службы как наука о долге и достойном поведении государственных служащих // Вестник Челябинского государственного университета. 2008. № 27. С. 88-93.
54. Яблонская Л.М. Этико-деонтологический кодекс – модель полиции XXI века // Вестник Челябинского государственного университета. 2012. № 22 (276).
55. Ядов В.А. Стратегия социологического исследования. Описание, объяснение, понимание социальной реальности. – Москва: Омега-Л, 2007. – 347 с.
56. Napoli P. Naissans de la polis moderne. Pouvoirs, normes, sosiete. – Paris, 2003.

Электронные ресурсы

1. Официальная статистика: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>
2. Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.ksrf.ru/ru>
3. Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. – Режим доступа: <http://minjust.ru/ru/>
4. Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.cdep.ru/>

ПРИЛОЖЕНИЯ

Анкета сотрудника ОВД

(деонтологические основы службы и проблемы взаимодействия с гражданским обществом)

Просим Вас ответить на вопросы предложенной анкеты. Для этого следует внимательно прочитать вопрос и варианты ответов, подчеркнуть или обвести номера вариантов, с которыми Вы согласны. При необходимости допишите ответ сами на отведенном для этого месте. Анкета является анонимной.

1. Согласны ли Вы с тезисом, что в настоящее время в России происходит становление новой доктрины полиции, которая предполагает выполнение определенной социальной миссии по отношению к гражданскому обществу?

1	Да	3	Другое (укажите)
2	Нет	4	Затрудняюсь ответить

2. Считаете ли Вы, что выполнение социального долга требует существенного пересмотра традиций и практики взаимодействия полиции с населением, а также норм корпоративной культуры и этики?

1	Да	4	Нет
2	Скорее да, чем нет	5	Другое (укажите)
3	Скорее нет, чем да	6	Затрудняюсь ответить

3. Оказывает ли влияние этический аспект профессионализма на качество выполнения служебных обязанностей?

1	Да	4	Нет
2	Скорее да, чем нет	5	Другое (укажите)
3	Скорее нет, чем да	6	Затрудняюсь ответить

4. Какие проблемы профессионально-нравственного характера, на Ваш взгляд, наиболее трудно разрешимы? (укажите не более 3-х вариантов ответа)

1	Перманентная ситуация морального выбора в деятельности сотрудника полиции	6	Высокие психологические и эмоциональные нагрузки, обусловленные спецификой службы
2	Стремление соответствовать идеальному образу сотрудника полиции	7	Необходимость заботиться только об общем благе иногда в ущерб собственным интересам
3	Высокие требования к личной дисциплине, ответственности, культуре	8	Высокая профессиональная и моральная ответственность перед населением, обусловленная спецификой служебной деятельности
4	Несоответствие идеалов службы, которые декларируются, реальным условиям и традициям выполнения служебных обязанностей	9	Необходимость глубокой эмоциональной и личностной включенности при выполнении служебного долга, продиктованного

			спецификой профессиональной деятельности полицейского
5	Необходимость постоянно скрывать своё негативное отношение к тем категориям (отдельным представителям) населения, с которыми приходится работать	10	Другое (укажите)

5. Считаете ли Вы, что сотрудники полиции находятся в состоянии постоянного риска профессиональной личностной деформации?

1	Да	4	Нет
2	Скорее да, чем нет	5	Другое (укажите)
3	Скорее нет, чем да	6	Затрудняюсь ответить

6. В чем, по Вашему мнению, проявляется профессиональная деформация сотрудника полиции? (укажите не более 3-х вариантов ответа)

1	Перманентное состояние ролевого конфликта (утрата способности разграничивать профессиональную, общественную и личную сферы жизни)	6	Деформация системы профессиональных нравственных ценностей и этических ориентаций (неразборчивость в выборе средств для достижения целей профессиональной деятельности; приоритет принципа целесообразности над принципом законности)
2	Снижение способности к саморегуляции своего эмоционального состояния в системе межличностных отношений (на профессиональном и бытовом уровнях)	7	Терпимое отношение к нарушениям требований законности в профессиональной деятельности
3	Формирование стереотипов восприятия личности сквозь призму специфики профессиональной деятельности и перенос данных стереотипов на оценку окружающего мира в целом	8	Равнодушное отношение к проблемам и нуждам людей
4	Подчинение линии собственного поведения конъюнктурным требованиям руководства	9	Бескомпромиссная уверенность в собственной правоте; нетерпимое отношение к критике
5	Стремление компенсировать обостренное чувство вины, психологической неудовлетворенности фанатичным следованием сомнительным идеалам (околорелигиозного, назидательно-нравоучительного характера)	10	Другое (укажите)

7. Согласны ли вы с тем, что в современных условиях российского общества сотрудник полиции должен обладать дополнительными знаниями:

	Однозначно да	В целом да	Нет	Затрудняюсь ответить
Структуры и специфики современного российского гражданского общества	1	2	3	4
Проблем формирования и развития гражданского общества в России	1	2	3	4
Специфики и особенностей образа жизни, поведения различных социально-демографических групп населения	1	2	3	4
Технологии смежных профессий (в частности социальной работы, психологии, педагогики) для дифференцированной работы с различными группами и представителями гражданского общества (объединениями социально-активной, творческой молодежи; типичными представителями среднего класса и их инициативными группами; представителями элитарных групп населения, бизнеса; представителями волонтерских движений различной направленности; представителями свободных и творческих профессий и т.д.)	1	2	3	4
Социальных и информационных технологий, применяемых в работе с населением (технологии организации социального партнерства, поддержки социальных инициатив, информирования населения, проведения социальных акций, диагностика ценностных ориентаций и оценочных суждений и т.д.)	1	2	3	4

8. В какой степени полиция должна принимать участие в решении следующих социальных проблем современного российского общества:

	Однозначно должна	Должна вносить сильный вклад	Не должна	Затрудняюсь ответить
Патриотическое воспитание подростков и молодежи	1	2	3	4
Повышение гражданской ответственности и правовой культуры населения	1	2	3	4
Трансляция образцов толерантного поведения	1	2	3	4
Обучение граждан правилам личной безопасности и самосохранительного поведения	1	2	3	4
Помощь в создании и поддержка общественных объединений, волонтерских организаций правоохранительной направленности	1	2	3	4

9. Нуждается ли, по Вашему мнению, полиция в помощи населения для эффективной реализации основных направлений деятельности?

1	Имеющийся у полиции потенциал позволяет ей полностью не зависеть от помощи населения	3	Другое (укажите)
2	Помощь населения всегда являлась одним из важных условий эффективности деятельности полиции	4	Затрудняюсь ответить

10. Готовы ли на сегодняшний день сотрудники полиции к социальному партнерству с населением?

1	Да, полностью готовы	4	Нет, не готовы
2	Готовы, при определенных условиях	5	Другое (укажите)
3	Недостаточно готовы, так как полиция не рассматривает население как серьезного «партнера»	6	Затрудняюсь ответить

11. Готово ли, по Вашему мнению, российское гражданское общество к активному содействию полиции в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, профилактики преступности?

1	Да	4	Нет
2	Скорее да, чем нет	5	Другое (укажите)
3	Скорее нет, чем да	6	Затрудняюсь ответить

12. Каких результатов позволит достичь реализация принципа социального партнерства между полицией и населением? (укажите не более 3-х вариантов ответа)

1	Формирование позитивного имиджа полиции и повышение уровня доверия населения	6	Повышение взаимной ответственности между полицией и гражданским обществом
2	Повышение готовности населения оказывать посильную помощь полиции по основным направлениям деятельности	7	Повышение правовой компетенции и культуры населения
3	Развитие и активизация деятельности общественных объединений правоохранительной направленности	8	Повышение значимости социальных функций в деятельности полиции
4	Утверждение общественного мнения в качестве одного из основных критериев оценки деятельности полиции	9	Другое (укажите)
5	Повышение профессиональной и личностной культуры сотрудников полиции	10	Затрудняюсь ответить

13. Как Вы считаете, по каким направлениям деятельности содействие населения необходимо в первую очередь? (укажите не более 3-х вариантов ответа)

1	Защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; охрана общественного порядка	7	Деятельность в чрезвычайных ситуациях
2	Розыск без вести пропавших лиц (несовершеннолетних, пожилых людей и т.д.)	8	Профилактическая работа с несовершеннолетними правонарушителями и неблагополучными семьями
3	Предупреждение и пресечение преступлений и правонарушений	9	Оказание помощи лицам, оказавшимся в социально опасной ситуации
4	Обеспечение безопасности дорожного движения	10	Выявление и раскрытие преступлений
5	Предупреждение террористических актов, экстремистских действий	11	Предупреждение правонарушений на объектах транспорта

6	Розыск лиц, уклоняющихся от наказания за совершение противоправных поступков	12	Затрудняюсь ответить
---	--	----	----------------------

14. Кто, по Вашему мнению, в первую очередь должен оказывать посильную помощь полиции? (укажите не более 3-х вариантов ответа)

1	Общественные дружины	6	Муниципальная стража
2	Общественные организации и объединения правоохранительной направленности	7	Обычные граждане, независимо от возраста и статуса, готовые к сотрудничеству с полицией
3	Волонтерские организации, движения	8	Студенческая молодежь, школьники
4	Ветеранские и патриотические организации	9	Другое (укажите)
5	Представители отдельных профессий, бизнес-структур	10	Затрудняюсь ответить

15. Какие формы участия граждан и общественных объединений в деятельности полиции являются, по Вашему мнению, наиболее перспективными? (укажите не более 3-х вариантов ответа)

1	Непосредственное участие в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности	5	Участие в разработке, обсуждении концепций, программ развития и совершенствования деятельности полиции
2	Общественный контроль над деятельностью полиции	6	Участие в противодействии росту коррупции в органах государственной власти
3	Участие в выявлении, обобщении и освещении в СМИ передового опыта деятельности полиции	7	Другое (укажите)
4	Общественная экспертиза нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность полиции	8	Затрудняюсь ответить

16. Что, по Вашему мнению, определяет готовность населения оказывать содействие полиции в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности?

1	Патриотизм, осознание гражданского долга	5	Стремление самореализоваться
2	Активная гражданская позиция, высокая правовая культура	6	Возможность продвижения личных интересов, личная выгода
3	Страх перед ростом преступности	7	Затрудняюсь ответить
4	Желание обеспечить безопасные условия жизни	8	Другое (укажите)

17. Согласны ли Вы с мнением, что низкая удовлетворенность деятельностью полиции часто вызвана не объективными недостатками в ее работе, а негативными стереотипами ее восприятия в общественном сознании?

1	Да	4	Нет
2	Скорее да, чем нет	5	Другое (укажите)
3	Скорее нет, чем да	6	Затрудняюсь ответить

18. Как Вы оцениваете уровень доверия общества к полиции?

1	Высокий	4	Низкий
2	Скорее высокий, чем низкий	5	Другое (укажите)
3	Скорее низкий, чем высокий	6	Затрудняюсь ответить

19. Какие факторы, по Вашему мнению, влияют на формирование негативных стереотипов восприятия полиции со стороны общества? (укажите не более 3-х вариантов ответа)

1	Низкий уровень правовой культуры и гражданской ответственности общества	8	Закрытость, дистанцированность полиции от общества
2	Отсутствие ощущения личной безопасности	9	Влияние средств массовой информации
3	Некоторые авторитарные отечественные традиции	10	Низкий уровень жизни и социального самочувствия населения
4	Взаимная неготовность полиции и общества к партнерским взаимоотношениям	11	Личный негативный опыт взаимодействия с полицией или опыт родственников, знакомых
5	Низкий профессионализм сотрудников полиции	12	Объективные социальные причины (рост преступности, коррупционность органов государственной власти, отсутствие реальных возможностей для реализации гражданами прав и свобод и т.д.)
6	Среди сотрудников полиции также распространены традиции негативного восприятия населения	13	Другое (укажите)
7	Некомпетентность населения, неспособность объективно оценивать деятельность полиции	14	Затрудняюсь ответить

20. Кто, по Вашему мнению, должен нести ответственность за качество взаимодействия и сотрудничества между полицией и населением?

1	Полиция	4	Население
2	Взаимная ответственность	5	Затрудняюсь ответить

21. Какая форма проведения досуга помогает Вам лично снять психологическое напряжение и укрепить профессиональную мотивацию?

1	Кулинария	10	Занятие спортом (силовые виды, борьба, плавание, посещение фитнес-центров и т.д.)
2	Интернет, телевидение, компьютерные игры	11	Работа на приусадебном участке
3	Рукоделие (вышивание, вязание, шитье, резьба по дереву, декупаж, мягкая игрушка и другие)	12	Творчество (живопись, музыка, хореография, пение, литературное творчество: написание стихов, рассказов, новелл и т.д.)
4	Шахматы	13	Посещение библиотек, публичных лекций, мастер-классов, семинаров
5	Посещение массовых спортивных мероприятий (футбол, хоккей, волейбол и т.д.)	14	Рыбная ловля и охота
6	Ремесла (столярное, плотницкое, ковка по металлу, старинные региональные ремесла и т.д.)	15	Благотворительность
7	Чтение художественной и научно-популярной литературы	16	Просветительская и наставническая работа
8	Общение с друзьями, знакомыми	17	Ничего не способствует
9	Посещение культурно-массовых и зрелищных мероприятий (театр, кинотеатр, музеи, выставки, концерты, цирк и т.д.)	18	Другое (укажите)

В заключение просим Вас сообщить некоторые сведения о себе:

22. Ваш пол:

1	Мужской	2	Женский
---	---------	---	---------

23. Ваш возраст:

_____ (укажите)

24. Место службы, город?

_____ (укажите)

Благодарим Вас за участие в исследовании!

*Анкета волонтера,
участника общественной организации правоохранительной направленности*

Участнику исследования!

Просим Вас ответить на вопросы предложенной анкеты. Для этого следует внимательно прочитать вопрос и варианты ответов, подчеркнуть или обвести номера вариантов, с которыми Вы согласны. При необходимости допишите ответ сами на отведенном для этого месте. Анкета является анонимной.

1. Насколько, по Вашему мнению, в России реализована модель гражданского общества?

1	Гражданское общество полностью сформировано	4	Низкие качество и уровень жизни населения препятствуют полноценному становлению гражданского общества
2	Низкая правовая культура и гражданская ответственность населения препятствуют формированию гражданского общества	5	Гражданского общества в нашей стране нет в принципе
3	Модель гражданского общества не реализована в полной мере, так как права и свободы человека и гражданина на практике не реализуются	6	Затрудняюсь ответить

2. Считаете ли Вы себя лично ответственным за будущее своей страны?

1	Однозначно, да. Личная ответственность и гражданская позиция каждого – основа стабильности государства	4	Нет, это забота органов государственной власти и общества в целом
2	В основном, да	5	Другое (укажите)
3	От меня мало что зависит	6	Затрудняюсь ответить

3. В какой степени для Вас как гражданина являются важными следующие ценности? (дайте оценку предложенным ценностям от 1 до 5 в зависимости от их значимости для Вас)

	Ценности	Ранг от 1 до 5
1	Согласие в обществе	
2	Свобода и независимость	
3	Личная безопасность	
4	Справедливость	
5	Социальная ответственность	
6	Индивидуализм	
8	Социальное партнерство	
9	Равенство	
10	Конкурентоспособность	
11	Общественная безопасность	

12	Общественное признание	
13	Хорошее образование	
14	Трудолюбие	
15	Профессионализм, мастерство	
16	Уважение окружающих	
17	Власть	
18	Коллективизм	
19	Личная ответственность	
20	Дружба, любовь	
21	Материальный достаток	
22	Патриотизм	
23	Престижная высокооплачиваемая работа	
24	Душевный комфорт	
25	Успешная карьера	

4. В случае роста преступности, за что Вы будете опасаться в большей степени? (укажите не более 2-х вариантов ответа)

1	За сохранность имущества	4	За безопасность государства, общества
2	За личную безопасность, свободу	5	Другое(укажите)
3	За безопасность и жизнь родных, знакомых	6	Затрудняюсь ответить

5. Готово ли, по Вашему мнению, российское гражданское общество к активному содействию полиции в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, профилактики роста преступности?

1	Да	4	Нет
2	Скорее да, чем нет	5	Другое (укажите)
3	Скорее нет, чем да	6	Затрудняюсь ответить

6. Считаете ли Вы, что выполнение определенной социальной миссии является долгом современной российской полиции?

1	Да	3	Другое (укажите)
2	Нет	4	Затрудняюсь ответить

7. В какой степени должна полиция принимать участие в решении следующих проблем современного российского общества?

	Однозначно должна	Должна внести посильный вклад	Не должна	Затрудняюсь ответить
Патриотическое воспитание подростков и молодежи	1	2	3	4

Повышение гражданской ответственности и правовой культуры населения	1	2	3	4
Трансляция образцов толерантного поведения	1	2	3	4
Обучение граждан правилам личной безопасности и самосохранительного поведения	1	2	3	4
Помощь в создании и поддержка общественных объединений, волонтерских организаций правоохранительной направленности	1	2	3	4

8. Нуждается ли, по Вашему мнению, полиция в помощи населения для эффективной реализации основных направлений деятельности?

1	Имеющийся у полиции потенциал позволяет ей полностью не зависеть от помощи населения	3	Другое (укажите)
2	Помощь населения всегда являлась одним из важных условий эффективности деятельности полиции	4	Затрудняюсь ответить

9. Готовы ли на сегодняшний день сотрудники полиции к социальному партнерству с населением?

1	Да, полностью готовы	4	Нет, не готовы
2	Готовы, при определенных условиях	5	Другое (укажите)
3	Недостаточно готовы, так как полиция не рассматривает население как серьезного «партнера»	6	Затрудняюсь ответить

10. Может ли рассчитывать полиция в нашем государстве на помощь и содействие со стороны гражданского общества?

1	Да	4	Нет
2	Скорее да, чем нет	5	Другое (укажите)
3	Скорее нет, чем да	6	Затрудняюсь ответить

11. Каких результатов позволит достичь реализация принципа социального партнерства между полицией и населением? (укажите не более 3-х вариантов ответа)

1	Формирование позитивного имиджа полиции и повышение уровня доверия населения	6	Повышение взаимной ответственности между полицией и гражданским обществом
2	Повышение готовности населения оказывать посильную помощь полиции по основным направлениям деятельности	7	Повышение правовой компетенции и культуры населения
3	Развитие и активизация деятельности общественных объединений правоохранительной направленности	8	Повышение значимости социальных функций в деятельности полиции
4	Утверждение общественного мнения в качестве одного из основных критериев оценки деятельности полиции	9	Другое (укажите)
5	Повышение профессиональной и личностной культуры сотрудников полиции	10	Затрудняюсь ответить

12. Как Вы считаете, по каким направлениям деятельности полиции содействие населения необходимо в первую очередь? (укажите не более 3-х вариантов ответа)

1	Защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; охрана общественного порядка	7	Деятельность в чрезвычайных ситуациях
2	Розыск без вести пропавших лиц (несовершеннолетних, пожилых людей и т.д.)	8	Профилактическая работа с несовершеннолетними правонарушителями и неблагополучными семьями
3	Предупреждение и пресечение преступлений и правонарушений	9	Оказание помощи лицам, оказавшимся в социально опасной ситуации
4	Обеспечение безопасности дорожного движения	10	Выявление и раскрытие преступлений
5	Предупреждение террористических актов, экстремистских действий	11	Предупреждение правонарушений на объектах транспорта
6	Розыск лиц, уклоняющихся от наказания за совершение противоправных поступков	12	Затрудняюсь ответить

13. Кто, по Вашему мнению, должен оказывать посильную помощь полиции в реализации основных направлений деятельности? (укажите не более 3-х вариантов ответа)

1	Общественные дружины	6	Муниципальная стража
2	Общественные организации и объединения правоохранительной направленности	7	Обычные граждане, независимо от возраста и статуса, готовые к сотрудничеству с полицией
3	Волонтерские организации, движения	8	Студенческая молодежь, школьники
4	Ветеранские и патриотические организации	9	Другое (укажите)
5	Представители отдельных профессий, бизнес-структур	10	Затрудняюсь ответить

14. Какие формы участия граждан и общественных объединений в деятельности полиции являются, по Вашему мнению, наиболее перспективными?

1	Непосредственное участие в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности	5	Участие в разработке, обсуждении концепций, программ развития и совершенствования деятельности полиции
2	Общественный контроль над деятельностью полиции	6	Участие в противодействии росту коррупции в органах государственной власти
3	Участие в выявлении, обобщении и освещении в СМИ передового опыта деятельности полиции	7	Другое (укажите)
4	Общественная экспертиза нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность полиции	8	Затрудняюсь ответить

15. В каких направлениях Вы лично готовы оказывать посильную помощь полиции? (укажите не более 3-х вариантов ответа)

1	Предупреждение роста асоциального поведения, преступности	7	Обеспечение правопорядка в общественных местах
2	Розыск без вести пропавших лиц (несовершеннолетних, пожилых людей и т.д.)	8	Профилактическая работа с несовершеннолетними правонарушителями и неблагополучными семьями
3	Выявление лиц, готовящихся к совершению правонарушений, преступлений	9	Оказание помощи лицам, оказавшимся в социально опасной ситуации
4	Обеспечение безопасности дорожного движения и на объектах транспорта	10	Выявление и раскрытие преступлений
5	Помощь сотрудникам полиции в чрезвычайных ситуациях	11	Другое (укажите)
6	Формирование положительного имиджа полиции и повышение уровня доверия населения	12	Затрудняюсь ответить

16. Какую форму участия в деятельности полиции Вы «избрали» для себя? (укажите не более 3-х вариантов ответа)

1	Непосредственное участие в деятельности по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, поисковых мероприятиях, в некоторых процессуальных действиях, при чрезвычайных ситуациях и т.д.	6	Организация работы волонтерских движений, общественных объединений правоохранительной направленности
2	Общественный контроль над деятельностью полиции	7	Участие в противодействии росту коррупции в органах государственной власти
3	Участие в разработке и реализации мероприятий, направленных на формирование позитивного имиджа и освещения передового опыта деятельности полиции	8	Информационное сопровождение деятельности полиции (размещение в социальных сетях, на листовках информации о пропавших детях, подростках, пожилых людях; о поиске возможных свидетелей и т.д.)
4	Общественная экспертиза нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность полиции	9	Другое (укажите)
5	Участие в разработке, обсуждении концепций, перспективных программ развития и совершенствования деятельности полиции	10	Затрудняюсь ответить

17. Что, по Вашему мнению, определяет готовность населения оказывать содействие полиции в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности?

1	Патриотизм, осознание гражданского долга	5	Стремление самореализоваться
2	Активная гражданская позиция, высокая правовая культура	6	Возможность продвижения личных интересов, личная выгода
3	Страх перед ростом преступности	7	Другое (укажите)
4	Желание обеспечить безопасные условия жизни	8	Затрудняюсь ответить

18. Если Вы станете свидетелем совершения или подготовки правонарушения (преступления), каковы будут Ваши действия?

1	Зависит от ситуации	5	Привлеку внимание прохожих, но не стану вмешиваться
2	Ничего не стану предпринимать	6	Сообщу в полицию, окажу полное содействие
3	Постараюсь незаметно скрыться	7	Другое (укажите)
4	Попытаюсь вмешаться	8	Затрудняюсь ответить

19. Если бы среди Ваших знакомых были лица, совершившие преступление и укрывающиеся от преследования по закону, сообщили бы Вы о них сотрудникам полиции?

1	Да	4	Нет
2	Скорее да, чем нет	5	Другое (укажите)
3	Скорее нет, чем да	6	Затрудняюсь ответить

20. Как Вы оцениваете поступок, связанный с оповещением сотрудников полиции об указанных выше лицах?

1	Как реализацию своего гражданского долга	4	Как реализацию справедливости, законности
2	Как заботу о личной безопасности, безопасности своих близких и знакомых	5	Другое (укажите)
3	Как донос	6	Затрудняюсь ответить

21. Согласны ли Вы с мнением, что низкая удовлетворенность деятельностью полиции часто вызвана не объективными недостатками в ее работе, а негативными стереотипами ее восприятия в общественном сознании?

1	Да	4	Нет
2	Скорее да, чем нет	5	Другое (укажите)
3	Скорее нет, чем да	6	Затрудняюсь ответить

22. Как Вы оцениваете уровень доверия общества к полиции?

1	Высокий	4	Низкий
2	Скорее высокий, чем низкий	5	Другое (укажите)
3	Скорее низкий, чем высокий	6	Затрудняюсь ответить

23. Согласны ли Вы с негативной оценкой деятельности полиции, получившей распространение среди населения?

1	Однозначно нет. Полиция профессионально и качественно выполняет свой долг перед обществом	4	Полностью согласен. Системные проблемы в работе полиции по всем направлениям требуют комплексного пересмотра ее деятельности
2	В целом не согласен, но по ряду направлений деятельность полиции нуждается в пересмотре и совершенствовании	5	Другое (укажите)
3	Скорее согласен. Есть существенные проблемы в деятельности полиции, требующие незамедлительного решения	6	Затрудняюсь ответить

24. Какие факторы, по Вашему мнению, влияют на формирование негативных стереотипов восприятия полиции со стороны общества? (укажите не более 3-х вариантов ответа)

1	Низкий уровень правовой культуры и гражданской ответственности общества	8	Закрытость, дистанцированность полиции от общества
2	Отсутствие ощущения личной безопасности	9	Влияние средств массовой информации
3	Некоторые авторитарные отечественные традиции	10	Низкий уровень жизни и социального самочувствия населения
4	Взаимная неготовность полиции и общества к партнерским взаимоотношениям	11	Личный негативный опыт взаимодействия с полицией или опыт родственников, знакомых
5	Низкий профессионализм сотрудников полиции	12	Объективные социальные причины (рост преступности, коррумпированность органов государственной власти, отсутствие реальных возможностей для реализации гражданами прав и свобод и т.д.)
6	Среди сотрудников полиции также распространены традиции негативного восприятия населения	13	Другое (укажите)
7	Некомпетентность населения, неспособность объективно оценивать деятельность полиции	14	Затрудняюсь ответить

25. Что, по Вашему мнению, определяет профессиональную мотивацию сотрудников полиции? (укажите не более 3-х вариантов ответа)

1	Профессиональный долг	6	Призвание, высокий уровень социальной ответственности
2	Патриотизм, заинтересованность в социальной стабильности государства	7	Возможность продвижения личных интересов, личная выгода
3	Возможность продвижения по службе, получения поощрений	8	Осознание своих властных полномочий
4	Высокий уровень профессиональных и личных качеств	9	Другое (укажите)
5	Стремление обеспечивать «статистику»	10	Затрудняюсь ответить

26. Что, по Вашему мнению, является показателем эффективной реализации полицией социальных функций? (укажите не более 3-х вариантов ответа)

1	«Незаметный глазу» постоянный труд, обеспечивающий определенное качество социальных отношений и безопасную среду	6	Совершение подвигов сотрудниками полиции
---	--	---	--

2	Качественное выполнение своих функций независимо от негативной оценки деятельности полиции обществом	7	Достижение высоких социальных результатов деятельности, влияющих на качественное изменение восприятия полиции обществом
3	Положительный опыт выявления, расследования, раскрытия «громких» резонансных дел	8	Мобильность полиции, способность быстро реагировать на вызовы и угрозы, ориентироваться в условиях чрезвычайных ситуаций
4	Выполнение долга в условиях риска для жизни, не ожидая благодарности, признания, высокой оценки своей деятельности	9	Другое (укажите)
5	Качественное повышение уровня общественной безопасности и устойчивое снижение уровня преступности на территории	10	Затрудняюсь ответить

27. В случае возникновения угрозы Вашим законным интересам, имуществу, здоровью, жизни, куда Вы обратитесь за помощью?

1	В полицию, другие органы правоохранительной системы	5	В организации, учреждения, не входящие в систему правоохранительных органов
2	В негосударственные организации системы правоохранительных органов	6	Никуда не стану обращаться
3	К родителям, родственникам, знакомым	7	Другое (укажите)
4	К криминальным авторитетам	8	Затрудняюсь ответить

28. На основании каких источников формируется Ваше представление о деятельности полиции? (укажите не более 3-х вариантов ответа)

1	Средства массовой информации (ТВ, газеты, журналы)	6	Родственники – сотрудники органов внутренних дел; друзья
2	Общественные мероприятия, в которых принимают участие сотрудники полиции	7	Общественное мнение о работе полиции
3	Официальные документы, специальная литература, статистические данные, отражающие и регламентирующие деятельность полиции	8	Личный опыт знакомства с работой полиции
4	Художественная литература, кино	9	Другое (укажите)
5	Социальные сети	10	Затрудняюсь ответить

29. Что повлияло на принятие Вами решения оказывать посильную помощь полиции?

_____ (укажите)

30. Удовлетворены ли Вы сложившейся практикой взаимодействия между полицией и населением?

1	Да	4	Нет
2	Скорее да, чем нет	5	Другое (укажите)
3	Скорее нет, чем да	6	Затрудняюсь ответить

31. Кто, по Вашему мнению, должен нести ответственность за качество взаимодействия и сотрудничества между полицией и населением?

1	Полиция	4	Население
2	Взаимная ответственность	5	Затрудняюсь ответить

В заключение просим Вас сообщить некоторые сведения о себе

32. Ваш пол:

1	Мужской	2	Женский
---	---------	---	---------

33. Ваш возраст:

_____ (укажите)

34. Ваше постоянное место жительства?

1	Белгород	4	Село/деревня
2	Районный центр	5	Другое (укажите)
3	Поселок	6	Затрудняюсь ответить

35. Род Ваших занятий:

1	Школьник	5	Служащий
2	Студент колледжа/техникума	6	Безработный
3	Студент ВУЗа	7	Другое (укажите)
4	Рабочий	8	Затрудняюсь ответить

Благодарим Вас за участие в исследовании!

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

Амельчаков Игорь Филиппович,
кандидат юридических наук, доцент;
Богмацера Эдуард Викторович,
кандидат юридических наук, доцент;
Чесовская Марина Георгиевна,
кандидат исторических наук, доцент;
Новопавловская Елена Евгеньевна,
кандидат юридических наук, доцент;
Буняева Карина Владимировна,
кандидат юридических наук, доцент;
Дергилева Светлана Юрьевна,
кандидат юридических наук;
Таранова Александра Евгеньевна,
кандидат социологических наук, доцент

**Взаимодействие органов внутренних дел с общественными объединениями
и организациями как фактор повышения уровня доверия к полиции**

Учебное пособие

Редактор
Комп. верстка

*О.Н. Пендюрина
И.Ю. Чернышева*

Подписано в печать

2018, 6,75 уч.-изд. л., бумага офсетная, печать трафаретная.
Тираж 52 экз. Заказ № 17

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати
Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина
г. Белгород, ул. Горького, 71

ISBN 978-5-91776-222-7



9 785917 762227