



---

**ВОРОНЕЖСКИЙ ИНСТИТУТ  
МВД РОССИИ**

---

**Т. М. Занина  
М. С. Крицкая  
А. А. Караваев**

**ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ  
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ  
(ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ)**

---

**Воронеж  
2019**

---

Воронежский институт МВД России

**Т. М. Занина  
М. С. Крицкая  
А. А. Караваев**

**ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ  
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ  
(ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ)**

*Монография*

**Воронеж  
2019**

ББК 67.401.133

327

**Рецензенты:**

*В. В. Денисенко, профессор кафедры конституционного и административного права Краснодарского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор;*

*С. С. Нехорошева, инспектор отделения учета кадров УРЛС ГУ МВД России по Воронежской области, кандидат юридических наук, майор внутренней службы.*

**Занина Т. М.**

327

Общественный контроль административной деятельности полиции (правовые и организационные аспекты): монография / Т. М. Занина, М. С. Крицкая, А. А. Караваев. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2019. – 106 с.

ISBN 978-5-88591-727-8

В монографии рассмотрены правовые и организационные аспекты общественного контроля административной деятельности полиции, а также особенности методов и алгоритмов оценки административной деятельности полиции посредством общественного мнения. Особое внимание уделяется объектам, субъектам, стадиям и формам общественного контроля.

Работа предназначена для профессорско-преподавательского состава, курсантов и слушателей юридических факультетов, сотрудников органов внутренних дел.

з **12003021100-23** 43(П)-19  
**221-19**

**ББК 67.401.133**

ISBN 978-5-88591-727-8

© Воронежский институт МВД России, 2019

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
§ 1 Общественный контроль как форма взаимодействия органов внутренних дел и институтов гражданского общества: понятие и сущность.....	7
§ 2 Объекты, субъекты, стадии и основные формы общественного контроля административной деятельности полиции.....	23
§ 3 Общественное мнение о полиции: понятие и особенности формирования.....	44
§ 4 Методы и алгоритмы оценки административной деятельности полиции посредством общественного мнения.....	61
§ 5 Организационно-правовой механизм оценки административно-юрисдикционной деятельности полиции.....	74
Заключение.....	89
Список использованной литературы.....	93
Приложение 1.....	102
Приложение 2.....	104
Приложение 3.....	105
Приложение 4.....	106

## ВВЕДЕНИЕ

В правовом демократическом государстве общественный контроль является одной из важных форм социального контроля, самостоятельным способом обеспечения законности в сфере государственного управления, реализующимся, как правило, в правовых формах, и, кроме того, действенным средством противодействия коррупции. Для обеспечения эффективности и действенности общественного контроля велико значение общественного мнения, которое оказывает влияние на деятельность органов публичной власти. В условиях современной России происходит динамичное развитие институтов гражданского общества, повышается роль и значение общественного мнения, которое во многих случаях становится определяющим вектором развития российского государства. В полной мере это относится к деятельности полиции, которая является неотъемлемой частью государства, его аппарата принуждения, находится под пристальным вниманием общества, чему во многом способствуют развитие современных информационных технологий и деятельность независимых средств массовой информации (СМИ). Именно они во многом и формируют общественное мнение об административной деятельности полиции и органов внутренних дел в целом и тем самым способствуют активизации общественного контроля. Таким образом, общественный контроль и общественное мнение оказываются неразрывно связанными друг с другом. Данное обстоятельство фактически признал и глава МВД России В.А. Колокольников. Так, выступая на расширенной коллегии ведомства по итогам работы за 2014 год, он отметил, что органы внутренних дел стали более открытыми и подконтрольными обществу, о чем свидетельствуют мониторинги общественного мнения<sup>1</sup>. Как видно, общественное мнение об органах внутренних дел, частью которых является полиция, рассматривается руководством министерства как основополагающий фактор оценки их деятельности.

Действительно, доверие и оценки работы полиции в последние несколько лет остаются на максимальном уровне. Так, по данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), доверие к сотрудникам полиции своего региона в 2016 г. выражают 47% россиян (в 2015 г. – 46 %). Однако другая половина граждан (47%) еще относится к полицейским с недоверием. Части опрошенных в последний год приходилось сталкиваться с теми или иными противоправными действиями полицейских. Каждый десятый был свидетелем грубого и бестактного обращения (11%), использования служебного положения в личных целях (8%). Также отмечаются случаи искажения фактов (7%),

---

<sup>1</sup> Официальный сайт МВД России. – URL: <https://мвд.рф> (дата обращения: 05.03.2019).

взятки (6%) и др. В целом, индекс работы полиции с 2013 по 2016 г. остается практически неизменным: 47-46 п. (при возможном минимуме 0 и максимуме 100 п.)<sup>1</sup>.

Следует сказать, что общественное мнение как социальное явление возникло в глубокой древности как способ самоуправления общин. Пройдя исторические эпохи античности, феодализма и капитализма, уже в XIX в. через профсоюзы и политические партии общественное мнение постепенно становится значимым социально-политическим институтом. Неудивительно, что в тот же период оно становится предметом исследования не только социологов, но и юристов<sup>2</sup>.

Термин «общественное мнение» возник в Англии (англ. «public opinion») еще в XVI в., а с XVII столетия стал широко употребляться в развитых европейских странах. Следует отметить, что «мнение» – это основанные на знаниях оценочные или эмоциональные индивидуальные установки и взгляды на что-либо в складывающихся обстоятельствах<sup>3</sup>. Общественное же мнение следует рассматривать как совокупность оценочных суждений групп людей относительно проблем, событий и фактов действительности<sup>4</sup>.

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

Роль и значение общественного мнения возрастают еще и потому, что в правовых, экономически развитых государствах современного мира происходит трансформация полиции, которая нацелена на ее превращение из сугубо силового органа, деятельность которого основана главным

---

<sup>1</sup> Официальный сайт МВД России. – URL: <https://мвд.рф/publicopinion> (дата обращения: 05.03.2019).

<sup>2</sup> Короткова Л.Н. Социология общественного мнения: конспект лекций. – СПб.: изд-во Михайлова В.А., 2000. – С. 4-6.

<sup>3</sup> Даниленко В.И. Современный политологический словарь / В.И. Даниленко. – М.: Nota Bene, 2000. – С. 500.

<sup>4</sup> Современная западная социология: словарь. – М.: Политиздат, 1990. – С. 232.

образом на осуществлении государственного принуждения, в сервисную структуру, ориентированную на предоставление услуг гражданам. Именно их мнение, как потребителей этих услуг, оказывается определяющим для оценки эффективности работы полиции. В обозримой перспективе по этому пути предстоит пройти и России.

Необходимость дальнейшего совершенствования организационно-правовых форм общественного контроля на основе использования общественного мнения в качестве самостоятельного критерия оценки административной деятельности полиции предопределила актуальность настоящего исследования.

## **§ 1. Общественный контроль как форма взаимодействия органов внутренних дел и институтов гражданского общества: понятие и сущность**

В правовом демократическом государстве общество имеет широкие возможности влиять на государство, в том числе в предусмотренных законом формах эффективно контролировать власть. Наличие действенного механизма общественного контроля – неотъемлемый признак правового демократического государства. Необходимость формирования системы общественного контроля в нашей стране признана на высшем уровне. «Современной России необходима широкая общественная дискуссия, причем с практическими результатами, когда общественные инициативы становятся частью государственной политики и общество контролирует их исполнение»<sup>1</sup>, – подчеркнул глава российского государства в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2013 года.

Общественный контроль является особой формой взаимодействия государства и социума, которая возможна лишь при достижении последним определенного уровня развития, именуемого гражданским обществом. Поэтому исследование взаимодействия полиции и общественных институтов изначально требует изучения самой категории «гражданское общество». Сущность этого социального явления с позиции права достаточно лаконично выразила И. Л. Бачило: «Состояние общества, способного разумно и на основе усвоенных знаний и опыта организовывать свою жизнь так, чтобы конфликтов и противоречий было как можно меньше, а способов обеспечения благоденствия, справедливости и достоинства каждого – как можно больше»<sup>2</sup>. Несмотря на кажущуюся очевидность и простоту рассматриваемой категории, при ее научной трактовке возникают серьезные разногласия. Это обусловлено в числе прочего мультидисциплинарностью знаний о гражданском обществе – его изучают в рамках философских, социологических, политологических, экономических и юридических наук. Для того чтобы расставить все точки над «i», необходимо обратиться к истории формирования представлений о гражданском обществе.

Возникнув на волне эпохи Возрождения и Реформации, это явление привлекало внимание многих известных мыслителей. Так, Томас Гоббс определял гражданское общество как общество вражды людей друг с

---

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. // Рос. газета. – 2013. – 13 дек.

<sup>2</sup> Бачило И. Л. Информационное право: учебник. – М.: Юрайт, 2011. – С. 303.

другом, которое для ее прекращения преобразуется в государство<sup>1</sup>. В свою очередь, Джон Локк делал особый акцент на государственных интересах в рамках гражданского общества, определяя его как «общество политическое»<sup>2</sup>. Глубоко и всесторонне идею гражданского общества разработал великий немецкий философ Г. В. Ф. Гегель. В его фундаментальном труде «Философия права» содержится специальный раздел «Гражданское общество», в котором, кстати сказать, освещаются и вопросы деятельности полиции. Причем полиция включена мыслителем в число трех моментов, которые содержит в себе гражданское общество<sup>3</sup>. Гегель исходит из того, что в сфере гражданского общества имеет место реальное функционирование права собственности, сила которой должна найти подтверждение в защите со стороны, в частности, полиции<sup>4</sup>. Таким образом, по Гегелю, гражданского общества без полиции быть не может. Американская философская школа демонстрирует существенные расхождения во взглядах с европейцами. Томас Пейн высказывался следующим образом: «Гражданское общество – благо, а государство – неизбежное зло. Чем совершеннее гражданское общество, тем менее оно нуждается в регулировании со стороны государства»<sup>5</sup>.

Различия в определении феномена гражданского общества обусловлены исторической изменчивостью взаимоотношений между его институтами и государством как «взаимосвязанных, взаимозависимых и при этом чаще всего конкурирующих, а нередко и конфликтующих ценностей»<sup>6</sup>.

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

---

<sup>1</sup> См.: Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Сочинения Гоббс Т. в двух томах. Том 2. – М.: Мысль, 1991. – С. 132, 133.

<sup>2</sup> Локк Д. Два трактата о правлении // Сочинения Локк Д. в трех томах. Том 3. – М.: Мысль, 1988 – С. 306 – 317.

<sup>3</sup> См.: Гегель Г. В. Ф. Философия права – М.: Мысль, 1990 – С. 233.

<sup>4</sup> См.: там же С. 21.

<sup>5</sup> Свободная энциклопедия «Википедия» // URL: [ru.wikipedia.org/wiki/Гражданское общество](http://ru.wikipedia.org/wiki/Гражданское_общество) (дата обращения: 24.08.2015).

<sup>6</sup> Гриб В. В. Взаимодействие органов государственной власти и институтов гражданского общества в Российской Федерации: автореф. дис. д-ра юрид. наук. – М., 2011. – С. 27.

производителем материальных и духовных благ и призвано... контролировать государственные институты»<sup>1</sup>.

По мнению К. А. Струсь, гражданское общество представляет собой совокупность частных и межличностных отношений социального, политического, идеологического, культурного, религиозного, семейного и иного характера, направленных на удовлетворение интересов общества, отдельных индивидов и создаваемых ими институтов<sup>2</sup>.

Если говорить о признаках гражданского общества, то Ю. А. Тихомиров относит к ним юридическое основание (прямое или косвенное); самоорганизацию; самостоятельность; саморегулирование; самоответственность<sup>3</sup>. Интерпретируя данную концепцию в контексте административного права, В. В. Гриб предлагает выделить следующие признаки институтов гражданского общества: 1) экономическая независимость; 2) автономность от органов публичной власти; 3) способность осуществлять (либо участвовать в осуществлении) общественного контроля за деятельностью органов публичной власти; 4) добровольность участия граждан в их деятельности; 5) осуществление представительства и защиты общественных интересов и интересов различных социальных групп; 6) добровольность участия граждан; 7) реализация прав, свобод и потребностей граждан в социально-экономических, общественных, политических, национальных, культурных, духовных, религиозных и иных сферах; 8) функционирование на основе общепризнанных гуманистических принципов.<sup>4</sup>

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

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

2. Взаимодействие на инициативной основе:

<sup>1</sup> Тихомиров Ю. А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. – 2003. – № 10. – С. 36.

<sup>2</sup> См.: Струсь К. А. Государство и гражданское общество: проблемы правового взаимодействия в России: автореф. дис. канд. юрид. наук. – Саратов, 2003. – С. 9, 12.

<sup>3</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Указ. соч. – С. 39.

<sup>4</sup> См.: Гриб В. В. Указ. соч. – С. 13.

1) со стороны субъектов гражданского общества: доступ в государственные органы и к соответствующим должностным лицам, получение информации о деятельности органов исполнительной власти и соответствующих должностных лиц; индивидуальные и коллективные обращения; общественная экспертиза; общественный контроль, противодействие коррупции; лоббистская деятельность; гражданские инициативы, предложения, мероприятия в поддержку инициатив в сфере государственного управления; взаимодействие в области юридически значимых для органов исполнительной власти решений субъектов гражданского общества; участие в реализации задач и функций исполнительной власти;

2) со стороны субъектов государственного управления: исследование (мониторинг), учет и формирование мнения субъектов гражданского общества; получение юридически значимых для принятия правовых актов управления форм общественного одобрения; поддержка некоммерческих организаций; привлечение к выполнению задач и функций исполнительной власти.<sup>1</sup>

Соглашаясь, в общем и целом, с мнениями указанных авторов, тем не менее хотелось бы сделать некоторые замечания и дополнения относительно функционально-институциональной структуры гражданского общества при организации его взаимодействия с государством и, в частности, органами внутренних дел. Во-первых, во взаимодействии органов государственной власти с институтами гражданского общества отчетливо виден обоюдный процесс влияния. Оно не сводится лишь к содействию общественным начинаниям и учету общественного мнения. Скорее, это сложный процесс одновременного взаимного давления и сотрудничества, преследующий социально значимые цели. Вряд ли можно согласиться с мнением Е. С. Науменко относительно необходимости разделения сфер «государственного управления» и «взаимодействия гражданского общества и органов исполнительной власти»<sup>2</sup>. Государственное управление включает в себя обращенный к обществу внешний контроль, чье предназначение сводится к упорядочиванию общественных отношений на основании нормативно установленных правил поведения. Эта деятельность, как представляется, выступает элементом взаимодействия государства и гражданского общества. Противоположной ей по вектору, но не по содержанию, является деятельность институтов гражданского общества, направленная на обеспечение законности и оптимизацию государственного управления. Думается, современные российские реалии требуют безоговорочно

---

<sup>1</sup>См.: Науменко Е.С. Организационно-правовые способы взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества: автореф. дис. канд. юрид. наук. – Саратов, 2010. – С. 13, 14.

<sup>2</sup> См. там же. – С. 23.

принять в качестве оптимальной системы взаимодействия государства и гражданского общества модель конструктивного сотрудничества, диалога, основанного на равноправии независимых взаимодействующих субъектов.

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

В-третьих, следует разделять автономную деятельность институтов гражданского общества и собственно их взаимодействие с органами власти. Так, К. А. Струсь, говоря о назначении институтов гражданского общества в правоохранительной деятельности, выделял два основных вектора. Первый имеет целью формирование нравственной и правовой культуры, тех или иных доктрин, взглядов, способствующих укреплению законности. Сюда относится предупредительная, профилактическая и воспитательная деятельность субъектов гражданского общества. Второй вектор представляет собой непосредственное участие общественных структур в обеспечении законности. Это деятельность по защите своих прав, выявлению фактов правонарушений, злоупотреблений, противозаконных действий, привлечению к ним внимания общественности, а также официальных инстанций в целях устранения указанных аномалий<sup>1</sup>. Оба названных вектора могут осуществляться как посредством взаимодействия с правоохранительными органами, так и самостоятельно институтами гражданского общества.

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

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

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

3) общественный контроль за законностью и эффективностью государственного управления.

---

<sup>1</sup> См.: Струсь К. А. Указ. соч. – С. 11, 24.

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

С. Н. Баратановский отмечал, что обобщенно контроль можно определить как систему наблюдения и проверки процесса функционирования объекта с целью устранения отклонений от заданных параметров<sup>1</sup>. По мнению Н. М. Кониной, контроль представляет собой специфическую форму деятельности государственных органов по систематическому наблюдению и присмотру за деятельностью субъектов управленческих административно-правовых отношений с целью проверки соответствия их решений и действий требованиям законности<sup>2</sup>. А. В. Нестеров трактует контрольную функцию как одну из субординационных функций управляющего субъекта (контролера) и управляемого (подконтрольного) субъекта, заключающуюся в проверке его контролируемых свойств и принятии мер (управляющих воздействий) в отношении подконтрольного субъекта при наличии несоответствия значений этих свойств установленным требованиям<sup>3</sup>.

Определение понятия «общественный контроль» неоднократно становилось объектом внимания ученых – юристов. Так, О. Н. Шерстобоев определяет его как вид деятельности негосударственных субъектов, направленный на выявление нарушений правовых норм органами публичной администрации и их должностными лицами<sup>4</sup>. По мнению С. М. Зубарева, общественный контроль – системная деятельность уполномоченных институтов гражданского общества и отдельных граждан по установлению функционирования государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, выполняющих отдельные функции, нормативно-правовым стандартам и корректирование выявленных отклонений посредством обращения в уполномоченные органы власти либо к общественному мнению<sup>5</sup>. Близкое по содержанию

---

<sup>1</sup> См.: Баратановский С. Н. Административное право: учебник. – М.: Директ-Медиа, 2013. – С. 853.

<sup>2</sup> См.: Конин Н. М. Административное право России. Общая и особенная части: курс лекций. – М., 2004. – С. 234 – 236.

<sup>3</sup> См.: Нестеров А. В. Еще раз о властном контроле и надзоре // Административное право и процесс. – 2011. – № 3. – С. 10 – 12.

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

<sup>5</sup> См.: Зубарев С. М. О федеральном законе «Об основах общественного контроля» // Проблемы науки административного права 6 Материалы конференции «Лазаревские чтения» (20-21 ноября 2014 г.) – М.: КОНТАКТ, 2015. – С. 143.

определение общественного контроля дает О. С. Забралова. По ее мнению, общественный контроль – это деятельность институтов гражданского общества и отдельных граждан по проверке соблюдения требований законодательных актов и иных нормативных правовых актов, а также устранение выявленных нарушений посредством обращения как в уполномоченные государственные органы, так и к общественному мнению<sup>1</sup>. Как видно, в определениях С. М. Зубарева и О. С. Забраловой непосредственно упоминается общественное мнение, что применительно к настоящему исследованию представляется особенно важным.

Известна попытка сформулировать понятие «общественный контроль» в узком смысле, а именно применительно только к деятельности органов внутренних дел. Такое авторское определение, к примеру, предлагает П. В. Десятых. Правда, по непонятным причинам данный автор рассматривает общественный контроль не иначе как «самостоятельную функцию государственного управления», под которой в его интерпретации следует понимать деятельность общественных и иных объединений граждан, самих граждан по изучению и оценке результатов функционирования органов внутренних дел, установлению соответствия их фактического состояния и структуры требуемому уровню и критериям, принятию соответствующих мер по устранению выявленных недостатков и распространению передового опыта<sup>2</sup>.

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

1. Конституционный уровень обеспечен статьями 30 и 32 Основного закона Российской Федерации, а также отдельными положениями Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»<sup>3</sup>.

2. Федеральное законодательство определяет основы организации общественного контроля, правовой статус его субъектов и особенности его реализации в отдельных сферах государственного управления: Федеральные законы от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>4</sup>, от 4 апреля 2005 г.

---

<sup>1</sup> См.: Забралова О.С. Общественный контроль в Российской Федерации: монография. – М.: НАВИГАТОР, 2011. – С. 18.

<sup>2</sup> См.: Десятых П.В. Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел: автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 2009. – С. 11.

<sup>3</sup> Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.

<sup>4</sup> Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 30 (ч. I). – Ст. 4213.

№ 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>1</sup>, от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>2</sup>, от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»<sup>3</sup>, от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»<sup>4</sup>, от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»<sup>5</sup>.

3. Нормативные акты Президента РФ создают правовые основы для взаимодействия между государственными структурами и обществом посредством регламентации деятельности совещательно-консультативных органов. Примером тому могут быть Указы Президента РФ от 1 февраля 2011 г. № 120 «О Совете при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека»<sup>6</sup>, от 28 июля 2011 г. № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел РФ»<sup>7</sup>, от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел РФ и его территориальных органах»<sup>8</sup>.

4. Правительство РФ в рассматриваемой сфере осуществляет стратегическое планирование, а также регулирует взаимоотношения институтов гражданского общества с федеральными органами исполнительной власти. Так, представляют несомненный интерес постановления Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации

---

<sup>1</sup> Об общественных объединениях: федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.

<sup>2</sup> О некоммерческих организациях: федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145

<sup>3</sup> О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. // Собр. Законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 90

<sup>4</sup> Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 14. – Ст. 1536.

<sup>5</sup> Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2008. – № 24. – Ст. 2789.

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

<sup>7</sup> Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел РФ: указ Президента РФ от 28 июля 2011 г. № 1027 // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 31. – Ст. 4712.

<sup>8</sup> Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах: указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3154.

"Информационное общество (2011–2020 годы)"<sup>1</sup> и № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности"»<sup>2</sup>. Обеспечение учета результатов общественного контроля входит в круг задач Экспертного совета при Правительстве РФ, чей правовой статус определен Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 774 «Об Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации»<sup>3</sup>.

5. Региональные нормативные правовые акты в сфере общественного контроля зачастую обеспечивают информационную открытость соответствующих органов власти, детализируют правовой статус общественной палаты субъекта РФ. Примером тому могут быть Законы г. Москвы от 12 марта 2014 г. № 9 «Об обеспечении открытости информации и общественном контроле в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг»<sup>4</sup> и от 4 июля 2012 г. № 34 «Об Общественной палате города Москвы»<sup>5</sup>, а также Постановление правительства Москвы от 12 октября 2010 г. № 938-ПП «О мерах по совершенствованию работы управ районов города Москвы с населением»<sup>6</sup>.

6. Муниципальные нормативные правовые акты хотя и заявлены в качестве одного из регулирующих общественный контроль источников права, но фактически встречаются крайне редко, определяя лишь полномочия местных общественных палат.

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

---

<sup>1</sup> Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)»: постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 18 (ч. II). – Ст. 2159.

<sup>2</sup> Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345 // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 18 (ч. IV). – Ст. 2188.

<sup>3</sup> Об Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № 774 // Собр. законодательства РФ. – 2012. – № 32. – Ст. 4560.

<sup>4</sup> Об обеспечении открытости информации и общественном контроле в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг: закон г. Москвы от 12 марта 2014 г. № 9 // Вестник мэра и правительства Москвы. – 2014. – № 19.

<sup>5</sup> Об Общественной палате города Москвы: закон г. Москвы от 4 июля 2012 г. № 34 // Вестник мэра и правительства Москвы. – 2012. – № 39.

<sup>6</sup> О мерах по совершенствованию работы управ районов города Москвы с населением: постановление правительства Москвы от 12 октября 2010 г. № 938-ПП // Вестник мэра и правительства Москвы. – 2010. – № 60.

стало важным шагом на пути развития партнерских отношений между государством и обществом.

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

Данное определение, на наш взгляд, лишь косвенно определяет сущность общественного контроля. Во-первых, первой целью общественного контроля названо наблюдение за деятельностью его субъектов. Иными словами, целью контроля является осуществление контроля. Это очевидная тавтология, не отражающая содержания самой контрольной деятельности. Во-вторых, неясно соотношение целевых ориентаций в рассматриваемом определении с целями и задачами общественного контроля, перечень которых дан в статье 5 того же закона. В-третьих, отсутствует легальное разъяснение понятия «публичные полномочия», которое выступает индикатором отнесения органа или организации к объекту контрольной деятельности. Думается, следует поддержать критику рассматриваемого понятия со стороны О. С. Соколовой, которая указывала на подмену целей общественного контроля формами этой деятельности<sup>1</sup>. Поэтому закрепленная нормативно дефиниция общественного контроля требует уточнения, которое возможно только при четком определении элементов системы контроля.

Цели общественного контроля закреплены в статье 5 анализируемого федерального закона. Сокращенно их можно определить следующим образом: а) обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов институтов гражданского общества; б) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций институтов гражданского общества; в) общественная оценка субъектов общественного контроля. Как видно, цели в данном случае замкнуты на обществе и не проецируют позитивные последствия контроля на государство. Причем последние две позиции скорее выступают результатом реализации отдельных форм общественного контроля, нежели самостоятельными целями его осуществления в глобальном масштабе. Более того, все перечисленные цели представляются скорее промежуточными, нежели конечными. Как известно, одобряемая обществом и учитывающая его пожелания государственная политика,

---

<sup>1</sup> Соколова О. С. Правовое регулирование участия граждан в общественном контроле // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 2. – С. 133–138.

обеспечивающая реализацию и защиту прав и законных интересов институтов гражданского общества, – это идеальная модель государственного управления в условиях демократии.

Изучение закрепленных в той же статье анализируемого федерального закона задач общественного контроля позволяет сделать вывод, что некоторые из них сформулированы шире его нормативно закрепленных целей. Так, соотнесение второй (повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества) и седьмой (повышение эффективности деятельности объектов общественного контроля) задач с целями общественного контроля позволяет утверждать, что скорее учет общественного мнения и общественная оценка государственных органов влекут повышение уровня общественного доверия к государственным институтам и эффективности государственного управления, нежели наоборот. Налицо нарушение причинно-следственной связи. Отдельно взятая задача не должна решаться посредством достижения нескольких целей. И здесь, думается, можно согласиться с замечанием С. М. Зубарева, который отмечает «размытость» легально закрепленных задач общественного контроля, некоторые из которых выходят за рамки самой контрольной деятельности<sup>1</sup>.

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

Основополагающим для рассматриваемого вида деятельности выступает тезис о том, что публичные полномочия предоставляются государственным органам на демократической основе народом, который является единственным источником власти в Российской Федерации. В указанных же выше нормах закона прослеживается именно антагонистический подтекст взаимоотношений общества и государства. Общественный контроль, в том числе и деятельности полиции, как представляется, должен быть ориентирован не на осуществление отдельных процедур, а на достижение двуединой цели – *обеспечение законности и повышение эффективности государственного управления посредством учета общественного мнения в рамках его осуществления и разрешение возможных конфликтов интересов институтов гражданского общества и государства.*

Отметим, что в отличие от государственного контроля, который связывается исключительно с обеспечением законности, общественный контроль в настоящем исследовании сознательно связывается не только с законностью, но и с эффективностью государственного управления,

---

<sup>1</sup> Зубарев С. М. Система общественного контроля за деятельностью органов публичной власти // Административное право и процесс. – 2014. – № 10. – С. 20 – 26.

обеспечение которой может находиться за рамками нормативно урегулированных отношений. На то есть две основные причины:

1) органы исполнительной власти обладают нормотворческими полномочиями, при этом проекты подзаконных нормативных правовых актов и уже действующие нормативные документы могут и должны подвергаться независимой общественной оценке, которая опирается не только на законность, но и на целесообразность и полноту средств правового регулирования;

2) широкие дискреционные полномочия, присущие многим сферам государственного управления, в том числе и сфере внутренних дел, позволяют говорить о недостаточности оценки только законности действий должностных лиц. Институты гражданского общества должны иметь возможность корректировки границ административного усмотрения: сужать или, напротив, расширять при необходимости административную дискрецию.

Определение цели общественного контроля деятельности полиции производно от задач, которые ставятся перед органами внутренних дел, частью которых она является. Подвергать общественной оценке только перечисленные в статье 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» полномочия в отрыве от ведомственной нормативной базы, а также кадрового, информационного, финансового и иных видов обеспечения ее деятельности было бы ошибочно. Кроме того, сужение цели общественного контроля повлекло бы необоснованное ограничение таких инструментов влияния общества на деятельность полиции, как общественная экспертиза нормативных правовых актов и общественная проверка финансово-хозяйственной деятельности. Эти сферы характеризуются существенной коррупциогенностью, а потому не должны выводиться из-под общественного контроля. Таким образом, цели общественного контроля деятельности полиции должны коррелироваться с основными задачами МВД России, которые закреплены в пункте 3 Указа Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>1</sup> с учетом специфики деятельности именно полицейских подразделений.

*Подобный подход позволяет сделать вывод о том, что цель общественного контроля деятельности полиции заключается в обеспечении законности и повышении эффективности государственного управления в сфере внутренних дел посредством учета общественного мнения в рамках государственного управления и разрешения возможных конфликтов интересов институтов гражданского общества и*

---

<sup>1</sup> Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 10. – Ст. 1334.

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

К основным задачам общественного контроля деятельности полиции, как представляется, следует отнести:

1) обеспечение законности и соответствия общественным интересам осуществляемой полицией деятельности по защите жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, по противодействию преступности, охране общественного порядка, собственности и обеспечению общественной безопасности;

2) соответствие законодательству, а также общественным интересам издаваемых или иницируемых МВД России нормативных правовых актов;

3) рациональное распределение и использование органами внутренних дел кадровых, материальных, информационных, финансовых и иных ресурсов;

4) повышение качества, обеспечение полноты и доступности предоставляемых Министерством внутренних дел Российской Федерации государственных услуг;

5) оценка деятельности полиции (служб и подразделений полиции) посредством общественного мнения;

6) формирование объективного положительного общественного мнения о деятельности полиции и общественного доверия к ней.

В первых двух задачах используется термин «общественные интересы», который требует разъяснения. Данный термин содержался в первоначальном проекте федерального закона «Об основах общественного контроля», внесенном в Государственную Думу. Общественный контроль в нем определялся, как «деятельность субъектов общественного контроля по наблюдению, проверке и оценке соответствия общественным интересам деятельности объектов общественного контроля». При этом под общественными интересами предлагалось понимать «осознаваемые обществом потребности в обеспечении безопасности и благополучии, стабильности и устойчивом развитии, реализации конституционных прав и свобод граждан»<sup>1</sup>. Думается, исходная формулировка рассматриваемого термина, а, следовательно, и целей общественного контроля, является более демократичной, по сравнению с действующим Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ, поскольку позволяет соотносить деятельность органов власти с интересами общества, а не только с системой действующего законодательства, а субъекты общественного контроля приобретают в таком случае более широкие полномочия. Как

---

<sup>1</sup> Мартынов А. В. Современное состояние и перспективы развития системы общественного контроля в России // Административное право и процесс. – 2014. – № 10. – С. 8 – 16.

представляется, указанный термин следует инкорпорировать в действующее законодательство об общественном контроле.

*Принципы общественного контроля* закреплены в статье 6 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ и в полной мере распространяются на систему общественного контроля деятельности полиции. Вместе с тем анализ их содержания позволяет выделить ряд дискуссионных позиций. Во-первых, следует согласиться с мнением С. М. Зубарева о казуистичности лексической формулировки отдельных принципов<sup>1</sup>. Учитывая новизну сферы общественного контроля для российского законодателя, а также потенциальную конфликтность этой сферы, следовало бы раскрыть каждый принцип в рамках отдельной статьи, объединив их в соответствующую главу.

Во-вторых, третий принцип общественного контроля, указывающий на самостоятельность и независимость субъектов от объектов общественного контроля, представляется декларативным. Для его реализации следует коренным образом изменить порядок формирования общественных палат и общественных советов, полностью исключив возможность влияния должностных лиц органов власти на процедуру отбора персоналий этих структур. Вместе с тем даже в случае реализации данного предложения принцип независимости можно будет применить к деятельности тех же общественных советов достаточно условно. Дело в том, что формируются они при конкретном органе власти, а потому само их существование и тем более деятельность во многом зависимы от деятельности этого органа.

В-третьих, обоснованной представляется критика седьмого принципа общественного контроля, который определяет обязательность рассмотрения объектами контроля итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, а в отдельных случаях – учет указанными органами и организациями предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах. По этому поводу Д. В. Доровских справедливо обращает внимание на коллизию между этой нормой и пунктом 2 части 1 статьи 5 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ, в котором декларируется учет общественного мнения в качестве одной из основных целей контроля без оговорок и изъятий<sup>2</sup>. Следует понимать, что учет всех без исключения поступивших в ходе осуществления общественного контроля замечаний и предложений априори невозможен, что скорее указывает на необходимость корректировки цели контроля. Однако рассматриваемый принцип ставит учет общественного мнения в зависимость не от компетентности и

---

<sup>1</sup> Зубарев С. М. Указ. соч. – С. 20 – 26.

<sup>2</sup> См.: Доровских Д. В. Общественный контроль в Российской Федерации: правовые основы // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 6. – С. 14–18.

своевременности замечания или предложения, а от наличия в законодательном или подзаконном нормативном правовом акте особого указания на необходимость подобного учета. Комментируя рассматриваемый тезис, Д. В. Доровских замечает: «Получается, что, ... механизм учета ... обездвижен этой отсылочной нормой уже на уровне принципов»<sup>1</sup>. В частности, в статье 9 «Общественное доверие и поддержка граждан» и статье 50 «Общественный контроль за деятельностью полиции» Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» не используется категория «учет» применительно к предложениям, рекомендациям и выводам, содержащимся в документах по результатам общественного контроля. При строгом толковании закона получается, что в полиции учет результатов общественного контроля ее деятельности не осуществляется вовсе.

В-четвертых, легальная конструкция того же принципа допускает определение порядка учета результатов общественного контроля не только законодательными, но и «иными», то есть подзаконными, нормативными правовыми актами. Учет общественного мнения – это самый ценный элемент общественного контроля, он один оправдывает нормативное регулирование этой сферы, так как отсутствие реальной возможности общества повлиять на государственную политику в той или иной области превращает рассматриваемый федеральный закон в декларацию уже закрепленных ранее прав физических и юридических лиц. Нельзя допускать девальвацию института общественного контроля, которая произойдет, если основания и порядок учета общественного мнения будут отданы на откуп самих объектов общественного контроля. Эти объекты должны в обязательном порядке учитывать в своей деятельности положения итоговых документов, принимаемых субъектами общественного контроля.

В-пятых, вызывает определенные нарекания формулировка девятого принципа общественного контроля, устанавливающего недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность соответствующих органов и организаций, а также оказания неправомерного воздействия на них. Следует думать, что попытка любого «неправомерного» давления на орган власти либо будет проигнорирована в случае несущественности, либо этому деянию будет дана юридическая квалификация согласно действующему законодательству. В любом случае негативный эффект таких проявлений будет нивелирован. Более того, сама категория «необоснованное вмешательство» применительно к общественному контролю в демократическом государстве вызывает недоумение, так как рассматриваемый вид контроля предусматривает только одно обоснование – свободную волю субъекта контроля.

---

<sup>1</sup> См. там же.

Гражданин не должен обосновывать свое право на участие в управлении делами государства, оно однозначно закреплено в Конституции РФ. Думается, что по аналогии с нормативно закрепленной конструкцией Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» здесь следует говорить о недопустимости злоупотребления правами субъекта общественного контроля.

В-шестых, неуместным представляется само наличие десятого принципа общественного контроля, которым декларируется презумпция добросовестности деятельности объекта общественного контроля. Законодатель, как представляется, выходит здесь за границы правового регулирования общественных отношений, указывая гражданам, как им следует думать. Общественный контроль по своей сути субъективен, так как учитывает мнения людей с диаметрально противоположными взглядами. При этом формулируемые на основе общественного контроля выводы, замечания и предложения должны отвечать требованиям достоверности и объективности. В противном случае следует говорить о злоупотреблении правами субъекта общественного контроля. Заведомо необъективная положительная или, напротив, отрицательная оценка деятельности органа власти недопустимы.

Проецируя сделанные замечания на *принципы общественного контроля деятельности полиции*, возможно сформулировать их следующим образом:

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

общественном контроле.

Изложенное выше позволяет сформулировать авторское определение *общественного контроля деятельности полиции*. Таковым является *деятельность институтов гражданского общества, заключающаяся в наблюдении, проверке и оценке деятельности полиции, а также иных структурных подразделений органов внутренних дел, обеспечивающих ее деятельность, в целях поддержания режима законности и повышения эффективности государственного управления в сфере внутренних дел посредством учета общественного мнения в рамках государственного управления и разрешения возможных конфликтов интересов институтов гражданского общества и федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его структурных и территориальных подразделений*.

## **§ 2. Объекты, субъекты, стадии и основные формы общественного контроля административной деятельности полиции**

Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» прямо не определяет *объект контрольной деятельности*, хотя в статье 1 перечисляются органы и организации, за деятельностью которых устанавливается общественный контроль: органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Данное обстоятельство подвергалось обоснованной критике ряда ученых<sup>1</sup>, так как крайне сложно выстроить стройную систему контроля без понимания того, на что она будет направлена.

Примечательно, что А. В. Мартынов, проводя ретроспективный анализ содержания проекта рассматриваемого федерального закона, отмечал, что до его рассмотрения в Администрации Президента РФ объектами общественного контроля в том числе признавались коммерческие и некоммерческие организации, индивидуальные предприниматели в той части, в которой их деятельность осуществляется в сфере торговли, общественного питания, жилищно-коммунального хозяйства, бытового обслуживания, здравоохранения, оказания иных социальных услуг населению, использования объектов животного или растительного мира, а равно использования средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, бюджетов муниципальных

---

<sup>1</sup> См., например: Мартынов А. В. Указ. соч. – С. 8 – 16; Михеева Т. Н., Михеев Д. С. Правовой вектор в развитии общественного контроля // Юридический мир. – 2014. – № 9. – С. 16 – 19.

образований. После корректировки объект общественного контроля был определен как деятельность лиц государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, предприятий и учреждений, подведомственных соответствующим государственным органам или органам местного самоуправления, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих по осуществлению возложенных на них публичных полномочий<sup>1</sup>.

Открытым на сегодняшний остается вопрос о возможности отнесения к объектам общественного контроля деятельности органов власти «иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия». Толкование категории «публичные полномочия» вызывает у ученых-юристов существенные затруднения<sup>2</sup>. Например, можно ли отнести к объектам общественного контроля юридические лица, которым в порядке аутсорсинга были переданы публичные полномочия, ранее осуществлявшиеся полицией? Так, согласно части 1 статьи 5 Федерального закона от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>3</sup> технический осмотр проводится операторами технического осмотра, аккредитованными профессиональным объединением страховщиков, созданным в соответствии с Федеральным законом от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»<sup>4</sup>. Напомним, данная деятельность до административной реформы 2003 – 2011 гг. относилась к компетенции полиции и по настоящее время продолжает оказывать существенное влияние на состояние безопасности дорожного движения.

Полагаем, если общественному контролю и оценке подвергается полиция, являющаяся частью федерального органа исполнительной власти, то выход наблюдателя за пределы структурно включенных в этот орган подразделений будет вряд ли правильным. Если же общественной оценке подлежит состояние безопасности дорожного движения, то наблюдение должно осуществляться не только за деятельностью МВД России, но и за другими, в том числе негосударственными, участниками его обеспечения.

---

<sup>1</sup> См.: Мартынов А. В. Указ. соч. – С. 8 – 16.

<sup>2</sup> См.: Михеева Т. Н., Михеев Д. С. Указ. соч. – С. 16 – 19.

<sup>3</sup> О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 27. – Ст. 3881.

<sup>4</sup> Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств: федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 18. – Ст. 1720.

Учитывая вышеизложенное и основываясь на положениях действующего законодательства, объектами общественного контроля деятельности полиции выступают Министерство внутренних дел Российской Федерации, его структурные, территориальные и линейные подразделения, отнесенные к органам полиции, а также иные подразделения органов внутренних дел, выполняющие функции, обеспечивающие деятельность полиции. Объект контроля следует отграничивать от его предмета.

Отказавшись по какой-то причине от использования термина «объект общественного контроля», законодатель фактически определил основы правового статуса этого участника контрольной деятельности в статье 16 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ, которая именуется «Взаимодействие субъектов общественного контроля с органами государственной власти и органами местного самоуправления». В основе данных взаимоотношений лежит тезис о необходимости рассмотрения или рассмотрения и учета результатов общественного контроля. При этом по каждому направленному объектом контроля сообщению должен быть сформулирован и направлен ответ в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. Примечательно, что законодатель не конкретизирует содержание такого ответа. Должна ли в нем содержаться оценка объективности и достоверности направленных сведений, следует ли контролируемому органу сообщать об учете сделанных выводов, замечаний и предложений, какова может быть форма такого учета? На все эти вопросы законодатель ответов не дает.

Права объекта общественного контроля закреплены в части 4, а обязанности – в части 5 рассматриваемой статьи. В целом порядок взаимодействия субъекта с объектом общественного контроля можно охарактеризовать как крайне скупой с позиции нормативного регулирования и традиционный для существующей российской правовой системы.

Говоря о характеристике объекта общественного контроля деятельности полиции, следует обратить внимание на полиструктурность публичной власти<sup>1</sup>, которая пронизывает все уровни административно-территориального деления Российской Федерации. Следовательно, для точного определения объекта общественного контроля в рассматриваемой сфере следует изучить административно-правовой статус органов полиции на федеральном, региональном и местном уровне.

Единую централизованную систему МВД России образуют органы внутренних дел, включающие в себя полицию; организации и

---

<sup>1</sup> См., например: Авакьян С. А. Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – С. 27–30; Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 12–15.

подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России. При этом в состав органов внутренних дел входят: центральный аппарат МВД России, территориальные органы МВД России, образовательные, научные, медико-санитарные и санаторно-курортные организации системы МВД России, окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России, представительства МВД России за рубежом, а также иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел<sup>1</sup>.

Далеко не все подразделения центрального аппарата МВД России относятся к полиции. Более того, следует различать полицейские структуры, осуществляющие административную, оперативно-розыскную и уголовно-процессуальную деятельность. Кроме того, следует отграничить подразделения, осуществляющие государственно-властную деятельность публично и открыто, и те, что в ходе своей деятельности используют защищаемые в режиме государственной тайны сведения. Статья 8 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ косвенно допускает наличие у субъекта общественного контроля сведений, составляющих государственную тайну, однако статьи 10 и 16 данного нормативного правового акта однозначно отказывают субъекту контроля в запросе, а объекту общественного контроля в праве предоставления информации ограниченного доступа. Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»<sup>2</sup> также не допускает возможности передачи сведений, составляющих государственную тайну, негосударственному органу. Невозможность доступа к полной и достоверной информации о деятельности органа (подразделения) полиции нарушает принципы общественного контроля, а, следовательно, последний не может быть осуществлен в целом. Иными словами, общественный контроль возможен только за теми органами и подразделениями полиции, которые осуществляют публичное государственное управление, и лишь в части, касающейся оборота информации, не ограниченной в доступе.

Это могут быть и подразделения центрального аппарата МВД России (например, Главное управление по вопросам миграции или Главное управление обеспечения безопасности дорожного движения) и подчиненные им службы территориальных органов регионального<sup>3</sup> и

---

<sup>1</sup> Ведомственное нормотворчество. Теория и практика применения [Электронный ресурс] / под ред. М.А. Лапиной, В.А. Баранова. – М.: Проспект, 2014. – 240 с.

<sup>2</sup> О государственной тайне: закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 // Собр. законодательства РФ. – 1997. – № 41. – Ст. 8220–8235.

<sup>3</sup> Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ

районного<sup>1</sup> уровня, которые охраняют общественный порядок, обеспечивают общественную безопасность, осуществляют предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений (например, дежурные части; подразделения участковых уполномоченных полиции; подразделения патрульно-постовой службы; подразделения по обеспечению безопасности дорожного движения и др.<sup>2</sup>).

Следует понимать, что основная общественно-контрольная нагрузка ложится не на органы федерального, окружного или регионального звена, а на низовые территориальные органы внутренних дел по районам и городам. Сотрудники именно этих подразделений, осуществляя обеспечение правопорядка, непосредственно контактируют с гражданами, в то время как на вышестоящие органы приходятся контрольные, координационные, номенклатурные, информационно-методические и иные функции.

Помимо основных объектов общественного контроля деятельности полиции следует выделить и дополнительные объекты – это подразделения центрального аппарата МВД России и функционально подчиненные им подразделения территориальных органов, самостоятельно не осуществляющие в штатном режиме правоохранительных функций, не относящиеся к полиции, но обеспечивающие ее деятельность. Таковыми, в частности, являются Департамент государственной службы и кадров; Департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций; Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации и др.

Итак, имеется две обособленные группы объектов контроля. Полагаем, что различие выполняемых этими подразделениями полномочий должно обуславливать и разные подходы к организации в отношении них общественного контроля. Учитывая специфику осуществляемой подразделениями службы охраны общественного порядка деятельности, наиболее эффективным следует признать общественный контроль за ними на низовых уровнях государственного управления – уровне муниципальных районов и субъектов РФ. Напротив, специфика полномочий дополнительных объектов общественного контроля

---

Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 249 // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 10. – Ст. 1335.

<sup>1</sup> Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2011. – № 28.

<sup>2</sup> Перечень подразделений полиции в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации. Приложение №1 к приказу МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России» // СПС «КонсультантПлюс», 2016.

деятельности полиции (например, стратегическое кадровое планирование, ведомственное нормотворчество и т.п.) требует обращения к структурным подразделениям центрального аппарата МВД России.

*Субъекты общественного контроля.* Определение перечня и правового статуса субъектов общественного контроля за деятельностью полиции требует анализа не только норм Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ, но также иных, в том числе ведомственных, нормативных правовых актов.

Отметим, что данный федеральный закон определяет перечень субъектов общественного контроля достаточно двусмысленно. С одной стороны, статья 3 декларирует право российских граждан на участие в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций. С другой стороны, в этой же статье устанавливается ряд условий и ограничений, фактически исключающих спонтанное самовыдвижение гражданина в качестве субъекта общественного контроля. Так, часть 3 рассматриваемой статьи говорит всего о двух возможных формах индивидуального участия граждан в этой процедуре: это общественный инспектор и общественный эксперт. «Таким образом, – отмечают Т. Н. Михеева и Д. С. Михеев, – закрепленное право граждан на участие в осуществлении общественного контроля не может быть реализовано гражданином самостоятельно, а ставится в зависимость от воли организатора проведения проверки»<sup>1</sup>.

Подобное положение вызвало оживленную дискуссию, в том числе в юридическом сообществе<sup>2</sup>. Одни авторы указывали на то обстоятельство, что «граждане и их объединения как субъекты правового администрирования ... не могут принципиально выполнять функции административного контроля», сводя их функции к наблюдению за деятельностью публично-правовых субъектов, выявлению несоответствия публичной деятельности требованиям законодательства и сообщению о таких фактах в уполномоченные органы государственной (муниципальной) власти<sup>3</sup>. Подобная точка зрения представляется чрезмерно узкой, существенно ограничивающей функционал общественного контроля. Другие авторы, напротив, говорили о необходимости максимально

---

<sup>1</sup> Михеева Т. Н., Михеев Д. С. Указ. соч. – С. 16 – 19.

<sup>2</sup> См., например: Дидикин А.Б. Правовые формы участия граждан в общественном контроле // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2015. – № 1. – С. 21–24; Синюгин В. Ю. К вопросу о формировании правовой основы общественного контроля в Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2014. – № 7. – С. 26–28; Доровских Д.В. Указ. соч. – С. 14–18.

<sup>3</sup> См.: Нестеров А.В. Об общественном контроле и открытом государственном управлении / А. В. Нестеров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 3. – С. 12-18.

широкого понимания общественного контроля, при котором к этой деятельности должны быть допущены не только граждане России, но и иностранные граждане, и лица без гражданства<sup>1</sup>. Подобная точка зрения также представляется весьма спорной, так как в основе общественного контроля должны лежать общественные интересы, то есть интересы группы людей, имеющих с государством прочную юридическую связь, в данном случае – через институт гражданства.

Думается, граждане, общественные объединения и иные некоммерческие организации независимо от организационно-правовой формы и целей деятельности могут и должны признаваться субъектами общественного контроля деятельности полиции. Вместе с тем степень их влияния на публично-правовую деятельность органов внутренних дел должна быть ограничена. Субъекты «неквалифицированного» общественного контроля могут рассчитывать на рассмотрение, но не на безоговорочный учет сделанных ими в результате проведения контрольных мероприятий выводов, замечаний и предложений. Это положение прямо закрепляется в Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>2</sup> и приказе МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел РФ»<sup>3</sup>. Каждый гражданин имеет право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам. По своей сути и целям подобные обращения есть не что иное, как осуществление общественно-контрольных полномочий. Таким образом, можно с полным основанием утверждать, что, реализуя свое конституционное право на обращение (ст. 33 Конституции РФ), гражданин тем самым выступает в качестве едва ли не самого массового субъекта общественного контроля.

---

<sup>1</sup> См.: Сквирский И.О. Понятие и основные признаки общественного контроля в современной административно-правовой доктрине Украины // Административное право и процесс. – 2013. – № 4. – С. 65–66.

<sup>2</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 18. – Ст. 1720.

<sup>3</sup> Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 // Рос. газета. – 2014. – 17 янв.

О.С. Соколова отмечает, что в регионах также накоплен определенный опыт регламентации общественного контроля, основными субъектами которого признаются граждане и общественные организации безотносительно от признания их таковыми федеральными органами власти<sup>1</sup>. В качестве примера можно привести Закон Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 г. 1305-3 № 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)»<sup>2</sup> и Закон Пермского края от 21 декабря 2011 г. № 888-ПК «Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае»<sup>3</sup>.

Вместе с тем для осуществления общественного контроля деятельности полиции в иной, нежели обращение или запрос информации, форме к субъектам этой деятельности должны предъявляться требования, содержание которых должно соответствовать широте предоставленных прав и потенциальной опасности последствий от возможного злоупотребления ими. Так, В. Ю. Синюгин к условиям, ограничивающим право гражданина лично либо в составе объединения (организации) участвовать в общественном контроле, предлагает отнести недееспособность или ограниченную дееспособность гражданина, а также наличие судимости<sup>4</sup>. Полагаем, что речь в данном случае идет о не снятой или о не погашенной в установленном законом порядке судимости. Думается, пожизненное отстранение, а, по сути, лишение на этом основании гражданина права участвовать в общественном контроле, представляется необоснованным, более того, сомнительным с точки зрения его соответствия нормам российской Конституции.

Кроме того, право гражданина на осуществление общественного контроля административной деятельности полиции следует ограничить на срок, когда лицо по закону считается подвергнутым административному наказанию (статья 4.6 КоАП РФ) за умышленное совершение административного правонарушения, посягающего на права граждан, здоровье, общественную нравственность, институты государственной власти, общественный порядок и общественную безопасность, а также против порядка управления и в области охраны собственности и в области воинского учета. Наличие подобной девиации указывает на несоответствие поведения гражданина общественным интересам, подрывает доверие общества к субъектам общественного контроля, а значит, должно влечь временное ограничение его права осуществлять общественный контроль.

---

<sup>1</sup> См.: Соколова О. С. Указ. соч. – С. 133–138.

<sup>2</sup> Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия): закон Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 г. 1305-3 № 167-V // Ил Тумэн. – 2014. – № 21. – Ст. 5 – 42.

<sup>3</sup> Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае: закон Пермского края от 21 декабря 2011 г. № 888-ПК // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

<sup>4</sup> См.: Синюгин В.Ю. Указ. соч. – С. 26–28.

Правда, здесь возникает вопрос: каким образом должен устанавливаться факт, что лицо, выступающее в качестве общественного контролера, не находится в состоянии административной наказанности за совершение соответствующие административные правонарушения, а значит временно ограничено в своем праве выступать в качестве субъекта общественного контроля? Оптимальным вариантом его решения, думается, является предоставление объекту общественного контроля права требовать у гражданина-общественного контролера документ, подтверждающий, что он не находится в состоянии административной наказанности.

Определению правового статуса субъектов общественного контроля посвящена глава 2 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ. Часть 1 статьи 9 определяет в качестве основных субъектов общественного контроля исключительно коллективные и, по сути, псевдонезависимые от органов власти структуры: 1) Общественную палату РФ; 2) общественные палаты субъектов РФ; 3) общественные палаты (советы) муниципальных образований; 4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ.

В части 2 анализируемой статьи указывается на возможность образования таких субъектов общественного контроля, как общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля и иные организационные структуры общественного контроля, причем создание подобных объединений ставится в зависимость не от свободного волеизъявления граждан, а от наличия прямого законодательного установления. Таким образом, законодатель заметно сужает возможности граждан и общественных объединений участвовать в общественном контроле.

И здесь уместно задать вопрос: можно ли дополнить приведенный выше перечень субъектов общественного контроля? Относительно этого вопроса в научной литературе нет единого мнения. Некоторые ученые указывают, к примеру, на необходимость отнесения к субъектам общественного контроля средств массовой информации<sup>1</sup> или лиц, осуществляющих деятельность в сфере массового информирования<sup>2</sup>. А. С. Кузнецов придерживается диаметрально противоположной позиции, отмечая, что СМИ не могут являться субъектами общественного контроля,

---

<sup>1</sup> См., например: Полещук А. С. К вопросу о субъектах общественного (гражданского) контроля в РФ и их системе // Вестник Московского университета МВД России. – 2011. – № 6. – С. 122–127; Зубарев С. М. Указ. соч. – С. 20–26.

<sup>2</sup> См.: Килессо М.А. Субъекты, осуществляющие общественный контроль над деятельностью органов местного самоуправления в России // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С. 237–240.

так как СМИ – это всего лишь способ донесения информации<sup>1</sup>. Думается, исходя из логики Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-І «О средствах массовой информации» к субъектам общественного контроля следует относить лишь те редакции средств массовой информации, а также тех редакторов газет и журналистов, чья деятельность по сбору, обработке и распространению информации соответствует принципам общественного контроля. Подобный подход исключает из перечня субъектов все так называемые «государственные СМИ» – средства массовой информации, полностью или частично финансируемые за счет бюджетных средств, а также средства массового информирования, выпускающие не подлежащую верификации, то есть проверке с позиции достоверности, информационную продукцию. Отметим, что речь идёт не о дозвольтельном порядке осуществления общественного контроля, так как правовой статус СМИ в совокупности с запретом цензуры уже предоставляет редакции и журналистам достаточные для осуществления этой деятельности права, а об обязательности учета в деятельности полиции лишь независимых и достоверных заключений.

Исследование полномочий субъектов общественного контроля деятельности полиции позволяет высказать следующие замечания.

Во-первых, реализуемую в современной России концепцию общественного контроля следует определить, как государственно-дозвольтельную. Дело в том, что и перечень субъектов общественного контроля, а также их полномочия характеризуются существенными ограничениями и изъятиями. При этом само право осуществлять общественно-контрольную деятельность нередко ставится законодателем в зависимость от определенных условий. Причиной такого подхода, как представляется, является сравнительная новизна института общественного контроля для традиционно консервативной системы государственного управления в России, которая даже после более чем десяти лет административной реформы во многом продолжает оставаться централизованной, жестко выстроенной иерархией.

Во-вторых, граждан, общественные объединения, а также предусмотренные законом некоммерческие организации, думается, однозначно следует отнести к основным субъектам общественного контроля. В этом контексте интересно предложение О. С. Забраловой о выделении подсистемы гражданского контроля, который по своей природе представляет собой контроль отдельных граждан за деятельностью

---

<sup>1</sup>См.: Кузнецов А. С. Субъекты осуществления общественного контроля в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. – 2011. – № 6 (78). – С. 61–63.

государственных органов и должностных лиц<sup>1</sup>. Развивая эту идею, а также преследуя цель преодоления потенциальной опасности злоупотребления гражданами и объединениями правом общественного контроля деятельности полиции, предлагается разделить субъекты этой деятельности на две группы:

1) субъекты гражданского общественного контроля (граждане РФ, общественные объединения, некоммерческие организации, не являющиеся иностранными агентами), которые обладают правом осуществления общественного контроля в формах, не связанных с вмешательством в штатный режим работы объекта контрольной деятельности и получением информации, доступ к которой ограничен федеральным законодательством. Результаты общественного контроля подлежат рассмотрению соответствующими объектами и учитываются по усмотрению соответствующего руководителя;

2) субъекты квалифицированного общественного контроля (общественные палаты, общественные советы, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля, профессиональные союзы, общественные инспекторы и общественные эксперты), осуществляющие общественный контроль во всех не запрещенных законом формах. Результаты квалифицированного общественного контроля обязательны для учета объектом контроля, который, в свою очередь, должен иметь право вынести мотивированное возражение на сделанное замечание и высказанное предложение.

В-третьих, следует обратить внимание на определенный нормативно приоритет осуществления общественного контроля субъектами, так или иначе созданными при участии публичной администрации: общественными палатами и общественными советами при органах власти. А. Б. Дидикин справедливо отмечал по этому поводу, что данный «акцент ... является сильным ограничением практики общественного контроля и его эффективности»<sup>2</sup>. На «сомнительную» независимость общественных палат и советов также указывает и Д. В. Доровских<sup>3</sup>.

Правовой статус Общественной палаты Российской Федерации определен Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», в котором достаточно детально и последовательно раскрываются цели, задачи, а также порядок ее формирования и гарантии деятельности. Создание общественной палаты свидетельствует, как правильно замечает Р.М. Курмаев, о

---

<sup>1</sup> См.: Забралова О. С. Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2012. – С. 9.

<sup>2</sup> Дидикин А. Б. Указ. соч. – С. 21–24.

<sup>3</sup> См.: Доровских Д.В. Указ соч. – С. 14–18.

весомости гражданского общества и о готовности государства воспринимать реальные интересы своих граждан, привести в действие механизм контроля гражданского общества за деятельностью органов государственной власти<sup>1</sup>.

По аналогии с федеральным уровнем в регионах приняты соответствующие законы. На их основе сформированы региональные общественные палаты<sup>2</sup>. Хотя эти палаты и создаются как постоянно действующие независимые институты гражданского общества, но в их статусе присутствуют элементы государственного института: финансирование из государственного бюджета; участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в формировании состава общественной палаты субъекта<sup>3</sup>.

Тем не менее созданный правовой каркас, как представляется, позволяет достигнуть цели деятельности палат. Она заключается в согласовании общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, защиты прав и свобод граждан, дальнейшего развития институтов гражданского общества.

В число субъектов общественного контроля входят общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Приходится признать, что их статус регламентируется недостаточно полно. В статье 13 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ определяется их назначение – осуществление консультативно-совещательных функций и непосредственное участие в осуществлении общественного контроля. В части 5 рассматриваемой статьи законодатель говорит о конкурсном порядке формирования советов при организационной поддержке Общественной палаты Российской Федерации, однако тут же делает оговорку: «... если иной порядок формирования общественных советов при отдельных федеральных органах исполнительной власти не

---

<sup>1</sup> См.: Курмаев Р.М. Общественная палата Российской Федерации как институт гражданского общества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 8.

<sup>2</sup> См., например: Об Общественной палате Республики Татарстан: закон РТ от 14 октября 2005 г. № 103-ЗРТ // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2005. – № 10 (1 ч.). – Ст. 836; Об Общественной палате Воронежской области: закон Воронежской области от 2 июля 2008 г. № 66-ОЗ // Молодой коммунар. – 2008. – 12 июля; и др.

<sup>3</sup> См.: Ивлиев П.В. Общественные палаты субъектов Российской Федерации как институты гражданского общества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – С. 8.

предусмотрен нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ». Подобная правовая конструкция выглядит достаточно нелогично, так как предусматривает верховенство подзаконного нормативного правового акта над законодательным. По сути, законодатель позволяет Президенту РФ и Правительству РФ ослаблять степень общественного контроля деятельности министерств и ведомств. В связи со сказанным представляется правильным определить единый порядок формирования персонального состава общественных советов, обеспечив свободное представительство исключительно на конкурсной основе и с учетом соблюдения квалификационных требований, предъявляемых к кандидатам. Проецируя данное предложение на сферу общественного контроля деятельности полиции, следует отметить значительный позитивный потенциал общественных советов при ОВД в сфере установления доверительных отношений между полицией и обществом.

Основу правового статуса совета составляют положения, закрепленные в части 2 статьи 20 Федерального закона 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» и статье 9 Федерального закона 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». На их базе были изданы основополагающие указы Президента РФ от 28 июля 2011 г. № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при МВД России»<sup>1</sup> и от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при МВД России и его территориальных органах».

На ведомственном уровне регламентация деятельности общественных советов при органах внутренних дел осуществляется нормативными правовыми актами МВД России. Среди них можно выделить приказ МВД России от 14 декабря 2006 г. № 1025 «Об Общественном совете при МВД России»<sup>2</sup>, приказ МВД России от 31 августа 2011 г. № 988 «Об утверждении порядка присутствия членов Общественных советов при МВД России и его территориальных органах при проведении должностными лицами ОВД личного приема граждан»<sup>3</sup>. Особого внимания заслуживает приказ МВД России от 17 ноября 2008 г. № 994 «О Координационном центре МВД России по вопросам

---

<sup>1</sup> Об утверждении Положения об Общественном совете при МВД Российской Федерации: указ Президента РФ от 28 июля 2011 г. № 1027 // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 31. – Ст. 4712.

<sup>2</sup> Об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 14 декабря 2006 г. № 1025 // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

<sup>3</sup> Об утверждении порядка присутствия членов Общественных советов при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах при проведении должностными лицами органов внутренних дел личного приема граждан: приказ МВД России от 31 августа 2011 г. № 988 // Рос. газета. – 2011. – 26 окт.

деятельности общественных советов»<sup>1</sup>, который определяет правовой статус экспертно-консультативного органа, обеспечивающего взаимодействие органов внутренних дел с общественными советами.

Положения о региональных общественных советах принимаются МВД, ГУ МВД и УМВД по субъектам РФ. Примером такого правового акта может быть приказ ГУ МВД России по Московской области от 29 августа 2011 г. № 524 «Об утверждении Положения об Общественном совете при ГУ МВД России по Московской области»<sup>2</sup>.

Работа общественных советов проводится в форме: 1) привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности; 2) участия в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам деятельности полиции; 3) проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности полиции; 4) обсуждения вопросов, касающихся деятельности полиции, в средствах массовой информации; 5) осуществления общественного контроля за деятельностью полиции.

Одной из наиболее сложных проблем при формировании персональных составов общественных советов является проблема обеспечения справедливого народного представительства, обуславливающего доверие к нему со стороны населения и авторитет в его глазах. Общественные советы при органах внутренних дел de-facto формируются на основании властного решения руководителя соответствующего уровня. Заложенная в пункте 7 Положения об Общественном совете при МВД России норма, гарантирующая добровольное участие в его деятельности граждан, членов общественных объединений и организаций, в значительной мере девальвируется уже в пункте 9, устанавливающим единоличное полномочие министра внутренних дел РФ на формирование персонального состава общественного совета. Обязанность же учета результатов консультаций с общественным советом носит декларативный характер, не обеспечена какими-либо гарантиями использования результатов консультирования. На проблему обеспечения полноценной роли общественных советов в осуществлении общественного контроля, необходимости совершенствовать их деятельность обращалось внимание в специальной

---

<sup>1</sup> О Координационном центре МВД России по вопросам деятельности общественных советов: приказ МВД России от 17 ноября 2008 г. № 994 // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

<sup>2</sup> Об утверждении Положения об Общественном совете при ГУ МВД России по Московской области: приказ ГУ МВД России по Московской области от 29 августа 2011 г. № 524 // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

литературе<sup>1</sup>.

Выход из данной ситуации видится лишь в принятии волевого решения о привлечении к работе в общественных советах на демократических началах максимально широкого круга квалифицированных и независимых от политической элиты лиц – общественных деятелей, правозащитников, ученых. Ниже будет представлен авторский алгоритм того, как это предлагается сделать. Его основополагающая идея состоит в том, что руководители органов внутренних дел должны быть полностью лишены возможности влияния на процесс формирования и работу общественных советов.

Беря за основу формирование общественного совета при органе внутренних дел, обслуживающем муниципальное образование (город, район), само голосование за ту или кандидатуру в состав общественного совета следует обеспечить автоматизированным подсчетом голосов на базе сайта сети Интернет. Таковым может стать, например, Портал государственных услуг (<http://www.gosuslugi.ru>), который обеспечен процедурой авторизации и идентификацией гражданина, позволяющей точно определить место регистрации каждого пользователя. Это позволит защитить процедуру голосования от недобросовестных манипуляций. Использование электронной площадки для голосования, как представляется, будет способствовать учету голосов наиболее активной части населения, реально желающей донести свое мнение до государственной власти, а также существенно сократит затраты на проведение голосования.

Уведомление граждан о предстоящем голосовании может быть реализовано посредством размещения объявлений на информационных досках соответствующих органов местного самоуправления и территориальных органов внутренних дел районного и регионального уровня, в общественных местах, а также на официальных сайтах этих органов, МВД России, Общественной палаты Российской Федерации и региональных общественных палат, на Портале государственных услуг не позднее чем за два месяца до начала голосования. Это позволит зарегистрироваться на портале всем, кто пожелает принять участие в голосовании. В течение 15 дней с момента размещения объявления гражданин РФ имеет право подать заявку на участие в голосовании в качестве кандидата. Следует предусмотреть уведомительный порядок регистрации с последующей проверкой достоверности предоставленных сведений и соответствия кандидата квалификационным требованиям.

---

<sup>1</sup> См.: Гриб В. В. Общественные советы как основные элементы системы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти РФ // Российская юстиция. – 2015. – № 5. – С. 2 – 5; Гришковец А.А. Общественный совет при МВД России как инструмент контроля за полицией // Полицейская деятельность. – 2014. – № 4. – С. 370–384.

Отметим, что в настоящее время обстоятельства, исключающие членство в общественном совете, перечислены в пункте 16 Положения об Общественном совете при МВД России, а именно: 1) отсутствие гражданства Российской Федерации либо наличие гражданства (подданства) иностранного государства; 2) недостижение лицом возраста 18 лет; 3) замещение лицом на момент формирования совета определенных должностей государственной и муниципальной службы, определенных выборных должностей; 4) недееспособность гражданина, признанная решением суда; 5) наличие судимости, в том числе снятой и погашенной; б) прекращение в отношении гражданина уголовного преследования по нереабилитирующим мотивам; 7) признание лица подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу; 8) неоднократное в течение года умышленное совершение административного правонарушения, за которое в судебном порядке лицо было подвергнуто административному наказанию; 9) прекращение в прошлом членства лица в Общественном совете в связи с нарушением кодекса этики членов общественных советов.

Отмечая справедливость установления большинства указанных ограничений, некоторые из них следует оценить критически.

Во-первых, определенные вопросы вызывает трактовка пункта 2 перечня. Может ли быть членом общественного совета депутат законодательного органа субъекта РФ или член общественной палаты? Может ли одно лицо одновременно выполнять обязанности члена Общественного совета при МВД России и при территориальном органе МВД России? Думается, во всех трех случаях ответ должен быть отрицательный. Более того, принцип независимости общественного контроля *требует установить ограничения не только для действующих представителей государственного аппарата, но и для лиц, замещавших эти должности менее пяти лет назад*. Подобная отсрочка с учетом динамичности ротации кадрового состава большинства органов исполнительной власти и периодичности переизбрания состава законодательных органов позволяет надеяться на минимизацию конфликта интересов у бывших чиновников – нынешних кандидатов в члены общественного совета.

Во-вторых, чрезмерно узкой представляется формулировка восьмого условия допуска. Положение о допустимости совершения кандидатом в члены общественного совета любого количества административных деликтов при условии назначения ему наказания в административном, а не судебном порядке, представляется неверным. Очевидно, подобная формулировка защищает гражданина от искусственного создания условия, исключающего его членство в общественном совете. Как известно, любой гражданин обладает правом обжаловать в суд решение должностного лица о назначении административного наказания, что предоставляет ему вполне достаточные правовые гарантии. В связи с этим предлагается ограничить

право быть членом общественного совета только в случае, когда лицо неоднократно в течение года привлекается к ответственности за умышленное совершение административного правонарушения, посягающего на права граждан, здоровье, общественную нравственность, институты государственной власти, общественный порядок и общественную безопасность, а также против порядка управления.

Помимо ограничений на членство в общественных советах, представляется правильным предъявлять к кандидатам определенные квалификационные требования, обеспечивающие правильное восприятие и оценку получаемой в ходе общественного контроля информации. Полагаем, что членом общественного совета может быть гражданин, имеющий, как правило, высшее или среднее специальное юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее трех лет либо не имеющий высшего или среднего юридического образования при стаже работы по юридической профессии не менее пяти лет. Указанный стаж следует определять по правилам, определенным Инструкцией о порядке определения стажа работы по юридической профессии для кандидатов на должности судей федеральных судов, которая была утверждена Минюстом РФ, Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ 27 декабря 1996 г. № 10 (35) – 5<sup>1</sup>. В качестве альтернативы юридическому образованию мог бы приниматься предшествующий опыт правозащитной и иной общественной деятельности, хорошо известной в стране в целом или в отдельно взятом регионе. Не преуменьшая значимости юридического образования, абсолютизировать его, думается, вряд ли стоит. Нельзя не признать, что авторитет общественного совета в глазах людей обеспечивается прежде всего активной гражданской позицией и безупречной репутацией его членов, уважением к ним со стороны сограждан, а для этого иметь юридическое образование совсем не обязательно.

В период времени, когда гражданин является действующим членом общественного совета при органе внутренних дел, возможно наступление обстоятельств, требующих его отвода и замены на другого кандидата. Логично, что таковыми выступают обстоятельства, исключающие членство в общественном совете, а также смерть или болезнь, не позволяющая реализовывать предоставленные права. Кроме того, если член общественного совета злоупотребляет предоставленными правами либо систематически уклоняется от работы в составе совета, председатель общественного совета должен быть вправе вынести на голосование вопрос об его исключении из состава совета. Решение считается принятым, если

---

<sup>1</sup> Инструкция о порядке определения стажа работы по юридической профессии для кандидатов на должности судей федеральных судов (утв. Минюстом РФ, Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ 27 декабря 1996 г. № 10 (35) – 5) // БНА ФОИВ. – 1997. – № 4.

75 % членов совета его поддержат. Указанные требования должны быть закреплены нормативно. Если отвод члена общественного совета происходит в течение года с момента проведенного голосования, целесообразно в автоматическом режиме ввести в состав органа гражданина, занявшего первое из не вошедших в совет граждан место в рейтинге. Если это лицо не желает или не может стать членом совета, соответствующее право предоставляется следующему по списку и т.д. В случае, если со дня избрания состава совета прошло более года, необходимо проведение отдельного голосования на замещение возникшей вакансии.

По истечении 15 дней с момента размещения объявления о голосовании по формированию совета, полученные от кандидатов заявления передаются в УОС МВД России, которое в течение 10 дней проверяет кандидатов на наличие обстоятельств, не позволяющих гражданину быть членом общественного совета. За месяц и пять дней до начала голосования заявившимся гражданам высылается уведомление о допуске их кандидатур к голосованию либо мотивированное решение об отказе в допуске. Последнее может быть обжаловано в суд. За день до начала голосования формируется единый список кандидатов, который открыто публикуется. Затем в течение 10 дней проходит онлайн-голосование. Результаты голосования в рейтинговом формате с указанием количества проголосовавших за каждого кандидата граждан публикуются в указанном выше порядке на досках объявлений соответствующих органов и общественных объединений, официальных сайтах и в СМИ.

Значимым вопросом представляется определение численности общественного совета при органе внутренних дел. Исследование состава общественных советов при МВД, ГУ МВД и УМВД по субъектам РФ продемонстрировало значительный разброс по количеству их членов. Так, в состав Общественного совета при ГУ МВД по городу Санкт-Петербургу и Ленинградской области входят 59 членов, в состав Общественного совета при ГУ МВД по городу Москве – 52 члена, в состав Общественного совета при ГУ МВД по Московской области – 50. Причем действующий состав Общественного совета при МВД России насчитывает 35 членов. Наименьшая численность общественных советов в Республике Адыгея – 8 членов, Республике Северная Осетия – Алания и Калининградской области – 7 членов. Среднеарифметический состав регионального общественного совета по России – 22 человека<sup>1</sup>.

Думается, следует установить предельную численность членов общественных советов при территориальных органах внутренних дел районного уровня, исходя из численности населения, проживающего на соответствующей территории. Проведенная в 2010 году перепись

---

<sup>1</sup> Всего был проанализирован состав 71 регионального общественного совета.

населения позволяет достаточно точно определить численный лимит, который мог бы составлять: *при численности населения менее 5 тыс. человек – 6 членов; от 5 до 10 тыс. человек – 8 членов; от 10 до 20 тыс. человек – 10 членов; от 20 до 50 тыс. человек – 14 членов; от 50 до 150 тыс. человек – 16 членов; от 150 до 500 тыс. человек – 18 членов; от 500 тыс. до 1 млн. человек – 20 членов; свыше 1 млн. человек – 22 члена.*

Установление предельной численности членов не преследует цель ограничить доступ граждан к работе общественного совета, но позволяет сделать совет работоспособным органом. Практика показывает, что значительные по численности подобного рода органы далеко не всегда могут собрать необходимый для легитимной работы кворум, а собрав его – продуктивно работать. Кроме того, при необходимости на основании статьи 12 Регламента Общественного совета при МВД РФ от 20 января 2012 г. на заседание общественного совета могут приглашаться представители государственных органов, общественных объединений и иных организаций, научных учреждений, эксперты и другие специалисты для предоставления необходимых сведений и информации по рассматриваемым общественным советом вопросам<sup>1</sup>.

Не позднее чем через 10 дней после определения состава общественного совета при ОВД районного уровня проводится первое его заседание, на котором обязан присутствовать руководитель соответствующего ОВД. На заседании простым большинством голосов из числа членов избирается делегат в общественный совет при МВД, ГУ МВД, УМВД России соответствующего субъекта РФ. Избранный делегат лишается статуса члена районного общественного совета. На первом заседании общественного совета при региональном ОВД в том же порядке избирается делегат в Общественный совет при МВД России. Затем также простым большинством голосов избирается председатель общественного совета.

Таким образом, численный состав общественного совета при региональном ОВД произведен от количества входящих в состав субъекта РФ городских округов и районов, а численный состав МВД России – от количества субъектов федерации. Подобное представительство делает каждого члена вышестоящего совета, по сути, ответственным перед нижестоящим органом, который его делегировал, что может позитивно отразиться на активности и объективности его деятельности. Однако реализация территориально удаленного общественного контроля возможна лишь при соответствующем информационном обеспечении. В этой связи представляется справедливой предложенная О. А. Околесновой концепция

---

<sup>1</sup> Регламент Общественного совета при МВД России (утвержден председателем Общественного совета при МВД России 20 января 2012 г., согласован с министром внутренних дел РФ 2 февраля 2012 г.) // URL: [http://www.mvd.ru/mvd/sovets/regulations/show\\_101547](http://www.mvd.ru/mvd/sovets/regulations/show_101547) (дата обращения: 20.08.2012).

формирования единого информационного портала, обеспечивающего не только коммуникацию между членами общественного совета, но и возможность прямого обращения к руководящему составу органа государственной власти вплоть до министра<sup>1</sup>. Если данные предложения будут реализованы, то это существенно облегчит формирование и развитие в России институтов гражданского общества, в том числе обеспечит независимость и информированность общественных советов при органах внутренних дел.

Следующим блоком исследуемых правоотношений являются функциональные полномочия общественных советов при ОВД. В настоящее время основные задачи общественного совета закреплены в пункте 5 Указа Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668. Вполне права О. С. Забралова, которая предлагает «усилить статус Общественной палаты РФ», предоставив ей полномочия: координатора и организатора экспертного сообщества; информационно-методического центра по выработке стандартов общественных экспертиз; гаранта публичности и гласности общественной экспертизы в Российской Федерации; экспертной и дискуссионной площадки с целью повышения качества коммуникаций между институтами гражданского общества и органами государства; информационно-аналитического центра по ревизии действующего законодательства и выработке предложений субъектам права законодательной инициативы<sup>2</sup>.

Высказанные предложения вполне могут быть использованы и в рамках совершенствования работы общественных советов при органах внутренних дел. В данном случае особенно ценна экспертная функция совета, разрабатывающего методические основы взаимодействия полиции и институтов гражданского общества, а также дающего оценку и корректирующего нормотворческую деятельность МВД России.

Отметим, что в отличие от Общественной палаты РФ, деятельность которой достаточно четко регулируется федеральным законодательством, общественные советы при ОВД не обеспечены гарантиями осуществления экспертной деятельности. Действительно, проведение общественной экспертизы нормативно установлено в качестве задачи общественных советов. Однако законодательство не только не разъясняет процедуру ее проведения, но и не наделяет общественные советы правом самостоятельно выбирать объект общественной экспертизы. В соответствии с частью 1 статьи 34 Регламента Общественного совета «рабочие группы по предложению председателя выносят на рассмотрение вопрос о проведении общественной экспертизы проектов нормативных

---

<sup>1</sup> См.: Околеснова О.А. Общественный контроль: информационно-правовые проблемы теории и практики: монография. – М.: Руслайнс, 2014. – 144 с.

<sup>2</sup> Забралова О.С. Указ. соч. – С. 10.

правовых актов, затрагивающих деятельность органов внутренних дел, которые внесены МВД России на рассмотрение Общественному совету». Думается, следует нормативно закрепить право члена общественного совета инициировать и организовывать проведение общественной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, не содержащих сведений, составляющих служебную или государственную тайну.

Подводя итог сказанному в параграфе, в тезисной форме отметим основные выводы, замечания и предложения:

1. Основными объектами общественного контроля деятельности полиции являются подразделения центрального аппарата МВД России (например, Главное управление по вопросам миграции, Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения и др.), а также функционально подчиненные (подконтрольные) им подразделения территориальных органов внутренних дел.

Дополнительными объектами общественного контроля деятельности полиции выступают подразделения центрального аппарата МВД России и функционально подчиненные им подразделения территориальных органов, не относящиеся к полиции, но обеспечивающие ее деятельность (например, Департамент государственной службы и кадров, Департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций и др.).

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

3. Субъектов общественного контроля деятельности полиции предлагается разделить на две группы:

1) субъекты гражданского общественного контроля (граждане РФ, общественные объединения и организации, иные некоммерческие организации, не являющиеся иностранными агентами), которые обладают правом осуществления общественного контроля в формах, не связанных с вмешательством в штатный режим работы объекта контрольной деятельности и получением информации, доступ к которой ограничен федеральным законодательством. Учет результатов гражданского общественного контроля этих субъектов в деятельности полиции в деятельности полиции осуществляется по усмотрению соответствующего руководителя;

2) субъекты квалифицированного общественного контроля (общественные палаты, общественные советы, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, группы общественного контроля, профессиональные союзы, общественные

инспекторы и общественные эксперты), результаты работы которых обязательны для учета в деятельности полиции. При этом объект контроля имеет право вынести мотивированное возражение на сделанное замечание и высказанное предложение.

4. Предложен авторский механизм формирования общественных советов при органах внутренних дел, базирующийся на выборности членов советов при территориальных ОВД районного уровня и представительном делегировании членов в состав вышестоящих общественных советов. Необходимо исключить возможность влияния на процесс формирования и работу общественных советов руководства МВД России и руководителей региональных органов МВД России. Предложены перечни обстоятельств, препятствующих членству в общественных советах, и квалификационные требования к кандидату в члены общественного совета при ОВД.

### **§ 3. Общественное мнение о полиции: понятие и особенности формирования**

Прежде чем анализировать общественное мнение о полиции, необходимо определиться с тем, что есть общественное мнение, как оно понимается в современной научной литературе.

Общественное мнение представляет собой достаточно сложное социально-психологическое явление, которое выступает одной из форм общественного сознания, способной отражать самые различные процессы, протекающие в жизни общества<sup>1</sup>. Общественное мнение – динамичное состояние массового сознания, возникающее в ответ на злободневные, важные события, процессы и явления действительности, в котором отражается отношение населения в целом или отдельных социальных групп к происходящему, выраженное в форме определенных высказываний<sup>2</sup>. В соответствии с теорией системного анализа общественное мнение является одновременно и общественным (состоянием общественного сознания, формой социального контроля), и индивидуальным явлением (поскольку существует в сознании индивидов в виде оценок и суждений, воплощаясь в их поведении)<sup>3</sup>.

Среди социологов вопрос о трактовке термина «общественное мнение» не вызывает широких дискуссий. Несмотря на наличие множества

<sup>1</sup> См.: Демидов А. С. Право и общественное мнение: вопросы теории: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2008. – С. 3.

<sup>2</sup> См.: Общественное мнение о праве // Энциклопедия юридической психологии / под ред. А.М. Столяренко. М.: Закон и право, 2003 – С. 56, 57.

<sup>3</sup> Матусевич В. Общественное мнение: критерии идентификации // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2000. – № 2. – С. 17.

экспериментальных и отраслевых трактовок<sup>1</sup>, практически общепризнанным является определение общественного мнения как формы (состояния) массового (общественного) сознания, в которой проявляется отношение (скрытое или явное) различных групп людей к событиям и процессам действительной жизни, затрагивающим их интересы и потребности<sup>2</sup>.

Итак, общественное мнение – это, в первую очередь, оценка, т.е. процесс «определения соответствия какого-либо события (явления, факта) тем критериям, которые выдвигает сам человек (группа, общество). Оценка может быть положительной, отрицательной или нейтральной»<sup>3</sup>. Основанием оценки выступают те ценности (интересы, потребности), которые уже сложились у человека (группы, общества). Помимо того, на общественное мнение значительное влияние оказывает социальная установка, которая представляет собой «выражение ценностной ориентации в форме социально детерминированной предрасположенности личности (группы) к заранее определяемому отношению – позиции к данной вещи (человеку, событию, явлению)»<sup>4</sup>. Иными словами, находясь в социально-коммуникативной среде и желая высказать свое мнение по какому-либо вопросу, лицо будет тяготеть к мнению, которое разделяет большинство. Конформизм – закон социальной психологии. Общественное мнение, являясь продуктом человеческого волеизъявления, довлеет над индивидом. Недаром в сущностной структуре общественного мнения ученые выделяют три основных компонента: рациональный, волевой и эмоциональный<sup>5</sup>.

Общественное мнение по своей природе обычно формируется по вопросам политики и управления, а также в связи с отдельными резонансными событиями (громкие уголовные дела, катастрофы), что обусловлено их значимостью для социума. Как и другие социальные явления, оно имеет характерные, присущие ему признаки. Таковые достаточно удачно выделены А. С. Демидовым: а) оно возникает по проблемам, затрагивающим общие интересы людей; б) складывается лишь по дискуссионным вопросам; в) выражается в публичной форме; г) отсутствуют доказательства истинности; д) содержание общественного

<sup>1</sup> См., например: Чайлдс Г. Общественное мнение: природа, формирование, роль / Г. Чайлдс. – М., 1965. – 231 с.

<sup>2</sup> См.: Новая философская энциклопедия: в 4 т. / под ред. В. С. Стёпина // URL: [http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc\\_philosophy/8687](http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/8687) (дата обращения: 15.03.2015); Большая советская энциклопедия // URL: <http://slovari.yandex.ru> (дата обращения: 15.03.2015); Краткий словарь по социологии / под ред. Д. М. Гвишиани, Н. И. Лапина. – М., 1988. – С. 199.

<sup>3</sup> Короткова Л. Н. Указ соч. – С. 10.

<sup>4</sup> Социальная психология: учебник / под ред. Т. П. Предвечного. – М., 1975. – С. 98.

<sup>5</sup> Короткова Л. Н. Указ соч. – С. 16,17.

мнения носит объективный характер; е) объект формирования общественного мнения должен вызывать общественный интерес; ж) системность (структура общественного мнения состоит из рационального, эмоционального и волевого компонентов)<sup>1</sup>. Добавим, что общественное мнение может целенаправленно формироваться путем воздействия на общественное сознание, прежде всего со стороны средств массовой информации. Как верно отмечает С. М. Зубарев, телевидение и радио, периодические печатные издания и особенно Интернет активно формируют общественное мнение о деятельности различных органов публичной власти и их должностных лиц<sup>2</sup>. Таким образом, общественное мнение во многих случаях является формируемым. И это, как представляется, его самостоятельный признак как социального явления.

Общественное мнение выполняет ряд функций. Некоторые из них воздействуют на правовую и даже политическую систему страны. Это контрольная функция – наблюдение и оценка деятельности органов власти и управления по вопросам, затрагивающим интересы субъектов общественного мнения; директивная функция – через референдум или путем прямого давления предписывает способы проведения политики в интересующих общественное мнение вопросах; номенклатурная функция – участие общественного мнения в формировании политической и управленческой номенклатуры<sup>3</sup>.

Положительно оценивая вклад А. С. Демидова в процесс формирования системы юридических знаний о взаимодействии права и общественного мнения, хотелось бы тем не менее сделать одну ремарку. С позиции правоприменения важное значение имеет шкала оценки публично-правовой деятельности посредством общественного мнения. В рамках общественного контроля на стадии наблюдения и анализа полученной информации определяется законность принятого решения или совершенного действия. Учет общественного мнения может выступать формой общественного контроля, если его вердикт конкретен и верифицируем в контексте нормативно определенного порядка реализации правоотношений. Качественно иной сферой применения общественного мнения в процессе государственного управления является оценка эффективности законодательно определенного вида публичной деятельности. Учитывая изложенное, предлагается определить воздействующие на публично-правовую сферу функции общественного мнения в следующей редакции:

1) контрольная функция – наблюдение и оценка законности и целесообразности деятельности органов власти и управления, их

---

<sup>1</sup> См.: Демидов А. С. Указ. соч. – С. 15.

<sup>2</sup> См.: Зубарев С. М. Система общественного контроля за деятельностью органов публичной власти // Административное право и процесс. – 2014. – № 10. – С. 25.

<sup>3</sup> См.: Демидов А. С. Указ. соч. – С. 15, 16.

должностных лиц по вопросам, затрагивающим интересы субъектов общественного мнения;

2) номенклатурная функция – влияние общественного мнения на порядок формирования и состав политической и управленческой номенклатуры;

3) директивная функция – корректировка государственной политики на основании общественной оценки эффективности правового регулирования и правоприменения в интересующих социум сферах.

Таким образом, государство, формулируя и закрепляя в нормах права правила общественной жизни, воздействует на общество, побуждая его к принятию этих правил и установлению самостоятельного контроля за их исполнением. Общество же, являясь носителем общественного сознания по поводу конкретного явления, процесса, предмета формирует о них общественное мнение. В случае, когда реально существующая действительность не соответствует общественному мнению, социум посредством реализации одной или нескольких названных функций воздействует на публично-правовых субъектов, имеющих полномочия изменить ситуацию.

Кстати сказать, влияние общественного мнения на государственную власть замечено давно. Очень образно его показал в драме «Борис Годунов» великий русский поэт А. С. Пушкин. Примечателен в этом отношении диалог двух ее героев – Пушкина и Басманова. Пушкин, убеждая Басманова перейти на сторону самозванца Лжедмитрия, произносит, в частности, такие слова:

«Но знаешь, чем сильны, мы Басманов?  
Не войском, нет, не польскою помощью,  
А мнением; да! мнением народным»<sup>1</sup>.

Изучение структуры и функций общественного мнения позволяет говорить о возможности определения общественного мнения как сложного социального института, имеющего в том числе и правовую составляющую. Однако для однозначного формулирования этого тезиса следует исследовать с правовой точки зрения степень учета общественного мнения в нормах закона, включая основные формы (каналы) его выражения.

Так, А. С. Демидов выделяет правовые, неправовые и антиправовые формы выражения общественного мнения и делает вывод о наличии следующих режимов взаимодействия права и общественного мнения: конфронтация, кооперация, диктатура, относительное недоверие к общественному мнению. Различия этих режимов обусловлены: 1) степенью развития правовой системы и степенью развития социальных отношений; 2) правовым закреплением институтов общественного мнения

---

<sup>1</sup> Пушкин А.С. Полное собрание сочинений в десяти томах. Том пятый. – М.: Издательство Академии наук СССР, 1957. – С. 316.

и форм его выражения; 3) использованием при выражении общественного мнения каналов свободного выражения, закрепленного в правовых формах; 4) изменением в правотворческой, правореализационной, правоохранительной политике государства, происходящим под воздействием общественного мнения, качественно улучшающим состояние правовой системы общества; 5) уровнем преобразовательной силы общественного мнения, характеризующимся не только интенсивностью, направленностью, но и содержанием конкретных предложений по совершенствованию правовой системы<sup>1</sup>.

Режим кооперации права и общественного мнения следует признать оптимальным для демократического государства и развитых институтов гражданского общества. Однако здесь уместно задаться вопросом: является ли этот режим единственно приемлемым? Для однозначного ответа на него необходимо разрешить крайне сложную проблему – в каком случае общественное мнение служит удовлетворению жизненно важных интересов личности, общества и государства, а когда в силу эмоциональности, предвзятости и (или) дезинформированности может нанести существенный ущерб их интересам? Иными словами, речь здесь идет об объективности общественного мнения.

Думается, критериями определения допустимости использования общественного мнения в государственном управлении являются:

– рациональность, отражающаяся в полноте и достоверности информации, получаемой по оцениваемому общественным мнением вопросу;

– эмоциональная нейтральность субъекта оценки (личности, социальной группы, общества в целом).

Установив «общие условия» использования общественного мнения в государственном управлении, следует перейти к рассмотрению его содержания. Гарантии, права и свободы, обеспечивающие учет общественного мнения в рамках управления государством, устанавливаются сразу в нескольких нормах Конституция Российской Федерации (ч.ч. 1-3 ст. 3, ч.ч. 1, 2, 4, 5 ст. 29, ч. 1 ст. 30, ч. 1 ст. 31, ч.ч. 1, 2 ст. 32, ст. 33). Конституционные нормы детализируются в федеральных законах.

В статье 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» общественное доверие и поддержка граждан определяются как один из принципов деятельности данного органа власти. Этот принцип реализуется через постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции и взаимодействие полиции со структурами гражданского общества. Отметим, что использование общественного мнения в качестве критерия оценки деятельности органа власти является

---

<sup>1</sup> См.: Демидов А. С. Указ. соч. – С. 10, 18–19, 21–22.

новшеством в отечественном государственном управлении и однозначно определяется исключительно в названном федеральном законе.

Опираясь на рассмотренные выше мнения социологов, политологов и юристов, под *общественным мнением о полиции* предлагается понимать *возникающую с учетом индивидуальных характеристик респондентов и под воздействием факторов внешней среды форму общественного сознания, в которой проявляется отношение различных групп людей к деятельности полиции и оценка этой деятельности, реализующая контрольную, директивную и номенклатурную функции и осуществляющая воздействие на государственное управление в сфере внутренних дел*<sup>1</sup>.

В настоящей работе предпринята попытка объединить в рамках одного определения содержательные характеристики общественного мнения о полиции, детерминанты, влияющие на формирование этого мнения, и юридически значимые формы его выражения. Безусловно, данная дефиниция не свободна от критики, однако, как представляется, она дает достаточно полное представление о социально-правовом феномене общественного мнения о полиции<sup>2</sup>.

Общественное мнение о полиции образуется под воздействием различных факторов, которые могут быть объединены в несколько самостоятельных блоков. Думается, можно согласиться с мнением В. Е. Гимпельсона и Г. А. Монусовой, которые выделили следующие блоки таких факторов:

- индивидуальные характеристики лица (группы лиц);
- характеристики самой полиции и результаты её деятельности;
- качество государственных институтов<sup>3</sup>.

Информация о полиции и ее деятельности может быть получена человеком только двумя способами – это личный опыт (подразумевает непосредственное участие респондента) и опосредованное информирование из различных источников. Причем если личный опыт, даже будучи эмоциональным, оказывается для личности объективным, то «внешняя» информация может быть искажена либо полностью недостоверна. В подобном случае учет общественного мнения о полиции будет деструктивен для системы государственного управления, что недопустимо. Формирование системы информирования населения о работе полиции является обязательным условием учета общественного мнения при осуществлении государственного управления в сфере внутренних дел.

<sup>1</sup> Смольянинова М.С. Вопросы правового регулирования информирования общества о деятельности полиции // Вестник Воронежского института МВД России. – 2014. – № 4. – С. 87.

<sup>2</sup> См.: Там же.

<sup>3</sup> Гимпельсон В. Е., Монусова Г.А. Доверие полиции: межстрановой анализ – М.: Высшая школа экономики, 2012. – 33 с.

Предметом информирования являются сведения о правоприменительной деятельности полиции, а в отдельных случаях – и о нормотворческой деятельности МВД России. Эта информация крайне специфична, что обусловлено следующими факторами:

1. Далеко не всякая деятельность полиции может быть открыта для широкой публики, так как:

1) работа отдельных подразделений полиции реализуется на основании принципа сочетания гласных и негласных форм деятельности. Результаты последней, по понятным причинам, разглашению не подлежат;

2) в органах внутренних дел циркулирует информация ограниченного доступа – государственная и служебная тайна;

3) полиция является одним из крупнейших государственных субъектов – операторов персональных данных, что налагает на нее предусмотренные Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»<sup>1</sup> обязанности об их неразглашении без согласия на то носителя или собственника таких сведений.

2. Далеко не всегда информация о деятельности полиции может быть адекватно интерпретирована гражданином, так как:

1) работа полиции во многом носит конфликтный характер, связана с применением мер государственного принуждения, а потому ожидать от подвергнутых таким мерам лиц объективной оценки вряд ли придется;

2) низкая правовая грамотность населения России, в определенных случаях перетекающая в правовой нигилизм, в совокупности с криминализацией и маргинализацией значительной части современного российского общества заочно формирует негативно-предвзятое отношение определенных его слоев к полиции;

3) лица, которые не сталкивались с работой полиции непосредственно благодаря эффективной профилактике правонарушений и преступлений, оценивают ее нейтрально или в силу конформизма присоединяются к мнению своих знакомых, друзей и родственников.<sup>2</sup>

Итак, формирование объективного общественного мнения о деятельности полиции зависит от факторов, имеющих как объективный, так и субъективный характер. Снизить влияние первых позволит грамотная и научно обоснованная выборка респондентов при мониторинге общественного мнения. Вторая группа факторов обусловлена низкой правовой грамотностью населения при негативном для органов внутренних дел «информационном фоне» либо связана с недостаточным информированием о деятельности полиции. Именно преодоление

---

<sup>1</sup> О персональных данных: федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152 – ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3451.

<sup>2</sup> Смольянинова М.С. Вопросы правового регулирования информирования общества о деятельности полиции // Вестник Воронежского института МВД России. – 2014. – № 4. – С. 87.

субъективных факторов является целью *формирования общественного мнения о полиции – публичной информационно-деятельности органов государственной власти, направленной на создание доверительных отношений между гражданами и полицией и формирование объективной оценки ее деятельности посредством полного и достоверного информирования о результатах правоохранительной работы.*

*Информационная открытость полиции.* Основополагающим законодательным актом в рассматриваемой сфере является Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который определяет основные принципы обеспечения доступа к информации. В юридической науке авторский перечень подобных принципов предлагался, в частности, Р. Р. Мазитовым<sup>1</sup>.

Вместе с тем обеспечение доступа населения к информации о деятельности полиции требует, как институционально-правовых, так и идеологических преобразований, которые бы ликвидировали сложившийся в советский период и используемый в настоящее время подход, когда любая информация о деятельности правоохранительных органов априори признавалась секретной. Определенные шаги в этом направлении уже сделаны. Так, приказ МВД России от 12 ноября 2011 г. № 1136<sup>2</sup> определил порядок размещения информации о деятельности МВД России в сети Интернет, а среди наиболее ярких инициатив следует отметить внедрение системы предоставления информации о деятельности органов власти в формате «открытых данных», которая была легализована с принятием Федерального закона от 7 июня 2013 г. № 112-ФЗ<sup>3</sup>.

В части 2.1 статьи 7 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» указывается на необходимость использования этой формы при размещении общедоступной информации о деятельности всех государственных органов. В статье 13 указанного нормативного правового акта определены общие правила размещения в сети Интернет информации в форме открытых данных. Более детально они раскрыты в постановлении

---

<sup>1</sup> Мазитов Р.Р. Информационная открытость органов внутренних дел и ее критерии // Адвокатская практика. – 2009. – № 1. – С. 10.

<sup>2</sup> О порядке размещения информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в сети Интернет: приказ МВД России от 12 ноября 2011 г. № 1136 // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

<sup>3</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»: федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 112-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 23. – Ст. 2870.

Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в форме открытых данных»<sup>1</sup>. Примечательно, что распространению подлежат лишь сведения, которые включены в соответствующий Перечень информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети «Интернет». МВД России руководствуется в этой сфере указом Президента РФ от 10 августа 2011 г. № 1060 «Об утверждении перечня информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, размещаемой в сети Интернет»<sup>2</sup>.

Отмечая поступательное развитие системы распространения информации в формате открытых данных, все же хотелось бы высказать некоторые замечания и предложения. Во-первых, изучение содержания страниц официального сайта МВД России, на которых размещены «открытые данные»<sup>3</sup>, позволяет говорить о скудности распространяемых сведений. В электронно-обрабатываемом виде приведены сведения об основных органах и учреждениях МВД России, а также малая толика статистических данных, которые доступны в электронном виде на странице «Состояние преступности»<sup>4</sup> того же сайта. Во-вторых, сведения имеют крайне низкий уровень детализации – статистические данные приведены по субъектам Российской Федерации и федеральным округам. На сайтах региональных органов внутренних дел открытые данные не публикуются вовсе.

Думается, статистические данные должны быть «привязаны» к географическим координатам, детализированы до районного уровня или даже уровня административного участка и включать как уголовную, так и административную статистику. Очевидно, что во всех случаях открытые данные должны проходить процедуру обезличивания и не включаться в число сведений, составляющих служебную или государственную тайну.

Было бы правильным децентрализовать систему распространения обезличенных статистических сведений в форме открытых данных, предоставив максимально допустимую свободу действий

---

<sup>1</sup> Официальный Интернет-портал правовой информации // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.02.2019).

<sup>2</sup> Об утверждении перечня информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, размещаемой в сети Интернет: указ Президента РФ от 10 августа 2011 г. № 1060 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 33. – Ст. 4903.

<sup>3</sup> Открытые данные: официальный сайт МВД России // URL: <http://mvd.ru/opendata> (дата обращения: 20.07.2015).

<sup>4</sup> Статистика и аналитика: официальный сайт МВД России // URL: <http://mvd.ru/presscenter/statistics/reports> (дата обращения: 20.07.2015).

территориальным органам внутренних дел по субъектам Российской Федерации. Для реализации этого предложения следует внести изменения в следующие нормативные правовые акты:

1. Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации, утвержденное указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 249:

1) часть 11 раздела II «Полномочия» дополнить пунктом 34.1 в следующей редакции:

*«34.1. организует размещение в форме открытых данных на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» общедоступных сведений о деятельности органа и подчиненных ему территориальных органов внутренних дел районного уровня, в том числе статистической информации, при условии соблюдения требований законодательства об информации, информационных технологиях и о защите информации и законодательства о персональных данных»;*

2) часть 13 раздела III «Организация деятельности» дополнить пунктом 30.1 в следующей редакции:

*«30.1. обеспечивает сбор, обработку и размещение в форме открытых данных на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» общедоступных сведений о деятельности органа и подчиненных ему территориальных органов внутренних дел районного уровня».*

2. Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне, утвержденное приказом МВД РФ от 21 апреля 2011 г. № 222:

1) часть 11 раздела II «Полномочия» дополнить пунктом 34.1 в следующей редакции:

*«34.1. организует сбор и передачу в территориальный орган внутренних дел по субъекту РФ достоверной информации, необходимой для размещения на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» общедоступных сведений о деятельности органа внутренних дел в форме открытых данных»;*

2) часть 13 раздела III «Организация деятельности» дополнить пунктом 30.1 в следующей редакции:

*«30.1. обеспечивает сбор и передачу в территориальный орган внутренних дел по субъекту РФ достоверной информации, необходимой для размещения на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» общедоступных сведений о деятельности органа внутренних дел в форме открытых данных».*

МВД России при подобной расстановке акцентов должно будет обеспечить функционирование соответствующих баз и банков данных, а также сбор и обработку поступивших из регионов открытых данных.

Рассмотрев содержание деятельности органов внутренних дел по обеспечению информационной открытости, следует уделить внимание и системе оценки этого направления деятельности. Речь идет о критериях информационной открытости полиции.

Статьи 9 и 10 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» наделяют государственные органы полномочиями по самостоятельной организации доступа к информации о своей деятельности. Следовательно, особое внимание необходимо обратить на подзаконные нормативные акты. Однако ни Указ Президента РФ от 10 августа 2011 г. № 1060, ни приказ МВД России от 12 ноября 2011 г. № 1136 не определяют никаких дополнительных требований к содержанию распространяемой информации, рассматривая лишь классические критерии.

Обращаясь к доктринальным взглядам на исследуемую проблему, следует согласиться с мнением А. И. Шинкарева, который трактует эти критерии достаточно детально: 1) доступность – возможность получения гражданами и общественными организациями информации не только относительно самих себя, но и по другим вопросам, затрагивающим интересы общества; 2) полнота – оптимальное соотношение объема и содержательности информации; 3) оперативность – своевременность и быстрота предоставления информации; 4) прозрачность – обязательность и активность органов внутренних дел по информированию отдельных граждан или населения в целом<sup>1</sup>. Данные критерии, как представляется, должны быть зафиксированы нормативно и выступать основой оценки деятельности органов внутренних дел по обеспечению доступа к информации о своей деятельности.

*Непосредственное информирование.* Распространяемая полицией информация должна иметь удобную для восприятия форму. Потребитель информации должен получить не только фактические данные, но и определенный эмоциональный заряд, который бы обеспечивал заинтересованность в содействии, вызывал нетерпимость к совершению правонарушений, формировал правовую культуру населения. Сухие отчеты с перечислением количественных показателей по сравнению с аналогичным периодом прошлого года непонятны населению и с точки зрения «рыночной» журналистики являются давно исчерпавшей свой потенциал архаикой. В этой связи МВД России приоритетное внимание уделяет взаимодействию полиции со средствами массовой информации, а также деятельности ведомственных СМИ. Так, приказом МВД РФ от

---

<sup>1</sup> См.: Шинкарев А. И. Социальный контроль в системе обеспечения правопорядка органами внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2006. – 26 с.

5 сентября 2005 г. № 718 в качестве цели взаимодействия было закреплено «проведение в ОВД и ВВ МВД России согласованной политики в области формирования у населения объективной оценки деятельности Министерства и создание положительного образа сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск МВД России, федеральных государственных служащих»<sup>1</sup>. В том же 2005 году в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ прозвучал призыв: «Современный российский чиновник обязан учиться разговаривать с обществом не на командном жаргоне, а на языке сотрудничества, языке общественной заинтересованности, диалога и реальной демократии»<sup>2</sup>.

Основополагающими законодательными актами в рассматриваемой сфере являются Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-I «О средствах массовой информации»<sup>3</sup> и Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». В нормах последнего неоднократно упоминается связь между деятельностью полиции и работой СМИ при определении таких принципов, как «открытость и публичность» и «общественное доверие и поддержка граждан». Во-первых, СМИ выступают в качестве источника регулярного информирования государственных и муниципальных органов, а также граждан о деятельности полиции. При этом МВД России осуществляет аккредитацию допускаемых к этой деятельности независимых журналистов. Помимо них МВД России учреждает и финансирует собственные, если так можно выразиться, «правоохранительные» СМИ. Более того, средства массовой информации выступают не только как способ воздействия на общество, но и как источник значимой информации – мониторинг СМИ позволяет определить общественное мнение о работе полиции. Наконец, в соответствии со статьей 13 Федерального закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ полиции предоставлено право использовать на безвозмездной основе возможности СМИ для размещения информации в целях установления обстоятельств совершения преступлений, лиц, их совершивших, а также для розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, предварительного следствия или суда, и лиц, пропавших без вести.

Во-вторых, существенным фактором, который необходимо учитывать при изучении взаимодействия ОВД и СМИ, является бурное развитие информационно-телекоммуникационных технологий. С одной

---

<sup>1</sup> Об утверждении Концепции совершенствования взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2005-2008 годы: приказ МВД России от 5 сентября 2005 г. № 718 // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

<sup>2</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 г. // Рос. газета. – 2005. – 26 апр.

<sup>3</sup> О средствах массовой информации: закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-I // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 7. – Ст. 300.

стороны, представляется очевидной необходимостью активного внедрения современных технологий для информирования населения о деятельности органов внутренних дел. В частности, сообщество «Министерство внутренних дел Российской Федерации» на сайте социальной сети «ВКонтакте» объединяет около 70 000 человек<sup>1</sup>. С другой стороны, отсутствие достаточной нормативной базы такой деятельности не позволяет говорить о системности и последовательности ее осуществления. Выход из этой ситуации видится во введении в юридический оборот термина «средство массовой коммуникации», включающего в себя как СМИ, так и иные публичные информаторы. В таком случае замена «СМИ» на «СМК» в подзаконных нормативных актах МВД России обеспечит всеобъемлющий охват субъектов массового информирования.

В-третьих, внимания заслуживают ведомственные СМИ МВД России, которые, строго говоря, не могут рассматриваться в качестве института гражданского общества. Для них не свойственен принцип информационной конкуренции на основе интересов общества. В основе их работы лежит директивный метод, а именно – указание соответствующего руководителя.

Ведомственные СМИ МВД России являются монополистами при проведении информационных кампаний министерства, а спрос на их продукцию искусственно создается административными мерами. Уместно отметить также, что при изучении размещенных на официальном сайте «Объединенной редакции МВД России»<sup>2</sup> материалов восьми ведомственных печатных СМИ не обнаружена ни одна статья, содержащая критику недостатков правоохранительной системы. Подобная необъективность вполне логично порождает недоверие общества к рассматриваемым СМИ. Думается, ведомственные СМИ следует лишить большинства приоритетов при получении, обработке и распространении информации. Необходимо коренное изменение подходов к распространению материалов ведомственных СМИ, абсолютно неприемлемо принуждение сотрудников полиции к приобретению их продукции.

Рассмотрев общие вопросы взаимодействия ОВД и СМИ, следует перейти на институционный уровень. Изучение структуры и функционального назначения основных подразделений МВД России, уполномоченных в сфере взаимодействия со СМИ, следует начать с Управления по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации МВД России (далее – УОС МВД

---

<sup>1</sup> Сообщество «МВД России» на сайте социальной сети «ВКонтакте» // URL: <http://vk.com/mvd> (дата обращения: 24.08.2015).

<sup>2</sup> Официальный сайт Объединенной редакции МВД России // URL: <http://www.ormvd.ru> (дата обращения: 24.08.2015).

России), положение о котором утверждено приказом МВД России от 16 июня 2011 г. № 683.

Управление является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России и выполняет функции головного подразделения системы в сфере информационного сопровождения его деятельности, организует и осуществляет взаимодействие с широким кругом субъектов. Основные функции УОС МВД России можно свести к пяти блокам: 1) фильтрация и анализ информации, передаваемой ОВД по запросу СМИ для опубликования; публикуемой в СМИ для выявления общественного мнения о полиции; публикуемой в СМИ о деятельности ОВД на предмет ее объективности; 2) аккредитация журналистов, допускаемых к материалам о деятельности полиции; 3) организационно-правовая оптимизация взаимодействия полиции и СМИ; 4) самостоятельное информирование СМИ о деятельности МВД России; 5) координация, обеспечение и оценка работы пресс-служб, подразделений УОС МВД России.

Следующим значимым нормативным правовым актом является приказ МВД России от 6 сентября 2011 г. № 995 «О совершенствовании деятельности подразделений информации и общественных связей, пресс-служб органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России»<sup>1</sup>, которым в том числе утверждены Инструкция по организации работы подразделений ИиОС, пресс-служб ОВД РФ и ВВ МВД РФ и типовые положения об управлении (отделе, отделении, группе) информации и общественных связей территориальных органов МВД России.

Первое, на что следует обратить внимание, – это соотношение понятий «информационное сопровождение деятельности ОВД» (цель работы УОС МВД России) и «информационное обеспечение деятельности ОВД» (цель работы подразделений информации и общественных связей, пресс-служб). Лексическая конструкция категории «информационное обеспечение» согласно пункту 2 рассматриваемой Инструкции близка к понятию «информационное сопровождение», однако первое подразумевает также внутрисистемную информационную деятельность, связанную с оборотом информации в оперативно-служебных целях. Таким образом, использование понятия «информационное обеспечение» в контексте взаимодействия ОВД и СМИ вряд ли нецелесообразно, представляется правильным заменить его в тексте указанного выше приказа термином «информационное сопровождение». Изучение принципов, задач и функций ОВД в рассматриваемой сфере позволяет определить информационное

---

<sup>1</sup> О совершенствовании деятельности подразделений информации и общественных связей, пресс-служб органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России: приказ МВД России от 6 сентября 2011 г. № 995 // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

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

Что касается имиджа, то здесь, думается, глубоко прав В. В. Денисенко, когда ставит вопрос о разработке имиджевой политики и концептуальных основ имиджевой стратегии российской полиции<sup>1</sup>. Без них едва ли удастся обеспечить объективную оценку полиции и сформировать положительно общественное мнение о системе МВД России в целом.

Во-вторых, полномочия сотрудников подразделений по общественным связям в Инструкции делятся на три основных блока: взаимодействие со СМИ; взаимодействие со структурами гражданского общества; изучение общественного мнения. Учитывая тот факт, что сами СМИ являются одним из институтов гражданского общества, следует второе направление деятельности подразделений УОС МВД России сформулировать, как «взаимодействие с иными институтами гражданского общества».

В-третьих, одним из направлений деятельности рассматриваемых подразделений является «обеспечение функционирования официальных сайтов ОВД и подразделений ВВ МВД России в сети Интернет». Однако официальная страница МВД России в социальной сети «ВКонтакте» и на видео-хостинге «YouTube»<sup>2</sup> является не официальным сайтом, а лишь

---

<sup>1</sup> См.: Денисенко В.В. Эффективное противодействие административной деликтности – перспективное и приоритетное направление имиджевой политики и имиджевой стратегии российской полиции: актуализация вопроса // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы V Всерос. науч.-практ. конф. 3 июня 2016 г. / редкол.: В. В. Грицай, А. С. Сиенкова, О. В. Шкея, М. Е. Труфанов, В. В. Денисенко. – Краснодарский университет МВД России, 2016. – С. 11.

<sup>2</sup> Канал МВД России на сайте «Youtube» // URL: <http://www.youtube.com/user/themvdtube> (дата обращения: 24.08.2015).

страницей стороннего сайта. Таким образом, для правильного понимания обязанностей сотрудников подразделений ИиОС ОВД следует изложить абзац 8 части 6.1 Инструкции в следующей редакции: *«обеспечение функционирования официальных сайтов, а также страниц иных сайтов органов внутренних дел в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».*

Изучение утвержденных приказом МВД России № 995 Типовых положений позволяет выстроить следующую структуру подразделений ОВД, уполномоченных в сфере взаимодействия с институтами гражданского общества. На федеральном уровне центральное место занимает УОС МВД России, координирующее деятельность нижестоящих субъектов. Помимо того, обязанность взаимодействия со СМИ и иными институтами гражданского общества возложена на руководителей (их заместителей) иных подразделений центрального аппарата МВД России, руководителей территориальных органов МВД России на окружном, межрегиональном и региональном уровнях, организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России. В этих целях соответствующие руководители создают специализированное подразделение в составе органа внутренних дел либо выделяют для организации этой работы отдельного сотрудника.

Уровнем ниже находятся региональные и линейные подразделения информации и общественных связей МВД, ГУ МВД, УМВД России по субъектам РФ; управлений на транспорте МВД России по федеральным округам, линейных управлений МВД России на транспорте. Среди задач этих подразделений специфическими являются: а) организационное обеспечение деятельности общественных советов при соответствующем органе МВД России; б) координация и организационно-методическое обеспечение деятельности подразделений, подчиненных территориальных и линейных органов МВД России по связям со СМИ, государственными и муниципальными органами, институтами гражданского общества, гражданами. Нижней ступенью иерархической структуры являются подразделения ОВД по связям со СМИ на районном уровне.

Характеризуя в целом систему подразделений органов внутренних дел, которые уполномочены в сфере информационного сопровождения деятельности полиции и взаимодействия со структурами гражданского общества, следует отметить, что она институционально слажена, а предоставленные ей полномочия функционально соответствуют поставленным перед министерством задачам в сфере обеспечения доступа граждан и общественных объединений к полной и достоверной информации, достаточной для формирования объективного общественного мнения о правоохранительной деятельности полиции.

Сказанное позволяет сформулировать следующие выводы и предложения:

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

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

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

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

#### **§ 4. Методы и алгоритмы оценки административной деятельности полиции посредством общественного мнения**

Исследование результатов опроса общественного мнения о полиции за 2009–2015 годы (см. приложение 1) позволяет констатировать достаточно низкую оценку ее деятельности со стороны социума. Напротив, если обратиться к практике правовых демократических государств современного мира, например, тех же США, то там наблюдается совсем иная картина. Согласно опросам, проводимым Институтом Гэллага<sup>1</sup>, в июне 2015 г. среди различных социальных и политических институтов Соединенных Штатов полиция занимала третье место по уровню доверия (52%), сразу после армии (72%) и малого бизнеса (67%)<sup>2</sup>. Как видно, в США степень доверия населения к полиции весьма велика.

Очевидно, что нормативного закрепления общественного мнения в качестве критерия оценки деятельности полиции оказалось недостаточно для формирования доверительных отношений между органами внутренних дел, гражданином и обществом в целом. Среди значимых в данной сфере факторов А. С. Демидов, думается, вполне правильно выделил уровень политической, правовой культуры субъекта правоприменительной практики; особенности микроклимата правоприменительного органа и удельного веса позитивного отношения к общественному мнению; социальную ценность и полезность информации, содержащейся в общественном мнении, ее объем и характер; соответствие общественного мнения социальным ожиданиям самого служащего; систему учета общественного мнения и характер обработки информации<sup>3</sup>.

Таким образом, для эффективного использования общественного мнения в качестве критерия оценки деятельности полиции, необходимо не только заинтересовать респондентов в свободном высказывании своего мнения, но и убедить правоприменителя в объективности этого мнения, а также в целесообразности учета данного критерия. Руководители органов внутренних дел должны получать не просто оценку, а информацию о перспективных направлениях деятельности полиции, реализация которых позволит улучшить имеющийся результат.

Препятствиями в рассматриваемой сфере могут быть необъективность, неконкретность получаемых результатов, возможность их фальсификации, непрофессиональной интерпретации либо

---

<sup>1</sup> Институт Гэллага (American Institute of Public Opinion) – один из старейших и наиболее авторитетных центров социологических исследований и аналитики общественного мнения в США. Основан профессором-социологом Джорджем Гэллагом в 1935 году.

<sup>2</sup> Зимин Е. А. Механизм обеспечения конституционных прав человека в сфере деятельности полиции США : дис. ... канд. юрид. наук – Москва, 2015. – С. 188.

<sup>3</sup> См.: Демидов А. С. Указ. соч. – С. 12, 13.

игнорирования. Именно для преодоления этих неблагоприятных последствий следует выстроить стройную и логичную правовую базу, однозначно отвечающую на два главных вопроса – кто и как должен выявлять и обрабатывать результаты общественного мнения о деятельности полиции? Содержательная сторона опроса значима в меньшей степени. Она будет затронута лишь косвенно, так как техника составления опроса входит в систему знаний социологической науки и объектом настоящего исследования не является.

Анализ нормативных правовых актов МВД России позволяет заключить, что стройной системы оценки деятельности полиции посредством общественного мнения пока не создано. Действующий с 1 января 2014 г. приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел РФ»<sup>1</sup> определяет, что комплексная оценка складывается из:

1) вневедомственной оценки деятельности, основанной на использовании социологической и иной информации, отражающей мнение населения о деятельности территориального органа МВД России;

2) ведомственной оценки, включающей в себя экспертную оценку и оценку результатов деятельности территориального органа МВД России по статистическим показателям.

Примечательно, что комплексная оценка рассчитывается по методике, утвержденной Правительством Российской Федерации<sup>2</sup>, посредством суммы итоговой ведомственной оценки и итоговой вневедомственной оценки, имеющих коэффициенты относительной значимости соответственно 0,8 и 0,2. Как видно, ведомственная оценка оказывается в четыре раза весомее общественной оценки деятельности территориальных органов внутренних дел. Показатели вневедомственной оценки территориальных и линейных органов внутренних дел имеют, что логично, некоторые отличия (см. приложение 2).

На результатах непосредственного опроса общественного мнения основываются только оценки показателей №№ 1, 5 – 7. Подобное положение вещей де-факто выводит линейные органы внутренних дел из-под общественной оценки их деятельности, так как работа сотрудников этих органов оценивается обществом лишь с позиции защищенности личных и имущественных интересов граждан от преступных

---

<sup>1</sup> Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

<sup>2</sup> О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142 // Собр. законодательства РФ. – 2012. – № 46. – Ст. 6350.

посягательств. Широта этой формулировки, а также использование слова «уверенность» позволяют предположить низкую объективность получаемой в результате ответа на подобный вопрос информации. Состояние уверенности, защищенности – субъективное ощущение, которое может и не соответствовать действительности либо причина такой уверенности может и не быть связана с работой полиции. Кроме того, в рамках одного показателя объединены личные и имущественные интересы, преступные посягательства на которые имеют различный мотив и криминологическую характеристику. Защищенность жизни и здоровья, с одной стороны, и имущества – с другой, должны, как представляется, оцениваться в рамках отдельных показателей вневедомственного контроля. Для территориальных органов именно такой подход обеспечивается наличием показателей №№ 5 – 7, что, с одной стороны, оценивается положительно, однако с другой – следует говорить о фактически «двойной регистрации» одного и того же состояния.

Далее следует обратить внимание на два арифметических показателя под номерами 2 и 3. Количество поступивших жалоб, безусловно, должно учитываться в рамках общественной оценки. Однако сравнение общего числа жалоб за текущий год с показателями за аналогичный период прошлого года представляется достаточно спорным. В первую очередь это связано с уровнем правовой культуры и правосознания граждан. Чем они выше, тем чаще граждане прибегают к процедуре обжалования решений должностных лиц органов внутренних дел. Таким образом, положительных результатов по данному показателю можно достичь не только посредством поступательного разрешения острых социальных противоречий между гражданами и полицией, но и через формирование правового нигилизма у населения. Следует иметь в виду, что регистрация количества жалоб и количества заявленных преступлений – схожие по алгоритму образования показатели, что позволяет говорить о латентном обжаловании – это те обращения граждан о неправомерных с их точки зрения действиях сотрудников органов внутренних дел, которые были скрыты либо не были направлены из-за неверия граждан в реальную их эффективность. Научных исследований относительно латентного обжалования нет. Однако можно провести аналогию с латентной преступностью, которую ведущие криминологи применительно к российским реалиям классифицируют на основании коэффициента латентности на: низколатентную (коэффициент латентности от 1 до 2); среднелатентную (коэффициент латентности выше 2, но не более 20); высоколатентную (коэффициент латентности выше 20, но не более 50);

особо высоколатентную (коэффициент латентности более 50)<sup>1</sup>. Таким образом, реальное количество подаваемых в МВД России жалоб может быть увеличено вплоть до 50 раз при росте доверия к полиции и повышении правовой культуры граждан. Можно ли в этом контексте назвать увеличение количества жалоб негативным, деструктивным для общества и государства фактором? Думается, вряд ли.

Кроме того, вызывает некоторое недоумение тот факт, что в рамках оценки учитываются только случаи обжалования, апеллирующие к должностным лицам органов внутренних дел. Каждый гражданин вправе свободно выбирать, в каком порядке обжаловать решение должностного лица полиции: в административном или судебном. Более того, административный порядок обжалования предусматривает возможность обращения не только к вышестоящему руководителю ОВД, но и в прокуратуру. Игнорирование учета этих фактов представляется несправедливым. Думается, при оценке деятельности территориальных ОВД речь должна вестись о процентном соотношении между количеством поданных жалоб на действия должностных лиц полиции в судебном и административном порядке и количеством жалоб, при рассмотрении которых были выявлены нарушения законности со стороны сотрудников полиции.

Еще более дискуссионной является оценка деятельности ОВД по материалам, размещенным в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети Интернет. На первый взгляд, данный критерий вполне обоснован и уместен, однако выше уже исследовались средства формирования общественного мнения о деятельности полиции и отмечалось, что ведомственные СМИ и СМК имеют существенные «привилегии» по отношению к негосударственным средствам массовой информации. Таким образом, министерство получает возможность корректировать рассматриваемый показатель не через снижение критически настроенных субъектов информирования, а посредством массового «вброса» положительно оценивающих работу полиции публикаций. Кроме того, интересным представляется процесс определения единицы исчисления по рассматриваемому критерию. Можно ли сравнивать между собой статью на 50 строк в ведомственной газете о сельском участковом и двухчасовой документальный фильм, указывающий на коррумпированность руководства и сотрудников конкретного органа внутренних дел? А как тогда оценить труд интернет-блогеров, чья деятельность недавно была приравнена к деятельности СМИ? Можно ли отнести к самостоятельному материалу 140-символьное

---

<sup>1</sup> См.: Иншаков С. М. Латентная преступность в Российской Федерации: перспективы исследования // URL: [http://sartraccc.ru/i.php?oper=read\\_file&filename=Pub/inshakov\(10-04-10\).htm](http://sartraccc.ru/i.php?oper=read_file&filename=Pub/inshakov(10-04-10).htm) (дата обращения: 24.08.2015).

сообщение в микроблоге «Twitter»? Если да, то, полагаем, позитивного показателя по рассматриваемому критерию министерство не достигнет никогда, да и об объективности оценки говорить будет невозможно.

Наконец, внимания заслуживает деятельность органов внутренних дел в сфере предоставления государственных услуг. После образования Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации количество государственных услуг, предоставляемых МВД России значительно сократилось<sup>1</sup>. В настоящее время МВД России предоставляет 7 государственных услуг (ранее их было 36). При этом некоторые из них трудно назвать услугой. Например, вряд ли можно утверждать, что предоставление апостиля, выдача справок о наличии (отсутствии) судимости и проведение добровольной государственной дактилоскопической регистрации являются широко применяемыми услугами, позволяющими поставить удовлетворенность от их предоставления в один ряд с общественной оценкой защищенности жизни и здоровья. Думается, качество предоставления государственных услуг должно учитываться при оценке деятельности территориальных органов внутренних дел, однако для этого показателя необходимо установить понижающий коэффициент, дабы объективизировать итоговую вневедомственную оценку.

Анализируемый приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 определяет и алгоритм сведения всех указанных сведений в единый отчет. Изначально соответствующая информация аккумулируется в профильном подразделении центрального аппарата МВД России, а затем передается на обработку в Главный информационно-аналитический центр МВД России.

Примечательно, что пункт 7 Инструкции, утвержденной приказом, закрепляет следующую норму: «Территориальные органы МВД России разрабатывают собственные системы показателей оценки деятельности территориальных органов МВД России на районном уровне при сохранении основных подходов, предусмотренных настоящим приказом. При этом с учетом особенностей оперативной обстановки перечень показателей может быть изменен». С какой целью территориальные органы могут разрабатывать собственные системы показателей, если итоговая оценка региональному ОВД будет выставляться по нормативно закреплённой в приказе МВД России системе? Как следует трактовать категорию «основные подходы, предусмотренные настоящим приказом» применительно к общественной оценке деятельности полиции, если в самом приказе эти подходы касаются только ведомственной статистической отчетности? Данные вопросы, как представляется, ждут своего разрешения в будущем.

---

<sup>1</sup> Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации: указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 // Собр. законодательства РФ. – 2016. – № 15. – Ст. 2072.

Несмотря на высказанные критические замечания, можно уверенно констатировать поступательное развитие системы оценки деятельности полиции посредством общественного мнения. Такой вывод подтверждается ретроспективным изучением алгоритмов оценки деятельности полиции, созданной в ходе реформы системы МВД России. В соответствии с действовавшим до принятия указанного нормативного акта приказом МВД России от 26 декабря 2011 г. № 1310<sup>1</sup> итоговая комплексная оценка деятельности территориальных органов МВД России складывалась из следующих показателей: 1) оценка эффективности деятельности по ведомственным показателям; 2) оценка по результатам исследования общественного мнения, по итогам отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России перед законодательными (представительными) органами государственной власти соответствующих субъектов РФ, а также оценка информирования государственных и муниципальных органов, граждан о результатах их деятельности; 3) оценка эффективности деятельности территориальных органов МВД России в ходе инспекторских, контрольных, целевых и иных выездов, изучения информационно-аналитических материалов, полученных в рамках осуществления зонального контроля.

Думается, наиболее существенными недостатками этой системы оценки были следующие:

– по всем трем показателям субъектами формирования сводного отчета выступали те или иные подразделения МВД России, что закономерно ставило вопрос об объективности оценки;

– помимо «чистых» социологических данных в процессе вневедомственной оценки учитывались показатели, связанные с количеством и содержанием публичных отчетов должностных лиц МВД России;

– процедура формирования комплексной оценки органа внутренних дел оставалась закрытой, так как однозначно не разъяснялось, в каких пропорциях складываются ведомственный, инспекторский и общественный показатели.

Следует отметить, что ранее изданный приказ МВД России от 19 января 2010 г. № 25 «Вопросы оценки деятельности ОВД РФ, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования»<sup>2</sup> устанавливал

---

<sup>1</sup> Вопросы оценки деятельности территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 26 декабря 2011 г. № 1310 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

<sup>2</sup> Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования: приказ МВД России от 19 января 2010 г. № 25 (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

систему, при которой «общественное мнение» выступало одним из десяти критериев оценки деятельности ОВД с минимальным коэффициентом влияния – единицей. Безусловно, когда максимальный суммарный коэффициент критерия «раскрытие преступлений» составляет 24, а «общественное мнение» – 1, говорить о значимости этого критерия не приходится. И здесь вполне прав А. В. Куракин, когда отмечает, что никакие количественные или качественные показатели борьбы с преступностью не могут служить основным критерием оценки деятельности органов полиции. Как показывает опыт последних десятилетий, констатирует цитируемый автор, эти показатели достаточно часто фальсифицировались из конъюнктурных соображений, а также в погоне за так называемой «положительной динамикой служебных показателей»<sup>1</sup>. Кроме того, представляет интерес исследование В. В. Денисенко. Ученый провел опросы населения, которые убедили его в том, что граждан интересует не процент раскрываемости преступлений, а состояние спокойствия на улицах, состояние своей защищенности. И деятельность органов внутренних дел они оценивают не по результатам работы уголовного розыска, а по результатам деятельности или бездеятельности участковых уполномоченных полиции, сотрудников патрульно-постовой службы, ГИБДД<sup>2</sup>.

Таким образом, существенные противоречия в правовом регулировании процедуры оценки деятельности ОВД посредством общественного мнения требуют системного пересмотра структуры и полномочий подразделений ОВД в этой сфере.

Первостепенное значение здесь, как представляется, имеет объект оценки. В полиции практически нет подразделений, чей функционал может быть определен через одну-две титульные функции. Наиболее ярким примером, пожалуй, являются подразделения участковых уполномоченных полиции, которые имеют широкие полномочия как в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, так и в сфере реализации административно-юрисдикционной, профилактической и контрольно-надзорной деятельности. На каждом из указанных направлений так или иначе

---

<sup>1</sup> Куракин А.В. Предмет административно-правового регулирования в механизме противодействия коррупции в полиции: монография. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2013. – С. 150.

<sup>2</sup> См.: Денисенко В.В. Эффективное противодействие административной деликтности – перспективное и приоритетное направление имиджевой политики и имиджевой стратегии российской полиции: актуализация вопроса // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы V Всерос. науч.-практ. конф. 3 июня 2016 г. / редкол.: В. В. Грицай, А. С. Сиенкова, О. В. Шкея, М. Е. Труфанов, В. В. Денисенко. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России. 2016. – С. 6.

участвуют иные службы и подразделения, что неизбежно создает проблему персонализации полученной общественной оценки. Решение данного вопроса видится в использовании системы общественной оценки деятельности полиции, основным объектом которой будет не конкретное подразделение, а вид административной деятельности.

Общественная оценка административной деятельности полиции, как правило, ориентирована лишь на ее внешнюю специальную (основную) деятельность, которую О. И. Бекетов предлагал классифицировать в зависимости от групп общественных отношений, подлежащих регулированию<sup>1</sup>. Его видение во многом перекликается с классификацией основных направлений деятельности полиции, которая нормативно закреплена в части 1 статьи 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции». Шесть из десяти этих направлений могут быть полностью или частично отнесены к административной деятельности: 1) защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; 2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; 3) производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; 4) обеспечение правопорядка в общественных местах; 5) обеспечение безопасности дорожного движения; 6) контроль за соблюдением законодательства РФ в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности.

Применение подобной классификации при общественной оценке административной деятельности полиции вряд ли возможно, так как в рамках одного блока объединены различные по функциональному назначению формы деятельности. Наиболее приемлемая для применения в рассматриваемой сфере классификация административной деятельности полиции, думается, была предложена И. Ш. Киясхановым. Она опирается на юридические свойства той или иной государственной функции. По этому принципу выделяются учетно-регистрационная, лицензионно-разрешительная, административно-юрисдикционная и контрольно-надзорная деятельность<sup>2</sup>. Следует отметить, что в последний вид деятельности в настоящем исследовании также включаются обеспечение правопорядка в общественных местах и обеспечение безопасности дорожного движения. Эти две разновидности контрольно-надзорной деятельности полиции могут быть оценены с помощью репрезентативной выборки. Остальным функциям свойственен исключительно целевой подход.

---

<sup>1</sup> См.: Административная деятельность органов внутренних дел: учебник. Часть общая. – М.: ЦОКР МВД России, 2009. – С. 14.

<sup>2</sup> Киясханов И.Ш. Проблемы обеспечения прав и свобод граждан в сфере административной деятельности милиции: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М.: АУ МВД России, 1996. – С. 17.

Следующим значимым вопросом является определение методов и алгоритмов оценки административной деятельности полиции посредством общественного мнения. Думается, передача полномочий по выявлению и анализу оценки общественного мнения подразделению МВД России вряд ли целесообразна. В.Ю. Синюгин, рассматривая проблему разделения полномочий между государственными и общественными субъектами, отмечал, что перенесение функций органов государственной власти на саморегулируемые организации при сохранении государственного контроля за ними наиболее соответствует адекватному пониманию роли государства в условиях рыночной экономики<sup>1</sup>. В связи с этим предлагается оценивать деятельность органов внутренних дел на основе научно-исследовательской работы, проведенной в рамках государственного заказа. При этом полномочия по изучению и анализу общественного мнения следует делегировать заинтересованным общественным объединениям на конкурсной основе, обеспечив их необходимым финансированием из средств федерального бюджета. Следует согласиться с мнением Е. В. Климовской, которая предлагает децентрализовать опросы граждан, то есть «проводить мониторинг общественного мнения на уровне регионов, с учетом того, что каждый регион сам должен разработать свою систему изучения общественного мнения именно под свои специфические условия». Нельзя не признать справедливым также замечание указанного автора о том, что «опросы населения необходимо дополнять опросами самих сотрудников по основным проблемам своей деятельности»<sup>2</sup>. Это позволит сделать отношение правоохранителя к рассматриваемому критерию оценки более лояльным.

Вместе с тем полная децентрализация оценки, очевидно, приведет к трудностям при формировании общефедеральной оценки деятельности полиции, что также нежелательно. В настоящей работе механизм организации выявления общественного мнения в качестве критерия оценки работы полиции представлен в виде пошагового алгоритма:

1. Сбор данных и формирование технического задания к содержанию опросного листа. Исполнитель – УОС МВД России. Источниками информации должны выступить граждане, общественные объединения, территориальные и региональные органы внутренних дел, а также подразделения центрального аппарата МВД России.

---

<sup>1</sup> См.: Синюгин В. Ю. Административно-правовое обеспечение реформирования управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011. – С. 18, 19.

<sup>2</sup> Климовская Е. В. Общественное мнение как средство совершенствования деятельности органов внутренних дел // Актуальные проблемы совершенствования деятельности штабных подразделений органов внутренних дел: труды Академии управления МВД России. – 1998. – С. 94, 95.

2. Разработка типового опросного листа на федеральном уровне. Исполнитель – независимая экспертная организация, выигравшая конкурс на осуществление этой работы. В целях обеспечения доверия населения к экспертной организации в качестве посредника целесообразно привлечь Федеральную службу государственной статистики (Росстат), действующую на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2008 г. № 420<sup>1</sup>. На Росстат следует возложить обязанности, связанные с организацией конкурсов на федеральном, региональном и местном уровнях. Кроме того, Росстат должен быть наделен полномочием осуществлять контроль и координацию деятельности выигравших конкурс субъектов.

3. Проведение конкурса на доработку типового опросного листа с учетом региональной специфики. Исполнитель – региональные независимые экспертные организации, выигравшие конкурс на осуществление этой работы. Обеспечивающая, контрольная и координирующая работа должна осуществляться территориальными органами Росстата в субъектах РФ. Полученные опросные листы следует перерабатывать и дополнять не реже одного раза в пять лет. Должна быть предусмотрена и процедура мотивированного внепланового изменения содержания опросного листа.

4. Проведение социологического опроса, изучение его результатов, составление экспертного заключения. Исполнитель – региональные независимые экспертные организации, выигравшие конкурс на осуществление этой работы. Периодичность – ежемесячно.

5. Опубликование в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и последующая передача результатов регионального социологического исследования в Росстат. Исполнитель – региональные независимые экспертные организации.

6. Консолидация полученных результатов, формирование единого отчета об общественной оценке полиции в России, ознакомление с ними уполномоченных должностных лиц МВД России, граждан, общественных объединений и организаций. Исполнитель – Росстат либо общероссийская экспертная организация, выигравшая соответствующий конкурс. Обнародование результатов опроса общественного мнения о деятельности полиции должно осуществляться в порядке, предусмотренном частью 2 статьи 46 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» для опубликования результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами и референдумами.

---

<sup>1</sup> См.: О Федеральной службе государственной статистики: постановление Правительства Российской Федерации от 2 июня 2008 г. № 420 // Собр. законодательства РФ. – 2008. – № 23. – Ст. 2710.

7. Формирование и публикация комплексной оценки органа внутренних дел. Исполнитель – Общественный совет при МВД России при участии УОС МВД России. На этой стадии особое внимание следует обратить на обеспечение реального учета полученных данных. Предлагается объединить все показатели в две группы: ведомственно-инспекционная оценка и оценка посредством учета общественного мнения. Эти критерии должны иметь симметричные шкалы оценки, построенные по территориально-линейному принципу, и равный вес при выставлении комплексной оценки деятельности.

Реализация высказанных предложений может быть осуществлена без существенного изменения действующего законодательства, однако потребует масштабной коррекции подзаконных нормативных правовых актов и финансовых вложений, объем которых еще предстоит оценить.

Следующим важным вопросом, подлежащим разрешению при выявлении общественного мнения, является порядок привлечения респондентов к социологическому опросу. Несмотря на кажущуюся простоту, перенос традиционного подхода на правоохранительную сферу порождает определенные проблемы. В первую очередь они связаны с необходимостью производства выборки – метода исследования, при котором из общей изучаемой совокупности однородных единиц отбирается некоторая ее часть и только эта часть подвергается обследованию. Упрощенно выборки можно разделить на представительные (репрезентативные) и целевые. Первая учитывает половозрастную структуру населения, социальный состав и пространственную локализацию. Применительно к оценке деятельности регионального органа внутренних дел наиболее существенным ограничением будет локализация (жители конкретного региона), остальные же критерии должны максимально соответствовать социальной стратификации этого региона. При целевой выборке отбор респондентов осуществляется на основании таких, к примеру, признаков, как пол, возраст, образование, имущественное положение и др.

Учитывая необходимость получения конкретной и объективной оценки, основным критерием отбора респондентов является предположение о наличии у них информации о деятельности органов внутренних дел и способности беспристрастно высказать свое мнение относительно их работы. Здесь и кроется основная проблема – большая часть информации об обратившихся, либо находящихся на учете в полиции гражданах ограничена в доступе. Некоторые данные относятся к служебной информации. Другие имеют секретный характер, и на них распространяется режим государственной тайны. Часть данных защищается в режиме персональных данных, что исключает или затрудняет их передачу для проведения социологического исследования. Согласно Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О

персональных данных» в отношении таких сведений по умолчанию действует режим конфиденциальности – обязательное для соблюдения оператором или иным получившим доступ к персональным данным лицом требование не допускать их распространения без согласия субъекта персональных данных или наличия иного законного основания. В рассматриваемом случае оператором персональных данных выступает МВД России, что налагает на ведомство обязанность по сохранению этих сведений, за исключением случаев, когда их предоставление предусмотрено законом либо от субъекта-носителя данных получено письменное согласие на их использование.

Установление обязательного законодательного требования предоставления персональных данных преследует четко определенные цели – это защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства. Оценка деятельности государственного органа не может быть основанием законного требования предоставления персональных данных. Также маловероятным является добровольное согласие участника, например, уголовного судопроизводства на предоставление его данных сторонним организациям. Выход из сложившейся ситуации видится в использовании обезличенных персональных данных. Методика обезличивания определена приказом Роскомнадзора от 5 сентября 2013 г. № 996 «Об утверждении требований и методов по обезличиванию персональных данных»<sup>1</sup>.

Итак, наиболее значимым критерием при разграничении видов оценки административной деятельности полиции посредством учета общественного мнения, думается, является способ выборки при организации социологического исследования, гарантирующей информированность, объективность и беспристрастность мнений респондентов, положенных в основу его результатов. Принцип информированности требует использовать мнения лишь тех граждан, которые сталкивались с деятельностью оцениваемого подразделения. Теоретические основы проведения социологического исследования позволяют говорить о двух основных разновидностях оценки административной деятельности полиции посредством учета общественного мнения:

1. Репрезентативная оценка функций полиции, имеющих максимально широкий общественный охват по кругу участвующих в общественных отношениях лиц. Так, К. Д. Рыдченко справедливо отмечает, что «каждый в качестве пешехода, пассажира либо водителя

---

<sup>1</sup> Об утверждении требований и методов по обезличиванию персональных данных: приказ Роскомнадзора от 5 сентября 2013 г. № 996 // Рос. газета. – 2013. – 18 сент.

принимает участие в дорожном движении»<sup>1</sup>. Это указывает на допустимость использования репрезентативного метода при оценке деятельности по обеспечению дорожного движения.

2. Целевая оценка применяется в отношении имеющих линейный охват функций полиции, например, учетно-регистрационной деятельности. При этом оценка должна осуществляться лицами, обратившимися в полицию с целью регистрации какого-либо юридического факта или получения специального права. Оценку этих видов административной деятельности следует проводить на основании целевой выборки обезличенных персональных данных. Подобный механизм достаточно прост и на техническом уровне может быть доведен до автоматического режима с использованием современных информационных технологий.

Проведенное в настоящем параграфе исследование позволяет сделать следующие выводы:

1. Анализ нормативных правовых актов МВД России дает основания полагать, что в настоящее время стройной системы оценки административной деятельности полиции посредством общественного мнения не создано, так как:

1) по всем оценочным показателям субъектами информирования выступают те или иные подразделения МВД России, что ставит под сомнение объективность и беспристрастность оценки деятельности полиции;

2) нормативно закрепленные показатели вневедомственной оценки достаточно спорны и требуют доработки;

3) не выработан механизм независимой оценки деятельности ОВД посредством общественного мнения, так как формулировка технического задания, привлечение организации для проведения социологического исследования, прием и анализ полученных результатов осуществляют подразделения МВД России;

4) на УОС МВД России одновременно возлагаются обязанности по учету общественного мнения при оценке деятельности подразделений ОВД и по формированию позитивного общественного мнения о деятельности сотрудников ОВД, что ставит под сомнение объективность итоговой оценки;

5) пропорции учета вневедомственной оценки при формировании комплексной оценки деятельности органа внутренних дел представляются несправедливыми.

2. Предложен авторский алгоритм организации независимого выявления общественного мнения как критерия оценки деятельности

---

<sup>1</sup> Рыдченко К.Д. Административно-правовое обеспечение информационно-психологической безопасности органами внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2012. – С. 196.

полиции посредством привлечения региональных и общероссийских независимых экспертных организаций под контролем Федеральной службы государственной статистики (Росстата).

3. Учитывая необходимость получения конкретной и объективной общественной оценки деятельности полиции, основным критерием отбора респондентов должно являться предположение о наличии у них информации о деятельности органов внутренних дел и способности беспристрастно высказать свое мнение относительно их работы. В случае необходимости передачи персональных данных предполагаемых респондентов в негосударственные социологические службы они в обязательном порядке обезличиваются.

4. Проведенное исследование позволяет признать оптимальной систему общественной оценки не конкретного подразделения, а вида административной деятельности с использованием репрезентативной либо целевой выборки респондентов. К таким видам административной деятельности следует отнести учетно-регистрационную, административно-юрисдикционную и контрольно-надзорную деятельность.

## **§ 5. Организационно-правовой механизм оценки административно-юрисдикционной деятельности полиции**

Принято считать, что термин «юрисдикция» происходит от латинских слов *jus* – право и *dicere* – говорю<sup>1</sup>. Вместе с тем заслуживает внимания и точка зрения И. С. Перетерского, считавшего, что термин «юрисдикция» образован от сочетания «*jus*» «*dicere*» и переводится как разрешение конфликта или применение подлежащей властью установленных правил. В теории права под юрисдикцией обычно понимают установленную законом (или нормативным актом) совокупность правомочий соответствующих государственных органов разрешать правовые споры и решать дела о правонарушениях, т.е. оценивать действия лица или иного субъекта права с точки зрения их правомерности, применять юридические санкции к правонарушителям<sup>2</sup>. Административно-юрисдикционный процесс – деятельность субъектов публичной исполнительной власти по разрешению споров между различными субъектами, а также по применению мер административного и дисциплинарного принуждения, осуществляемая в административно-процессуальной форме<sup>3</sup>. В зависимости от содержания административно-юрисдикционную деятельность полиции можно разделить на производство

---

<sup>1</sup> См.: Юридическая энциклопедия. – М., 1998. – С. 504.

<sup>2</sup> См.: Там же.

<sup>3</sup> Бахрах Д. Н. Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. – Административное право: учебник для вузов. – М.: Норма, 2005. – С. 580.

по обращениям (заявления, жалобы, предложения) и административно-деликтное производство. Вместе с тем применительно к теме настоящего исследования можно согласиться с А. С. Дугенцом, который включает в содержание административной юрисдикции лишь правоохранительную деятельность органов государственного управления по рассмотрению дел об административных правонарушениях<sup>1</sup>.

Сфера деятельности органов внутренних дел касается значительного числа административных правонарушений как по их видовому составу, так и по их количеству<sup>2</sup>. Обладая в соответствии с КоАП РФ широкими полномочиями в этой сфере, органы внутренних дел фактически выступают основным субъектом, обеспечивающим общественную безопасность и общественный порядок путем применения мер административной ответственности. Производство же по жалобам, которое не имеет отношения к реализации уголовно-процессуальных полномочий полиции, но так или иначе производно и в определенной мере связано с оценкой контрольно-надзорной или административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел, может и должно быть оценено именно в рамках этих блоков.

Административно-юрисдикционная деятельность полиции может и должна оцениваться посредством общественного мнения, поскольку она выступает средством обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина; связана с применением государственного принуждения, ограничивающего права и свободы граждан; выступает одним из основных направлений деятельности полиции; ее промежуточные и конечные результаты подлежат обязательной государственной регистрации, что позволяет использовать репрезентативный метод оценки. Общественная оценка административно-юрисдикционной деятельности полиции имеет существенные особенности, учет которых обеспечит объективность получаемых в результате данной деятельности результатов.

Во-первых, общественной оценке должны подлежать лишь те административно-юрисдикционные действия сотрудников, которые осуществляются при участии граждан либо без их непосредственного участия, но затрагивают их права и свободы. В последнем случае закон, как правило, предусматривает процедуру обязательного уведомления заинтересованных лиц об осуществленных действиях и принятых решениях. Во-вторых, административно-юрисдикционная деятельность, как правило, характеризуется наличием спора между участниками

---

<sup>1</sup> См.: Дугенец А. С. Административно-юрисдикционный процесс. – М., 2003. – С. 10.

<sup>2</sup> См.: Денисенко В. В., Толстопятова О. В. Субъектный состав административно-деликтных отношений (вопросы теории и практики). – Волгоград: Издательство ВИЭСП, 2005. – С. 33.

производства. Это обстоятельство не должно быть положено в основу дискриминации мнения отдельных субъектов, но вместе с тем должно быть учтено при опросе общественного мнения. В-третьих, поточность и массовость реализации административно-юрисдикционной компетенции полиции в условиях «кадрового голода» в полиции может провоцировать формальное отношение сотрудников к выполняемым функциям, что ведет к нарушению прав граждан.

Полагаем, административно-юрисдикционная деятельность полиции должна оцениваться по трем базовым направлениям: эффективность, законность и соблюдение норм служебной этики. Эффективность рассматриваемого вида деятельности может быть определена по степени достижения задач производства по делам об административных правонарушениях, которые согласно статье 1.2 КоАП РФ сводятся к:

- защите личности, охране прав и свобод человека и гражданина, охране здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защите общественной нравственности, охране окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защите законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений;

- предупреждению административных правонарушений.

Законность производна от административно-правового статуса участника производства, целей и порядка осуществления административно-юрисдикционной деятельности. Соблюдение норм профессиональной этики унифицированно можно свести к безусловному исполнению требований Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих.

Далее следует определить сферы правоотношений, в которых органы внутренних дел выступают основным субъектом охранения и сферы, где сотрудники полиции имеют ограниченную компетенцию или вообще лишены каких-либо административно-юрисдикционных полномочий. Полагаем, к первой группе следует отнести такие объекты охраны, как права и свободы человека и гражданина, здоровье граждан, общественная нравственность, собственность, охрана окружающей среды и природопользования, безопасность дорожного движения и транспортная безопасность, порядок государственного управления, общественный порядок и общественная безопасность. Подобное заключение можно сделать при изучении полномочий должностных лиц полиции на возбуждение и рассмотрение соответствующих категорий дел. Всего в соответствии с частью 1 статьи 23.3 КоАП РФ к компетенции полиции отнесено более 150 составов административных правонарушений, содержащихся в 72 статьях Кодекса (см. приложение 3). В соответствии с

пунктом 1 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ должностным лицам полиции предоставлено право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных 195 статьями Особенной части КоАП РФ (см. приложение 4).

Административно-юрисдикционная деятельность полиции «складывается из последовательно совершаемых процессуальных действий и движется по определенным взаимосвязанным этапам, которые называются стадиями производства»: возбуждение дела об административном правонарушении; его рассмотрение; пересмотр постановлений или решений по делу; их исполнение<sup>1</sup>. На каждой из перечисленных стадий возможно принятие вариативных процессуальных решений, имеющих значение при общественной оценке рассматриваемого вида деятельности полиции. Вместе с тем учет мнения участников производства по делам об административных правонарушениях по всем возможным принятым решениям необоснованно усложнит эту процедуру. В связи с этим предлагается проведение целевого выборочного опроса лишь по «узловым», критически значимым позициям, к которым следует отнести:

1. Применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

2. Назначение административных наказаний в виде: конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишения специального права, предоставленного физическому лицу; административного ареста; дисквалификации; административного приостановления деятельности; обязательных работ; административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения

3. Отказ в возбуждении дела об административном правонарушении по результатам рассмотрения заявлений и сообщений в порядке, определенном КоАП РФ и Приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736.

4. Прекращение производства на стадии рассмотрения либо пересмотра (в результате судебного, либо внесудебного обжалования принятого решения) дела об административном правонарушении.

5. Отмену постановления о назначении административного наказания и возвращение дела на новое рассмотрение при наличии существенных нарушений процессуальных норм.

В основе общественной оценки административно-юрисдикционной деятельности полиции должны лежать общественные интересы по обеспечению правопорядка, которые могут быть выражены

---

<sup>1</sup> Бородин С. С., Громыко С. С. Административное право. Общая и Особенная часть: курс лекций. – СПб., 2007. – С. 229.

непосредственно либо опосредованно. В первом случае в результате правонарушения ущерб причиняется правам и законным интересам конкретного физического или юридического лица и это лицо желает восстановить исходное состояние правоотношений. Во втором случае правонарушение не предусматривает четко определенной потерпевшей стороны или таковая не желает инициации административно-деликтного производства либо относится к этому индифферентно. В этом случае производство по делу об административном правонарушении преследует исключительно публичные интересы, связанные с порицанием девиантного поведения одного во имя блага многих.

Подобное положение вещей с учетом содержания предыдущих параграфов настоящей главы наталкивает на мысль об административно-юрисдикционной деятельности полиции как государственной услуге и государственной функции. Конечно, речь не идет о введении в КоАП РФ элементов диспозитивности или «дел частного обвинения», но лишь акцентируется внимание на социально-психологических особенностях общественной оценки отдельных категорий правонарушений. Вместе с тем содержание административно-юрисдикционной деятельности полиции, для которой свойственны жестко определенные сроки и последовательная очередность сменяемых стадий, позволяет провести определенные параллели с рассмотренными выше административными регламентами государственных услуг и функций. Выше отмечалось, что внедрение лексически доступных для населения страны административных регламентов способствует повышению правовой грамотности населения, улучшению диалога между государственными органами, их должностными лицами и обществом. Поэтому, думается, целесообразно разработать административный регламент государственной услуги МВД России по производству по делам об административных правонарушениях по заявлениям (сообщениям) физических и юридических лиц, в котором детализировались и разъяснялись бы процессуальные нормы КоАП РФ.

Государственные услуги предоставляются исключительно по заявлениям физических или юридических лиц, что применительно к развиваемой концепции, с одной стороны, справедливо исключает из предметной сферы случаи производства по делам об административных правонарушениях, возбужденных по фактам, непосредственно обнаруженных сотрудниками полиции либо по сообщениям властных субъектов. С другой стороны, легальное определение потерпевшего и законного представителя потерпевшего по делу об административном правонарушении, закрепленное в статьях 25.2 – 25.4 КоАП РФ, не совпадает с потенциальным перечнем заявителей, которые могут быть заинтересованы в возбуждении дела.

В целях полноценного учета общественных интересов в рамках административно-юрисдикционного производства уместно поставить

вопрос о закреплении де-юре особого административно-процессуального статуса «заявителя-свидетеля», которой бы пользовался правами, закрепленными в части 2 статьи 25.6 КоАП РФ, а также был вправе знакомиться со всеми материалами дела о заявленном им правонарушении и самостоятельно представлять доказательства. Появление этого, по сути дела, нового участника производства по делу об административном правонарушении противоречит смыслу КоАП РФ. Приходится признать, что практическая реализация данного предложения вряд ли возможна без внесения соответствующего изменения в главу 25 КоАП РФ. Дело в том, что, как верно отмечает М. Е. Труфанов, административно-юрисдикционная деятельность должна быть обеспечена только на уровне закона<sup>1</sup>. Добавим, закона федерального, а именно КоАП РФ, поскольку речь идет о расширении круга участников производства по делу об административном правонарушении, закрытый перечень которых содержится в главе 25 Кодекса. Конечно, эта проблема требует проведения самостоятельного исследования и обозначена лишь в порядке ее постановки для обсуждения научным сообществом.

Предоставление услуги может осуществляться в двух формах: усеченной (регистрация заявления или сообщения; возбуждение дела об административном правонарушении; передача материалов на рассмотрение компетентного субъекта) и полной, итогом которой является рассмотрение дела об административном правонарушении, по существу. Результатом предоставления услуги следует считать вынесение постановления о назначении административного наказания либо определения о передаче дела в суд или иной компетентный орган для назначения административного наказания, будь то административный арест или лишение специального права. Решение об отказе в возбуждении дела или о прекращении производства по делу следует признать отказом в предоставлении государственной услуги.

Крайне неоднозначная ситуация возникает в случае, когда административное правонарушение совершено неустановленным лицом. Думается, отсутствие в административно-деликтном законодательстве возможности возбуждения дела об административном правонарушении в отношении неизвестного лица является анахронизмом, наследством советской правовой системы. Новые реалии, связанные с развитием институтов гражданского общества, повышением уровня правосознания в обществе и социальной активности граждан, постепенным переходом к так называемому «сервисному государству», требуют от органов публичной власти внимательнее относиться к заявлениям граждан, пусть даже в них и сообщается о правонарушении некриминального характера. Необходимо

---

<sup>1</sup> См.: Труфанов М.Е. Применение норм административного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2007. – С. 13.

законодательно предусмотреть возможность возбуждения и приостановления производства по делам об административных правонарушениях, по которым подлежащее ответственности лицо не было установлено, если основанием возбуждения послужило заявление потерпевшего. Предложенная новелла потребует внесения изменений в раздел IV КоАП РФ «Производство по делам об административных правонарушениях». Отметим, что в части 1 статьи 42.18 «Административное расследование» проекта Кодекса об административных правонарушениях РФ (№ 957581-6)<sup>1</sup>, внесенного 18 декабря 2015 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации группой депутатов (В. Н. Плигин и др.), предусмотрена возможность возбуждения дела об административном правонарушении с проведением административного расследования в случае, если после выявления признаков значительного административного правонарушения или грубого административного правонарушения требуется установление лица, подлежащего привлечению к административной ответственности.

Не менее проблемно выглядит определение в регламенте порядка передачи дела или материала по подведомственности, территориальности, подсудности. Межведомственная передача рассматриваемой государственной услуги неизбежно окажется затруднена из-за необходимости подписания единого административного регламента всеми теми органами, чьи должностные лица уполномочены в соответствии с главой 23 КоАП РФ рассматривать дела об административных правонарушениях.

Общественная оценка реализуемой полицией административно-юрисдикционной деятельности по заявлениям (сообщениям) негосударственных субъектов может быть дана заявителем (потерпевшим) посредством опроса общественного мнения при целевой выборке респондентов. Критериями оценки в данном случае могут быть:

1) понятность, полнота, доступность и полезность информирования о порядке осуществления приема, регистрации и рассмотрения заявлений и иных сообщений об административных правонарушениях, компетентность и полнота запрошенных у сотрудников полиции разъяснений;

2) законность отказа в возбуждении дела об административном правонарушении – факультативный критерий оценки, применяемый к лицам, по заявлениям которых было принято соответствующее процессуальное решение. В каждом таком случае следует устанавливать, считает ли респондент законным принятое решение, были ли ему разъяснены причины отказа, считает ли он их объективными, разъяснен ли ему порядок обжалования принятого решения, считает ли он принятое

---

<sup>1</sup> URL:<http://asozd.duma.gov.ru/addwork/scans.nsf> (дата обращения: 04.09.2016)

решение коррупционно-мотивированным. Следует заметить, что по итогам рассмотрения заявления (сообщения) о происшествии может быть вынесено решение как об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, так и о преступлении. Однозначно произвести предварительную квалификацию конкретного юридического факта достаточно трудно, а подчас и вовсе невозможно. Следовательно, в целях обеспечения полноты общественной оценки деятельности полиции следует закрепить аналогичный механизм опроса заявителей по итогам обращений в органы внутренних дел, в которых принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела. Однако общественная оценка уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел требует самостоятельного исследования и не входит в предмет настоящей работы;

3) полнота собранной по факту заявления информации и достаточность принятых на стадии возбуждения дела об административном правонарушении мер административного принуждения – основной критерий оценки административно-юрисдикционной деятельности полиции, характеризующий уровень заинтересованности и компетентности должностных лиц органов внутренних дел, участвовавших в сборе материала и принятии решения по делу об административном правонарушении. В рамках этого критерия оценки следует выяснить, доволен ли в целом респондент принятыми по факту его заявления мерами, были ли они своевременны и достаточны, причинило ли получение услуги ему существенные неудобства, имелись ли признаки затягивания производства и коррупции со стороны сотрудников полиции, имеются ли у респондента предложения по совершенствованию организации административно-юрисдикционной деятельности полиции;

4) информированность заявителя о принятом по итогам его обращения решении, своевременность этого решения и справедливость назначенного наказания;

5) достижение задач административно-юрисдикционного производства: критерий выступает основной сутью оценки административно-юрисдикционной деятельности полиции; предусматривает получение ответа на вопрос, повлияли ли принятые полицией меры на общее состояние правопорядка в определенной сфере общественных отношений или местности, а если да, то как заявитель может оценить степень этого влияния (незначительное, среднее, существенное);

6) соблюдение норм служебной этики – оценивается корректность поведения, чистота и понятность речи сотрудника, его внешний вид и состояние служебных автомобилей и (или) помещений, нахождение в которых было необходимо в связи с обращением в полицию;

7) трудоемкость обжалования – является комплексным факультативным критерием, который выносится на оценку лицам,

реализовавшим право на обжалование принятого должностным лицом полиции решения в судебном либо административном порядке. В случае обжалования в суд или прокуратуру перед респондентами должны ставиться вопросы, оценивающие доступность информации о порядке обжалования, трудоемкость и наличие административных преград со стороны полиции при сборе необходимых для обжалования документов, и наконец, удовлетворенность принятым по итогам обжалования решением. В случае успешного обжалования первоначального решения следует определить причины незаконного отказа в возбуждении дела об административном правонарушении. При оценке приема, рассмотрения и разрешения поданной гражданином во внесудебном порядке жалобы вышестоящему должностному лицу полиции перед респондентом помимо указанных выше, следует поставить вопросы, характеризующие деятельность этого должностного лица с позиции содержания указанных выше критериев 3 и 4.

Таким образом, получив статистические сведения, характеризующие основные показатели административно-юрисдикционной деятельности полиции по заявлениям граждан, и обезличенные персональные данные заявителей, организатор опроса общественного мнения производит целевую выборку по алгоритму:

- если по итогам заявления дело об административном правонарушении было возбуждено, рассмотрено и по нему вынесено решение о наложении административного наказания, заявителю надлежит оценить работу полиции по критериям 1, 3 – 6;

- если по итогам заявления принято решение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении или лицу не известно о результатах рассмотрения его обращения, ему следует оценить работу полиции по критериям 1, 3, 5 и 6;

- если по итогам заявления принято решение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении и заявителем это решение обжаловалось, ему следует оценить работу полиции по критериям 1, 2, 5–7.

Вместе с тем наибольшее число случаев применения административно-юрисдикционных полномочий полицией остается не охваченным предлагаемой в настоящем исследовании государственной услугой. Дело в том, что при производстве по делу об административном правонарушении, самостоятельно выявленном сотрудниками полиции или основывающемся на сообщении из государственного органа или органа местного самоуправления, превалируют публичные интересы, которые обеспечиваются в рамках реализации государственной функции. При общественной оценке этой деятельности следует использовать несколько иной алгоритм опроса респондентов, имеющих административно-правовой статус лица, в отношении которого ведется производство по делу об

административном правонарушении, и свидетеля.

Административно-правовой статус свидетеля закреплен в статье 25.6 КоАП РФ. Свидетель включается в производство по делу для сообщения или уточнения значимых обстоятельств. Следовательно, при его опросе оценке должны подлежать действия сотрудников полиции, связанные со сбором информации от свидетеля, ее документированием и использованием. Как представляется, в составе мнения данного участника административного процесса следует выделить два основных блока: 1) процедурно-организационный; 2) этический.

Первый непосредственно связан с соблюдением сотрудником полиции прав свидетеля, перечисленных в части 3 статьи 25.6 КоАП РФ. Во-первых, следует узнать, сообщены и разъяснены ли они свидетелю, если да – то на какой стадии опроса. Далее следует установить, не ограничивал ли сотрудник полиции права, предоставленные свидетелю. Затем следует обратить внимание на содержательную часть работы со свидетелем. Прежде всего свидетелем должны быть оценены полнота опроса и объективность вносимой в соответствующие документы сведений, реакция сотрудников полиции на сделанные в процессе либо после опроса замечания и дополнения. Кроме того, следует предложить свидетелю оценить правомерность действий сотрудника полиции в отношении иных участников производства, которые были совершены в его присутствии. Здесь же следует уточнить, насколько серьезные неудобства были причинены свидетелю в связи с участием в производстве по делу об административном правонарушении. Завершением опроса на этой стадии является минимизация субъективности в высказанных гражданином замечаниях. По каждому случаю, когда свидетель добросовестно заблуждается относительно нарушения своих прав, следует проводить разъяснительную беседу и рекомендовать изучение нормативных правовых актов, регламентирующих соответствующие отношения.

В рамках этического блока оценивается речь, внешний вид и поведение опрашиваемого сотрудника полиции: вежливость, ненавязчивость, отзывчивость, компетентность в вопросах права, аккуратность.

Немаловажным также является и стимулирование свидетелей к сотрудничеству с органами внутренних дел. Некоторые авторы предлагают ввести поощрения трудового, морального или материального характера<sup>1</sup>. Думается, наиболее уместными и эффективными будут льготы именно трудового (дополнительные дни отпуска, отгулы) и морального (благодарность) характера. Напротив, установление повсеместного материального стимулирования свидетелей приведет к злоупотреблениям

---

<sup>1</sup> См.: Белоусова И. В. Принцип общественного участия в производстве по делам об административных правонарушениях // Закон и право. – 2011. – № 8. – С. 98–101.

и фальсификации персональных данных.

Говоря о проведении выборки среди свидетелей, мы сталкиваемся с проблемами организационного характера – дело в том, что в существующих автоматизированных информационных системах МВД России, учитывающих административную статистику, информация о наличии и установочных данных свидетеля не накапливается. Таким образом, для учета общественного мнения следует развивать ведомственные информационные системы и обязать соответствующих операторов вносить и учитывать персональные данные свидетелей по делу.

Особое внимание при выявлении общественного мнения об эффективности административно-юрисдикционной деятельности полиции следует уделить опросу лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Правовой статус этого участника производства урегулирован статьей 25.1 КоАП РФ. Мнение данного участника производства о полиции практически во всех случаях конфликтно и негативно, что не должно быть расценено как основание для отказа учета этого мнения. Полагаем, по аналогии со свидетелем в составе общественного мнения данного участника административного процесса следует выделить те же два основных блока: процедурно-организационный и этический.

Если соблюдение норм служебной этики сотрудниками полиции может быть оценено правонарушителями по аналогии с потерпевшими и свидетелями, то содержание первого блока будет существенно отличаться от объема информации, запрашиваемой у иных участников административного производства. Так, в рамках процедурно-организационного блока у лица, в отношении которого велось производство по делу об административном правонарушении, следует выяснять:

- 1) собственную оценку противоправности совершенного им деяния;
- 2) оценку целесообразности, соразмерности и законности применения мер административного пресечения и мер обеспечения производства;
- 3) оценку компетентности действий сотрудника при возбуждении или возбуждении и рассмотрении дела об административном правонарушении;
- 4) оценку справедливости назначенного наказания;
- 5) оценку степени корректирующего влияния факта привлечения к административной ответственности на поведение субъекта в будущем.

Отдельные критерии оценки требуют дополнительного разъяснения.

Во-первых, в случае отрицания гражданином наличия в его действиях состава административного правонарушения целесообразно уточнить, были ли ему разъяснены порядок и основания обжалования вынесенного решения, воспользовался ли он этим правом, если да – то

каков был итог, если нет – каковы причины отказа от подачи жалобы. Таким образом, выборка респондентов должна проводиться по делам об административных правонарушениях: если в результате пересмотра дело отправлено на повторное рассмотрение в связи с нарушением процессуальных норм; производство по делу прекращено на стадии рассмотрения либо пересмотра (обжалования); решение о назначении административного наказания вступило законную в силу.

Во-вторых, дискуссионным является отнесение мер административного пресечения и мер обеспечения производства к самостоятельному критерию оценки административно-юрисдикционной деятельности полиции. Не следует рассчитывать, что респондент сможет ограничить эти действия и составляемые по их итогу документы от прочих административно-процессуальных сроков и документов. Исчерпывающий перечень мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях закреплен в статье 27.1 КоАП РФ, содержание каждого из них достаточно детально раскрыто в последующих статьях главы 27 Кодекса. Применение мер обеспечения производства является наиболее сложным в морально-психологическом плане моментом производства, так как именно на этом этапе пресекается правонарушение и лицо, подлежащее привлечению к ответственности, наиболее активно осуществляет противодействие сотрудникам полиции, надеясь избежать ответственности. Этот факт обуславливает особый интерес к подвергнутым подобным мерам принуждения участникам производства. Следовательно, выборка респондентов для опроса должна производиться по делам, в материалах которых указывается на причинение вреда здоровью в результате применения физической силы или специальных средств, а также на применение мер обеспечения производства.

В-третьих, следует понимать, что на искреннее раскаяние правонарушителя рассчитывать приходится достаточно редко, обычно по отношению к полиции они испытывают агрессию или обиду. Поэтому в данном случае уместно применять понижающий коэффициент оценки административно-юрисдикционной деятельности полиции делинквентом при сведении воедино данных опроса общественного мнения. Ранее, говоря об организации сбора мнения граждан, исходной была мысль, что любое ограничение права высказывать свое мнение противоправно и негативно отразится на объективности проводимой оценки. При этом в основе опроса лежит аксиома, что правопорядок выступает необходимой гарантией сосуществования граждан в современном обществе, а государственная власть вправе применять меры принуждения. Однако, когда данная идея используется в среде правонарушителей, она получает существенное искажение. Речь идет о лицах – носителях криминальной субкультуры, склонных к противоправному поведению, которыми высказанный тезис отрицается. В связи с этим предлагается ограничить в

праве на оценку административно-юрисдикционной деятельности полиции лиц, подвергнутых уголовной ответственности, чья судимость не снята и не погашена, либо три и более раза в течение года подвергнутых административной ответственности за совершение умышленных правонарушений против здоровья, общественной нравственности и порядка управления, а также посягающих на общественный порядок и общественную безопасность. Целевая выборка среди подобного специального контингента должна проводиться лишь в случае прекращения производства по делу на стадии его рассмотрения либо пересмотра. Подобная точка зрения может быть воспринята как проявление дискриминации. Однако, думается, она является логичным последствием состояния судимости и привлечения к административной ответственности, которое призвано обеспечить объективность общественной оценки системой такого рода сдержек и противовесов.

Резюмируя проведенное в настоящем параграфе исследование, можно сделать следующие выводы и предложения:

1. При оценке административно-юрисдикционной деятельности полиции целесообразно проведение выборочного опроса по «узловым», критически значимым процессуальным решениям: применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; назначение административных наказаний, предусмотренных пунктами 4 – 6, 8 – 11 части 1 статьи 3.2 КоАП РФ; отказ в возбуждении дела об административном правонарушении; прекращение производства на стадии рассмотрения либо пересмотра (в результате судебного либо внесудебного обжалования принятого решения) дела; отмена постановления о назначении административного наказания и возвращение дела на новое рассмотрение при наличии существенных нарушений процессуальных норм.

2. Предлагается разработать административный регламент государственной услуги МВД России по производству по делам об административных правонарушениях по заявлениям (сообщениям) физических и юридических лиц, в котором бы детализировались и разъяснялись процессуальные нормы КоАП РФ. Общественную оценку этого вида административно-юрисдикционной деятельности полиции можно было бы также осуществлять в административно-процедурном порядке по критериям: 1) понятность, полнота, доступность и полезность информирования о порядке осуществления приема, регистрации и рассмотрения заявлений и иных сообщений об административных правонарушениях, компетентность и полнота запрошенных у сотрудников полиции разъяснений; 2) законность отказа в возбуждении дела об административном правонарушении (факультативный критерий); 3) полнота собранной по факту заявления информации и достаточность принятых на стадии возбуждения дела об административном

правонарушении мер административного принуждения; 4) информированность заявителя о принятом по итогам его обращения решении, своевременность этого решения и справедливость назначенного наказания; 5) достижение задач административно-юрисдикционного производства; 6) соблюдение норм служебной этики; 7) трудоемкость обжалования (факультативный критерий).

3. Общественная оценка преследующего публичный интерес производства по делам об административных правонарушениях должна опираться на мнение свидетелей и лиц, в отношении которых ведется или велось производство по делам об административных правонарушениях. В составе оценки данными субъектами административно-юрисдикционной деятельности полиции следует выделить два основных блока: 1) процедурно-организационный; 2) этический. В рамках этического блока оценивается речь, внешний вид и поведение опрашиваемого сотрудника полиции: вежливость, ненавязчивость, отзывчивость, компетентность в вопросах права, аккуратность. Содержание вопросов процедурно-организационного блока у названных участников будут существенно различаться.

4. Критериями общественной оценки административно-юрисдикционной деятельности полиции свидетелями по делу об административном правонарушении являются: 1) понятность, полнота, доступность и полезность информирования о порядке осуществления приема, регистрации и рассмотрения заявлений и иных сообщений об административных правонарушениях, компетентность и полнота запрошенных у сотрудников полиции разъяснений; 2) законность отказа в возбуждении дела об административном правонарушении (факультативный); 3) полнота собранной по факту заявления информации и достаточность принятых на стадии возбуждения дела об административном правонарушении мер административного принуждения; 4) информированность заявителя о принятом по итогам его обращения решении, своевременность этого решения и справедливость назначенного наказания; 5) достижение задач административно-юрисдикционного производства; 6) соблюдение норм служебной этики; 7) трудоемкость обжалования (факультативный).

5. Критериями общественной оценки административно-юрисдикционной деятельности полиции лицами, в отношении которых велось или ведется производство по делу об административном правонарушении, являются: 1) собственная оценка противоправности совершенного деяния; 2) оценка целесообразности, соразмерности и законности применения мер административного пресечения и мер обеспечения производства; 3) оценка компетентности действий сотрудника при возбуждении или возбуждении и рассмотрении дела об административном правонарушении; 4) оценка справедливости

назначенного наказания; 5) оценка степени корректирующего влияния факта привлечения к административной ответственности на поведение субъекта в будущем.

6. Предлагается ограничить в праве на общественную оценку административно-юрисдикционной деятельности полиции лиц, чья судимость за совершение преступления не снята и не погашена, а также лиц, три и более раза в течение года подвергнутых административной ответственности за совершение умышленных правонарушений против здоровья, общественной нравственности и порядка управления, а также посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование проблемы общественного контроля административной деятельности полиции и ее оценки посредством общественного мнения, проведенное в монографии, позволяет сделать следующие основополагающие выводы, сформулировать предложения и рекомендации:

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

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

2. Авторами отстаивается точка зрения об избыточной централизации системы информационного взаимодействия между полицией и обществом. Для достижения поставленных перед полицией задач в сфере взаимодействия с обществом следует децентрализовать систему распространения обезличенных статистических сведений в форме открытых данных, предоставив максимально допустимую свободу действий территориальным органам внутренних дел по субъектам Российской Федерации.

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

4. Специфика осуществляемых службой охраны общественного порядка полиции полномочий позволяет признать оптимальной систему общественной оценки контрольно-надзорной и административно-юрисдикционной деятельности полиции. Ориентированный на возможность корректировки конкретных индикаторов выявленной оценки, данный подход обеспечит заинтересованное взаимодействие всех служб и подразделений полиции, направленное на всемерное обеспечение общественных интересов.

5. Общественный контроль деятельности полиции представляет собой деятельность институтов гражданского общества, заключающуюся в

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

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

6. Существующую концепцию общественного контроля следует охарактеризовать как государственно-дозволительную, так, как и перечень, и полномочия субъектов общественного контроля характеризуются существенными ограничениями и изъятиями, при этом само право осуществлять общественно-контрольную деятельность нередко ставится законодателем в зависимость от определенных условий. Автором предлагается либерализация подходов к определению перечня субъектов общественного контроля посредством выделения в их составе субъектов гражданского общественного контроля и субъектов квалифицированного общественного контроля. Результаты контрольной деятельности последних должны быть обязательны для учета в деятельности полиции.

7. Предложены типовая штатная численность и авторский механизм формирования общественных советов при органах МВД России, базирующийся на выборности членов советов при территориальных органах МВД России районного уровня и представительном

делегировании членов в состав вышестоящих общественных советов. Разработаны квалификационные требования к членам общественных советов и обстоятельства, препятствующие членству в данном органе.

8. Изучение форм общественного контроля административной деятельности полиции позволяет говорить о наличии существенных пробелов и противоречий в нормативном регулировании процесса их реализации и учета полученных результатов. Авторами предлагается классификация данных форм контрольной деятельности в рамках двух групп: осуществляемые на стадии наблюдения и применяемые в случае выявления признаков нарушения законности.

9. Общественную оценку контрольно-надзорной деятельности полиции в сфере обеспечения правопорядка в общественных местах и в сфере безопасности дорожного движения целесообразно осуществлять в рамках организационного и этического модулей, при этом критериями оценки будут выступать оценка состояния защищенности граждан от преступлений и административных правонарушений; оценка законности, обоснованности, своевременности и полноты действий сотрудников полиции (применяемых ими административных процедур) при пресечении, предупреждении и профилактике противоправных посягательств; соответствия поведения, речи и внешнего вида сотрудника полиции этическим нормам; оценка компетентности сотрудников полиции по вопросам, не связанным с выявлением, пресечением и профилактикой правонарушений; своевременность и полнота оказываемой гражданам помощи по вопросам, не связанным с выявлением, пресечением и профилактикой правонарушений.

Общественную оценку деятельности полиции в сфере технического надзора, дорожного инспектирования и организации движения следует осуществлять посредством совокупной характеристики реализации полномочий всеми государственно-властными субъектами, уполномоченными в сфере дорожно-технического надзора. Это позволит стимулировать эти органы и организации к нацеленному на реальное решение существующих проблем взаимодействию.

Общественная оценка индивидуального административного надзора полиции должна включать два основных блока: организационный блок имеет три «ступени» опроса (для всех поднадзорных; для поднадзорных, освободившихся из мест лишения свободы; для поднадзорных, в отношении которых установлены отдельные административные ограничения) и оценивает информированность поднадзорного о собственном правовом статусе, законность и эффективность применяемых в рамках надзора мер принуждения; этический блок оценивает соответствие поведения, речи и внешнего вида осуществляющего контроль сотрудника полиции этическим нормам, его правовую грамотность и компетентность.

10. Внедрение оценки административно-юрисдикционной деятельности полиции посредством общественного мнения требует учитывать частно-правовую заинтересованность в производстве по делам несовершеннолетних. Авторами предлагается разработка и принятие административного регламента государственной услуги МВД России по производству по делам об административных правонарушениях по заявлениям (сообщениям) физических и юридических лиц.

Общественную оценку рассматриваемого вида деятельности полиции целесообразно проводить посредством целевого опроса по «узловым», критически значимым процессуальным решениям. Критериями оценки при этом следует признать: 1) понятность, полноту, доступность и полезность информирования о порядке осуществления приема, регистрации и рассмотрения заявлений и иных сообщений об административных правонарушениях, компетентность и полноту запрошенных у сотрудников полиции разъяснений; 2) законность отказа в возбуждении дела об административном правонарушении (факультативный критерий); 3) полноту собранной по факту заявления информации и достаточность принятых на стадии возбуждения дела об административном правонарушении мер административного принуждения; 4) информированность заявителя о принятом по итогам его обращения решении, своевременность этого решения и справедливость назначенного наказания; 5) достижение задач административно-юрисдикционного производства; 6) соблюдение норм служебной этики; 7) трудоемкость обжалования (факультативный критерий).

Общественную оценку административно-юрисдикционной деятельности полиции свидетелями и лицами, в отношении которых ведется или велось производство по делу об административном правонарушении, предлагается осуществлять в усеченном объеме посредством оценки законности и эффективности примененных полицией мер административного принуждения и соблюдения полицейскими требований служебной этики.

Подводя итог проведенного исследования, хотелось бы отметить, что в рамках одной работы разрешить все проблемы реализации общественного контроля и оценки административной деятельности полиции посредством общественного мнения, безусловно, невозможно. Значимость проведенного исследования заключается в первую очередь в привлечении внимания научного сообщества к вопросам формирования системы эффективного взаимодействия институтов гражданского общества с осуществляющими публично-правовые функции подразделениями полиции. Хочется верить, что сделанные в работе выводы, а также высказанные ее авторами замечания и предложения позволят продолжить востребованные теорией и практикой научные изыскания в данной сфере.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

## I. Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года : 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 // СПС «КонсультантПлюс».

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

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

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

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

6. О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 27. – Ст. 3881.

7. Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств : федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 18. – Ст. 1720.

8. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2002. - № 18. – Ст. 1720.

9. О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» : федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 112-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 23. – Ст. 2870.

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

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

12. О персональных данных : федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152 – ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2006. – № 31 (ч. 1). – Ст. 3451.

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

14. О государственной тайне : закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 // Собр. законодательства РФ. – 1997. – № 41. – Ст. 8220 – 8235.

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

16. Об общественном (гражданском) контроле в Пермском крае : закон Пермского края от 21 декабря 2011 г. № 888-ПК // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

17. Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия) : закон Республики Саха (Якутия) от 30 апреля 2014 г. 1305-3 № 167-V // Ил Тумэн. – 2014. – № 21. – Ст. 5 – 42.

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

19. Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации : указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 157 // Собр. законодательства РФ. – 2016. – № 15. – Ст. 2072.

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

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

22. Об утверждении перечня информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, размещаемой в сети Интернет : указ Президента РФ от 10 августа 2011 г. № 1060 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 33. – Ст. 4903.

23. Об утверждении Положения об Общественном совете при МВД Российской Федерации : указ Президента РФ от 28 июля 2011 г. № 1027 // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 31. – Ст. 4712.

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

25. Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 249 // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 10. – Ст. 1335.

26. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» : постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142 // Собр. законодательства РФ. – 2012. – № 46. – Ст. 6350.

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

28. О Федеральной службе государственной статистики : постановление Правительства Российской Федерации от 2 июня 2008 г. № 420 // Собр. законодательства РФ. – 2008. – № 23. – Ст. 2710.

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

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

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

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

33. О порядке размещения информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в сети Интернет : приказ МВД России от 12 ноября 2011 г. № 1136 // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

34. О совершенствовании деятельности подразделений информации и общественных связей, пресс-служб органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России : приказ МВД России от 6 сентября 2011 г. № 995 // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

35. Об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 14 декабря 2006 г. № 1025 // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

36. Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 // Рос. газета. – 2014. – 17 янв.

37. Об утверждении Положения об Общественном совете при ГУ МВД России по Московской области : приказ ГУ МВД России по

Московской области от 29 августа 2011 г. № 524 // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

38. Об утверждении порядка присутствия членов Общественных советов при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах при проведении должностными лицами органов внутренних дел личного приема граждан : приказ МВД России от 31 августа 2011 г. № 988 // Рос. газета. – 2011. – 26 окт.

39. Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне : приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2011. – № 28.

40. Об утверждении требований и методов по обезличиванию персональных данных : приказ Роскомнадзора от 5 сентября 2013 г. № 996 // Рос. газета. – 2013. – 18 сент.

41. Об утверждении Концепции совершенствования взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2005-2008 годы : приказ МВД России от 5 сентября 2005 г. № 718 // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

42. Инструкция о порядке определения стажа работы по юридической профессии для кандидатов на должности судей федеральных судов (утв. Минюстом РФ, Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ 27 декабря 1996 г. № 10 (35) – 5) // БНА ФОИВ. – 1997. – № 4.

## II. Диссертации, авторефераты диссертаций

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

44. Демидов А. С. Право и общественное мнение: вопросы теории : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2008. – С. 3.

45. Десятых П. В. Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – С. 11.

46. Забралова О.С. Развитие общественного контроля в сфере деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2012. – С. 9.

47. Зимин Е. А. Механизм обеспечения конституционных прав человека в сфере деятельности полиции США : дис. ... канд. юрид. наук – Москва, 2015. – С. 188.

48. Ивлиев П.В. Общественные палаты субъектов Российской Федерации как институты гражданского общества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – С. 8.

49. Килясханов И.Ш. Проблемы обеспечения прав и свобод граждан в сфере административной деятельности милиции : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М.: АУ МВД России, 1996. – С. 17.

50. Курмаев Р.М. Общественная палата Российской Федерации как институт гражданского общества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 8.

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

52. Рыдченко К.Д. Административно-правовое обеспечение информационно-психологической безопасности органами внутренних дел Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2012. – С. 196.

53. Синюгин В.Ю. Административно-правовое обеспечение реформирования управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011. – С. 18, 19.

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

55. Труфанов М.Е. Применение норм административного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2007. – С. 13.

### III. Литература. Монографии

56. Административная деятельность органов внутренних дел : учебник. Часть общая. – М.: ЦОКР МВД России, 2009. – С. 14.

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

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

59. Братановский С. Н. Административное право : учебник. – М.: Директ-Медиа, 2013. – С. 853.

60. Ведомственное нормотворчество. Теория и практика применения [Электронный ресурс] / под ред. М.А. Лапиной, В.А. Баранова. – М.: Проспект, 2014. – 240 с.

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

62. Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Сочинения Гоббс Т. в двух томах. Том 2. – М.: Мысль, 1991. – С. 132, 133.
63. Даниленко В. И. Современный политологический словарь / В. И. Даниленко. – М.: Nota Bene, 2000. – С. 500.
64. Забралова О. С. Общественный контроль в Российской Федерации: монография. – М.: НАВИГАТОР, 2011. – С. 18.
65. Конин Н. М. Административное право России. Общая и особенная части : курс лекций. – М., 2004. – С. 234 – 236.
66. Короткова Л. Н. Социология общественного мнения : конспект лекций. – СПб.: изд-во Михайлова В.А., 2000. – С. 4-6.
67. Куракин А. В. Предмет административно-правового регулирования в механизме противодействия коррупции в полиции : монография. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2013. – С. 150.
68. Локк Д. Два трактата о правлении // Сочинения Локк Д. в трех томах. Том. 3. – М.: Мысль, 1988 – С. 306 – 317.
69. Матусевич В. Общественное мнение: критерии идентификации // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2000. – № 2. – С. 17.
70. Общественное мнение о праве // Энциклопедия юридической психологии / под ред. А. М. Столяренко. М.: Закон и право, 2003 – С. 56, 57.
71. Околеснова О. А. Общественный контроль: информационно-правовые проблемы теории и практики : монография. – М.: Руслайнс, 2014. – 144 с.
72. Пушкин А. С. Полное собрание сочинений в десяти томах. Том пятый. – М.: Издательство Академии наук СССР, 1957. – С. 316.
73. Свободная энциклопедия «Википедия» // URL: [ru.wikipedia.org/wiki/Гражданское общество](http://ru.wikipedia.org/wiki/Гражданское_общество) (дата обращения: 24.08.2015).
74. Смирнова И. Г. Общественное мнение об уголовном судопроизводстве: о чем говорят цифры / И.Г. Смирнова // Журнал российского права. – 2011. – № 5. – С. 59.
75. Современная западная социология: словарь. – М.: Политиздат, 1990. – С. 232.
76. Социальная психология : учебник / под ред. Т. П. Предвечногo. – М., 1975. – С. 98.
77. Тихомиров Ю. А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. – 2003. – № 10. – С. 36.
78. Чайлдс Г. Общественное мнение: природа, формирование, роль / Г. Чайлдс. – М., 1965. – 231 с.

#### IV. Статьи

79. Авакьян С. А. Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы // Конституционное и муниципальное право. –

2013. – № 11. – С. 27–30; Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 12–15.

80. Бородин С. С., Громыко С. С. Административное право. Общая и Особенная часть: курс лекций. – СПб., 2007. – С. 229.

81. Гимпельсон В. Е., Монусова Г.А. Доверие полиции: межстрановой анализ – М.: Высшая школа экономики, 2012. – 33 с.

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

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

84. Денисенко В. В., Толстопятова О. В. Субъектный состав административно-деликтных отношений (вопросы теории и практики). – Волгоград: Издательство ВИЭСП, 2005. – С. 33.

85. Денисенко В.В. Эффективное противодействие административной деликтности – перспективное и приоритетное направление имиджевой политики и имиджевой стратегии российской полиции: актуализация вопроса // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы V Всерос. науч.-практ. конф. 3 июня 2016 г. / редкол.: В. В. Грицай, А. С. Сиенкова, О. В. Шкея, М. Е. Труфанов, В. В. Денисенко. – Краснодарский университет МВД России, 2016. – С. 11.

86. Дидикин А.Б. Правовые формы участия граждан в общественном контроле // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2015. – № 1. – С. 21–24;

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

88. Дугенец А. С. Административно-юрисдикционный процесс. – М., 2003. – С. 10.

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

90. Зубарев С. М. Система общественного контроля за деятельностью органов публичной власти // Административное право и процесс. – 2014. – № 10. – С. 25.

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

92. Килессо М. А. Субъекты, осуществляющие общественный контроль над деятельностью органов местного самоуправления в России // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С. 237–240.

93. Климовская Е. В. Общественное мнение как средство совершенствования деятельности органов внутренних дел // Актуальные проблемы совершенствования деятельности штабных подразделений органов внутренних дел: труды Академии управления МВД России. – 1998. – С. 94, 95.

94. Кузнецов А. С. Субъекты осуществления общественного контроля в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. – 2011. – № 6 (78). – С. 61–63.

95. Мазитов Р.Р. Информационная открытость органов внутренних дел и ее критерии // Адвокатская практика. – 2009. – № 1. – С. 10.

96. Мартынов А. В. Современное состояние и перспективы развития системы общественного контроля в России // Административное право и процесс. – 2014. – № 10. – С. 8 – 16.

97. Мартынов А. В. Указ. соч. – С. 8–16; Михеева Т. Н., Михеев Д. С. Правовой вектор в развитии общественного контроля // Юридический мир. – 2014. – № 9. – С. 16 – 19.

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

99. Нестеров А. В. Об общественном контроле и открытом государственном управлении / А. В. Нестеров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 3. – С. 12–18.

100. Полещук А. С. К вопросу о субъектах общественного (гражданского) контроля в РФ и их системе // Вестник Московского университета МВД России. – 2011. – № 6. – С. 122–127.

101. Синюгин В. Ю. К вопросу о формировании правовой основы общественного контроля в Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2014. – № 7. – С. 26–28;

102. Сквирский И. О. Понятие и основные признаки общественного контроля в современной административно-правовой доктрине Украины // Административное право и процесс. – 2013. – № 4. – С. 65–66.

103. Смольянинова М. С. Вопросы правового регулирования информирования общества о деятельности полиции // Вестник Воронежского института МВД России. – 2014. – № 4. – С. 87.

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

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

106. Шинкарев А. И. Социальный контроль в системе обеспечения правопорядка органами внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2006. – 26 с.

Приложение 1

Результаты исследования общественного мнения  
о полиции (милиции) в 2009–2015 годах

<i>Как Вы воспринимаете сотрудников правоохранительных органов России?</i>	
Как защитников прав и законных интересов человека и гражданина	27,4 %
Как представителей государства, которые преследуют исключительно государственные интересы	50,3 %
Как представителей государства, которые используют свое положение в собственных интересах	32,3 %

Таблица 1. Результаты интервьюирования 144 судей, 246 прокуроров, 418 следователей и дознавателей, 128 адвокатов, а также 124 граждан, проведенное в 2009-2010 годах<sup>1</sup>.

<i>Варианты ответов</i>	<i>8 ноября 2009 г.</i>	<i>6 марта 2011 г.</i>	<i>4 сентября 2011 г.</i>
Положительно	46 %	45 %	40 %
Отрицательно	38 %	27 %	26 %
Затруднились ответить	16 %	28 %	34 %

Таблица 2. Результаты ответа на вопрос «Как вы лично относитесь к полиции, положительно или отрицательно?» (организаторы опроса – Комитет гражданских инициатив и Фондом «ИНДЕМ», 2012 г.)<sup>2</sup>

<i>Варианты ответов</i>	<i>31 января 2010 г.</i>	<i>1 августа 2010 г.</i>	<i>6 марта 2011 г.</i>	<i>4 сентября 2011 г.</i>
Хорошо	16 %	20 %	15 %	12 %
Плохо	31 %	30 %	31 %	28 %
Удовлетворительно	37 %	31 %	36 %	38 %
Затруднились ответить	16 %	19 %	18 %	22 %

Таблица 3. Результаты ответа на вопрос «Как вы считаете, сегодня там, где вы живете, полиция работает хорошо или плохо?» (организаторы опроса – Комитет гражданских инициатив и Фондом «ИНДЕМ», 2012 г.).

<sup>1</sup> Смирнова И. Г. Общественное мнение об уголовном судопроизводстве: о чем говорят цифры / И. Г. Смирнова // Журнал российского права. – 2011. – № 5. – С. 59.

<sup>2</sup> Римский В. Л. Результаты социологических исследований исполнения государством правоохранительной функции: оценки граждан и необходимые реформы // URL: <https://komitetgi.ru/upload/iblock/296/2969d832e9da6543f4826a25938e3954.pdf> (дата обращения: 07.02.2019).

	Население в целом	Пол		Возраст				Образование			Тип населенного пункта					
		мужчины	женщины	18–30 лет	31–45 лет	46–60 лет	старше 60 лет	среднее общее и ниже	среднее специальное	высшее	Москва	города 1 млн и более	города от 250 тыс. до 1 млн	города от 50 до 250 тыс.	города менее 50 тыс., ПГТ	села
отлично	3	4	3	5	5	3	1	5	3	2	7	2	3	2	4	4
хорошо	22	21	23	33	28	14	12	24	22	21	20	15	23	19	27	27
удовлетворительно	45	44	45	43	42	51	42	43	43	48	39	45	44	54	41	41
плохо	12	13	12	10	12	11	17	11	12	14	18	17	9	9	12	14
очень плохо	7	9	5	5	7	9	6	4	9	6	6	3	12	6	5	6
затрудняюсь ответить	11	9	12	4	6	12	22	14	10	9	10	17	9	9	11	9

Таблица 4. Результаты ответа на вопрос «Как, по вашему мнению, работает сегодня полиция, как она справляется со своими обязанностями: отлично, хорошо, удовлетворительно, плохо или очень плохо?»  
(организатор опроса – Фонд общественного мнения, 2019 г.)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Отношение к полиции и реформе ОВД: официальный сайт Фонда общественного мнения // URL: <http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/12263> (дата обращения: 07.02.2019).

Приложение 2

Критерии вневедомственной оценки  
территориальных и линейных органов внутренних дел

№ п/п	Показатели		Характеристика показателя
	Линейные ОВД (на транспорте)	Территориальные ОВД	
1.	Уверенность граждан в защищенности своих личных и имущественных интересов от преступных посягательств на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта (доля положительных оценок в числе опрошенных граждан)	Уверенность граждан в защищенности (безопасности) своих личных и имущественных интересов от преступных посягательств (доля положительных оценок в числе опрошенных граждан)	положительный
2.	Количество жалоб, поступивших в адрес МВД России и его руководства (на 100 тыс. человек пассажиропотока)	Количество жалоб, поступивших в адрес МВД России и его руководства (на 100 тыс. населения)	отрицательный
3.	Оценка деятельности ОВД по материалам, размещенным в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (доля материалов негативного содержания от общего количества материалов)	Оценка деятельности ОВД по материалам, размещенным в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (доля материалов негативного содержания от общего количества материалов)	отрицательный
4.	Уровень удовлетворённости граждан качеством предоставления государственных услуг	Уровень удовлетворённости граждан качеством предоставления государственных услуг	положительный
5.	–	Уровень доверия к ОВД в обеспечении личной и имущественной безопасности (доля выражающих доверие от общего числа опрошенных)	положительный
6.	–	Оценка эффективности деятельности ОВД как государственного органа по защите интересов граждан (доля положительных оценок в числе опрошенных граждан)	положительный
7.	–	Уровень виктимизации (доля граждан, подвергшихся противоправным посягательствам, от числа опрошенных)	отрицательный

Приложение 3

Административно-юрисдикционные полномочия полиции по  
рассмотрению дел об административных правонарушениях  
(часть 1 статьи 23.3 КоАП РФ)

Сфера / предмет правоохраны	Количество статей	%
охрана окружающей среды и природопользования	2	3 %
сельское хозяйство, ветеринария и мелиорация земель	2	3 %
транспорт	6	8,5 %
дорожное движение	37	51 %
связь и информация	1	1 %
предпринимательская деятельность и деятельность саморегулируемых организаций	5	7 %
защита государственной границы РФ и обеспечение режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории РФ	1	1 %
порядок управления	6	8,5 %
общественный порядок и общественная безопасность	12	17 %

Приложение 4

Административно-юрисдикционные полномочия полиции по  
составлению протоколов по делам об административных правонарушениях  
(пункт 1 части 2 статья 28.3 КоАП РФ)

Сфера / предмет правоохраны	Количество статей	%
права граждан	16	8 %
здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественная нравственность	13	7 %
собственность	19	10 %
охрана окружающей среды и природопользования	14	7 %
промышленность, строительство и энергетика	2	1 %
сельское хозяйство, ветеринария и мелиорация земель	3	1 %
транспорт	11	5 %
дорожное движение	13	7 %
связь и информация	13	7 %
предпринимательская деятельность и деятельность саморегулируемых организаций	18	9 %
финансы, налоги и сборы, страхование, рынок ценных бумаг	4	2 %
институты государственной власти	11	6 %
защита государственной границы РФ и обеспечение режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории РФ	9	5 %
порядок управления	27	14 %
общественный порядок и общественная безопасность	22	11 %

Научное издание

Занина Татьяна Митрофановна  
Крицкая Маргарита Сергеевна  
Карavaев Александр Александрович

**Общественный контроль административной деятельности полиции  
(правовые и организационные аспекты)**

*Монография*

Редактор В. Ю. Калининская  
Компьютерная верстка В. Ю. Калининская

Подписано в печать 16.09.2019. Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>

Усл. печ. л. 6,28

Тираж 50 экз. Заказ № 165

Воронежский институт МВД России  
394065 Воронеж, просп. Патриотов, 53

Типография Воронежского института МВД России  
394065 Воронеж, просп. Патриотов, 53

