Федорова Инна Викторовна. Административно-правовые аспекты взаимодействия полиции с институтами гражданского общества: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.14 / Федорова Инна Викторовна;[Место защиты: ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя»], 2018

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования** обусловлена  
необходимостью повышения эффективности решения возложенных на  
полицию Федеральным законом «О полиции» задач по борьбе с  
преступлениями и административными правонарушениями,

противодействию коррупции, экстремистским проявлениям и т.д. Эти задачи могут быть успешно решены полицией лишь при условии единения с обществом, доверия и содействия с его стороны.

Требования усилить взаимодействие полиции и других государственных органов с институтами гражданского общества неоднократно звучали с самых высоких трибун, в том числе в выступлениях Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации.

В целях решения поставленных задач в системе МВД России были образованы специальные подразделения по организации взаимодействия с институтами гражданского общества и средствами массовой информации, была принята Концепция совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009-2014 годы (далее - Концепция). Концепция формально была реализована три года назад и утратила силу, однако организация взаимодействия полиции с обществом, использование полицией потенциала гражданского общества остаются на недопустимо низком уровне, несмотря на то, что в стране наблюдается рост социальной активности как отдельных граждан, так и их объединений, которые принято называть институтами гражданского общества. Социальная активность проявляется, как правило, по наиболее острым, наиболее болезненным для гражданского общества проблемам, в том числе по тем, которые отнесены к ведению полиции - уличная и бытовая преступность, наркомания, поиск потерявшихся граждан и др. Но нередко проявления

4 гражданской активности воспринимаются сотрудниками полиции как помеха,

как препятствие служебной деятельности, а мероприятия по взаимодействию

проводятся формально, «для галочки».

Для взаимодействия полиции с институтами гражданского общества имеются объективные основания - это взаимный интерес в обеспечении законности и правопорядка, что для полиции является ее назначением в силу закона, а для гражданского общества - условием нормального существования. Требование обеспечения законности и правопорядка - естественное право гражданина как налогоплательщика. В то же время, естественным правом каждого человека является право на личное участие в управлении общественными делами, на совершение каких-либо не противоречащих закону действий, направленных на обеспечение законности и правопорядка.

Вместе с тем, полиция, а ранее - милиция, так или иначе взаимодействует с представителями гражданского общества, однако опыт такого взаимодействия еще не получил должной оценки со стороны научных кругов на предмет перспективы его дальнейшего развития и совершенствования, несмотря на то, что само гражданское общество пользуется большой популярностью в качестве объекта научного исследования в философских и социологических научных кругах.

Вышеизложенное предопределило выбор цели, постановку задач, определение объекта и предмета данного исследования.

Цель диссертационного исследования состоит в выработке предложений по повышению эффективности взаимодействия полиции с институтами гражданского общества на основе совершенствования административно-правового регулирования отношений, возникающих в процессе такого взаимодействия, а также создания условий для их развития.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

1. Выявить в российском гражданском обществе структурные элементы, с которыми необходимо и возможно взаимодействие полиции.

2. Осуществить классификацию институтов гражданского общества,

раскрыть содержание их административно-правовых статусов с точки зрения наличия в них элементов, необходимых для взаимодействия с полицией.

3. Оценить существующую практику взаимодействия полиции с  
институтами гражданского общества как установленного законом  
полномочия.

4. На основе известных типовых моделей организации взаимодействия  
институтов государственной власти с институтами гражданского общества  
охарактеризовать сложившуюся в современных условиях модель такого  
взаимодействия, предложить меры по переходу на наиболее эффективные  
модели.

5. Охарактеризовать состояние и перспективы развития  
административно-правовых отношений, складывающихся в процессе  
взаимодействия полиции с институтами гражданского общества.

6. Разработать предложения по оптимизации полномочий должностных  
лиц полиции как субъектов взаимодействия с институтами гражданского  
общества.

7. Сформулировать предложения по оптимизации административно-  
правового статуса граждан и их объединений по тем направлениям  
проявления гражданской активности, по которым взаимодействие с полицией  
является наиболее актуальным.

8. Оценить роль и место общественных советов при органах  
внутренних дел в механизме взаимодействия полиции с институтами  
гражданского общества. Предложить меры по повышению эффективности  
деятельности общественных советов при органах внутренних дел в части  
взаимодействия с институтами гражданского общества.

9. Разработать с учетом потребностей правоприменительной практики  
предложения по совершенствованию административно-правового  
регулирования взаимодействия полиции с институтами гражданского  
общества.

**Объектом диссертационного исследования** являются подлежащие административно-правовому регулированию общественные отношения, возникающие в органах внутренних дел и между полицией и институтами гражданского общества в связи с организацией и осуществлением взаимодействия.

**Предметом диссертационного исследования** выступают правовые основы и организация взаимодействия полиции с институтами гражданского общества.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Исследованию деятельности органов милиции (полиции) в различные исторические периоды и их взаимодействию с институтами общественного контроля посвящены работы И.И. Веремеенко, М.И. Еропкина, С. М. Зубарева, СИ. Котюргина, В.В. Макеева, Р.С. Мулукаева, Г.С. Працко, Л.П. Рассказова, Д.И. Шинджикашвили и др.

Актуальные вопросы охраны общественного порядка и общественной безопасности были рассмотрены в работах Ю.Е. Аврутина, П.П.Баранова, СВ. Векленко, А.Ф. Галузина, И.А. Жукова, А.С Квитчука, В.Я. Кикотя, О.П. Сауляка, Р.А. Сахиевой, И.Н. Сыдорука, Н.С Фатхуллина, Р.Г. Халиуллина и

**ДР-**

История развития и становления государственно-административных, полицейских и общественных институтов правопорядка нашла свое отражение в исследованиях А.С. Дугенца, А.Б. Канцева, Л.К. Киковой, А.А. Мухортова, Ю.П. Соловья, Г.А. Туманова, А.П. Шергина и др.

На поиск гармонизации социально-правовых отношений, правопорядка и механизмов организационного содействия или совместной правоохранительной деятельности населения и органов милиции (полиции) направлены исследования А.Н. Гончаровой, B.C. Грачева, Н.Д. Нечевина, Л.И. Овчинниковой, Н.Ф. Поповой, Р.А. Ромашова, В.Г. Румянцевой, К.Н. Серова и др.

7 Перспективы международного опыта взаимодействия общественности

и полиции по обеспечению правопорядка для трансформации использования

в российском социально-правовом контексте представлены в работах

О.В. Ведерниковой, А.В. Лысовой, В.Д. Малкова, А.Ф. Токарева и др.

Исследованию институтов гражданского общества и отдельных аспектов взаимодействия с органами исполнительной власти посвящены работы С.А. Алябьева, Ю.И. Бодякина, В.А. Греджева, Х.Б. Шарипова, P.P. Яковлева и др.

Выработке механизмов построения прямых и обратных связей институтов гражданского общества и властно-административных структур, в том числе органов милиции (полиции) с использованием процедур мониторинга социально-правового поля, оценке криминогенной обстановки и результативности правоохранительной деятельности посвящены исследования научных коллективов и организаций ВЦИОМ, ФОМ, Левада-Центр, ИСПИ РАН и др., ведущих экспертов С.А. Айвазяна, И.В. Бестужева-Лады, Ф.М. Бородкина, М.А. Горшкова, В.П. Горяинова, Б.А.Грушина, П.В. Десятых, Р. Жубрина, Т.Н. Заславской, С.Ш. Цагикяна и др.

Вопросы взаимодействия полиции с институтами гражданского общества освещались в работах Е.В. Киричка, Л.И. Овчинниковой, В.В. Павловского, И.И. Ревина и др. В указанных трудах предпринимались попытки разработать научную концепцию организационно-правового обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской. Федерации, функционирующего в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества с позиций теории конституционного права и правоохранительной деятельности (Е.В. Киричек), осуществить комплексный анализ взаимодействия полиции с общественными организациями правоохранительной направленности в Северо-Кавказском регионе (И.И. Ревин), анализ правовых, теоретических основ и практики привлечения частных охранных организаций и народных дружин к охране общественного порядка (В.В. Павловский, Л.И.

8 Овчинникова). Вместе с тем, практика показывает, что ситуация в данной

области не улучшается, значит, указанными авторами были выявлены далеко

не все насущные административно-правовые проблемы взаимодействия

полиции с институтами гражданского общества.

**Методологическую основу исследования** составляют формально-  
юридический, структурно-функциональный, историко-правовой,  
сравнительно-правовой методы научного познания социально-правовых  
явлений.

Формально-юридический метод использовался для раскрытия  
сущности и содержания юридических понятий, толкования нормативных  
правовых предписаний. Сравнительно-правовой метод был востребован при  
проведении компаративного анализа нормативных правовых актов  
зарубежных стран, а также нормативных правовых актов федеральных  
органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации и органов  
местного самоуправления. Структурно-функциональный метод

использовался при исследовании организационных основ взаимодействия полиции с институтами гражданского общества. Историко-правовой метод применялся при изучении нормативного правового регулирования и правоприменительной практики взаимодействия правоохранительных органов с институтами гражданского общества в Российской Империи и в СССР.

**Эмпирическую базу исследования** составили сведения, представленные в сборниках аналитических материалов, докладах МВД России, территориальных органов МВД России, статистические данные, результаты мониторинга деятельности органов внутренних дел МосУ МВД России им. В.Я. Кикотя и других органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, материалы практики взаимодействия полиции и других институтов государственной власти с институтами гражданского общества, информационные материалы, имеющиеся в ГИАЦ МВД России,

9 иные имеющиеся в открытом доступе материалы о деятельности

общественных объединений, а также опубликованные материалы опросов

общественного мнения и другие источники.

В работе использовались материалы научно-исследовательских работ, в том числе, проведенных кафедрой административной деятельности органов внутренних дел с участием соискателя по заказу МВД России (п. 2.3 Плана реализации предложений по устранению нарушений и недостатков, выявленных в ходе целевой проверки УОС МВД России от 14.06.2015 г.), статистические и аналитические материалы, содержащиеся в диссертационных исследованиях, включая защищенные в 2014 - 2017 гг., и другие источники.

**Нормативную правовую базу исследования** составили федеральные законы, другие нормативные правовые акты Российской Федерации, законодательные и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также представленные в свободном доступе законодательные и иные нормативные правовые акты зарубежных стран.

**Научная новизна исследования** определяется авторским подходом к предмету исследования. В работе впервые была осуществлена типология институтов гражданского общества с точки зрения возможности и необходимости их взаимодействия с полицией, определена административная правосубъектность институтов гражданского общества, раскрыто содержание их административно-правовых статусов.

Впервые в науке административного права раскрыто содержание административно-правового статуса общественных организаций как субъектов взаимодействия с полицией.

На основе анализа сложившейся практики взаимодействия полиции с институтами гражданского общества были выделены существующие и перспективные формы и методы взаимодействия, сформулированы предложения по планированию и оценке данной деятельности.

10 Предложена и научно обоснована новая форма взаимодействия -

участие полиции в работе комиссий по распределению грантов, в процедурах размещения государственных и муниципальных заказов общественным организациям правоохранительной направленности, для чего предложено расширить компетенцию органов внутренних дел.

О новизне исследования свидетельствуют также разработанная автором концепция взаимодействия полиции с институтами гражданского общества и предложения по внесению изменений в федеральные законы «О полиции», «Об общественном контроле», «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Результатом диссертационного исследования являются следующие **положения, выносимые на защиту.**

1. Институты гражданского общества как субъекты взаимодействия с полицией - это объединения граждан, представляющие собой с точки зрения административного права коллективных субъектов, в статусе которых более четко выражены элементы целевого и компетенционного блоков элементов статуса, в то время как особенности их организационно-правового статуса имеют меньшее значение для взаимодействия с полицией. Возможность взаимодействия с полицией определяется, главным образом, содержанием целевого блока элементов статуса общественного объединения, в котором должны быть представлены цели и задачи, сходные с целями и задачами полиции, а также его предметной компетенцией, определяющей приемлемые для общественного объединения формы и методы реализации своих прав в избранной области деятельности.
2. Взаимодействие полиции с институтами гражданского общества -это особая административно-правовая форма осуществления установленных федеральным законом полномочий полиции по достижению общих с гражданским обществом целей и особый метод правоприменительной деятельности полиции, содержанием которого является согласование действий на партнерской основе.

3. Взаимодействие полиции с институтами гражданского общества в  
настоящее время характеризуется преимущественно формальным  
отношением сотрудников полиции к данному направлению деятельности.  
Задачи, поставленные в Концепции совершенствования взаимодействия  
подразделений системы Министерства внутренних дел Российской  
Федерации со средствами массовой информации и общественными  
объединениями на 2009 - 2014 годы, утвержденной приказом МВД России от  
1 января 2009 г. № 1, реализованы лишь в части заключения соглашений,  
меморандумов, взаимодействие с реально работающими общественными  
объединениями осуществляется на местах в отдельных исключительных  
случаях. Во многом этот результат обусловлен некачественной подготовкой  
данной Концепции.

4. Необходимо разработать и утвердить новую концепцию  
взаимодействия полиции с институтами гражданского общества, в основе  
которой должны быть положения, определяющие цель и задачи  
взаимодействия.

Цель взаимодействия - эффективное комплексное использование сил и средств органов внутренних дел и институтов гражданского общества по вопросам, отнесенным к ведению МВД России.

Задачи взаимодействия:

1) проведение совместных мероприятий по охране общественного  
порядка, предупреждению и пресечению преступлений и административных  
правонарушений;

1. обмен информацией в сфере противодействия коррупции, предупреждении и пресечении преступлений и административных правонарушений, в том числе, связанных с незаконным оборотом наркотиков;
2. оказание правовой помощи гражданам, пострадавшим от преступлений;

4) внедрение информационных технологий по учету и розыску лиц, а

также проведению совместных мероприятий по поиску пропавших граждан;

1. информационный обмен в области противодействия коррупции в органах внутренних дел, выявления фактов нарушения сотрудниками органов внутренних дел требований законности и служебной дисциплины;
2. обсуждение и экспертиза проектов нормативных правовых актов МВД России;

7) правовое обучение и консультирование членов общественных  
организаций.

5. Участие представителей полиции в работе федеральных,  
региональных и муниципальных комиссий по распределению грантов, в  
процедурах размещения государственных и муниципальных заказов  
общественным организациям правоохранительной направленности,  
занимающимся профилактикой правонарушений должно стать новым  
направлением взаимодействия.

6. В целях качественного изменения характера взаимодействия  
полиции с гражданами и их объединениями в области охраны общественного  
порядка предлагается дополнить ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О  
полиции» следующими пунктами:

- «43) осуществлять постоянный мониторинг взаимодействия полиции  
с институтами гражданского общества, регулярно публиковать его  
результаты в средствах массовой информации и в сети Интернет»;

- «44) формировать общественные советы при МВД России и при  
территориальных органах внутренних дел»;

«45) формировать и вести региональные реестры народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности»;

«46) привлекать граждан, представителей общественных организаций к работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в органах внутренних дел (полиции)»;

- «47) размещать на официальных сайтах МВД России и

территориальных органов внутренних дел в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также в средствах массовой информации, в том числе на общероссийских обязательных общедоступных телеканалах и радиоканалах общедоступную информацию о лицах, пропавших без вести, местах их предполагаемого поиска, контактную информацию координаторов мероприятий по поиску лиц, пропавших без вести, иную общедоступную информацию, необходимую для эффективного поиска лиц, пропавших без вести»;

- «48) осуществляет федеральный государственный контроль за  
деятельностью общественных организаций правоохранительной  
направленности».

Дополнить часть 1 статьи 13 Федерального закона о полиции следующими пунктами:

- «38) поощрять народных дружинников, внештатных сотрудников  
полиции, членов общественных организаций, граждан, активно  
содействующих органам внутренних дел (полиции), оказывающих помощь  
полиции в выполнении возложенных на нее обязанностей могут поощряться  
в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в  
сфере внутренних дел».

7. В целях устранения препятствий для участия граждан в охране общественного порядка, в поиске потерявшихся граждан, исключить из Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» положения, устанавливающие запрет участвовать в охране общественного порядка гражданам, не являющимся членами зарегистрированных в МВД России общественных организаций правоохранительной направленности, а также иные положения, регламентирующие поиск потерявшихся как излишние.

**Теоретическая и практическая значимость работы.** Комплекс научных и практических задач, решенных в диссертации, следует

14 рассматривать как развитие самостоятельного научного направления в

административно-правовом регулировании отношений, возникающих в связи

с организацией и осуществлением взаимодействия полиции с институтами

гражданского общества, которое позволяет повысить эффективность этого

важнейшего направления деятельности полиции.

Предложенные в работе классификация институтов гражданского общества, систематизация форм и методов взаимодействия полиции с институтами гражданского общества обогащают теорию административного права.

Научные выводы, предложения по формированию концепции взаимодействия полиции с институтами гражданского общества, проекты изменений ряда статей федеральных законов, представленные автором, могут использоваться при совершенствовании российского законодательства, прежде всего, при внесении поправок в Федеральный закон «О полиции», а также в практической деятельности органов внутренних дел при разработке мероприятий по взаимодействию с институтами гражданского общества и в служебной подготовке.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре административной деятельности органов внутренних дел Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя».

Основные теоретические положения, рекомендации и выводы проведенного диссертационного исследования нашли отражение в публикациях автора в научных журналах и докладывались на ежегодной всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного права и административно-процессуального права», посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина (к 90-летию со дня рождения), 21 марта 2014 года.

15 Выводы, положения и материалы диссертационного исследования

используются в учебном процессе Московского университета МВД России

имени В.Я. Кикотя при преподавании курса «Административная

деятельность ОВД», в нормотворческой и правоприменительной

деятельности органов внутренних дел.

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами исследования