
ПОЛИЦИЯ И ОБЩЕСТВО: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ

С.И. Адиньяев

Кафедра конституционного и муниципального права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматривается организационная, профилактическая, правоприменительная взаимосвязь полиции и общества на федеральном, окружном, региональном и уровне местного самоуправления.

Ключевые слова: полиция, правоохранительные органы, общество.

Одним из главных условий успешного функционирования любой социальной системы, в том числе и правоохранительной, является объединение усилий и возможностей ее составных частей для достижения общих целей. Любое государство представляет собой более или менее целостную систему, обладающую множеством интегративных свойств.

Будучи призванным обеспечить определенную урегулированность и упорядоченность социальных отношений, оно само обладает или должно обладать качеством единства, состоять из совокупности государственных органов в строго определенной зависимости составляющих компонентов с присущими ему внутренними (системными) и внешними (функциональными связями), взаимосвязями и взаимодействиями. Взаимодействие как деятельное проявление целостности любой системы органически присуще ей, в силу чего носит объективный характер [2. С. 133].

Взаимодействие полиции с другими государственными структурами в процессе нормотворческой, правоисполнительной и правоохранительной деятельности можно определить как законодательно закрепленные формы совместной деятельности государственных органов, участвующих в реализации правоохранительной функции, и направление на обеспечения эффективного решения стоящих перед ними задач.

Вопросы взаимодействия различных органов и должностных лиц с полицией урегулированы постановлениями Правительства РФ и ведомственными нормативными актами, в частности, Приказом Минюста РФ, МВД РФ и ФСБ РФ «О взаимодействии Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации в целях повышения эффективности деятельности учреждений (подразделений), осуществляющих проведение исследований и

экспертиз по делам, связанным с проявлением экстремизма, от 25 ноября 2010 г. № 362/810/584 [5] и др.

Государственные органы различаются по своим задачам, функциям, структуре, формам и методам работы, вместе с тем они взаимосвязаны и взаимодействуют при осуществлении своей деятельности. Полиция — это часть государственной структуры, наделенная властными полномочиями и компетенцией для осуществления в присущих ей организационно-правовых формах задач и функций государства по обеспечению общественной безопасности, охране общественного порядка, защите прав, свобод и законных интересов граждан, а также обеспечению сохранности всех видов собственности, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений и иных правонарушений.

Анализ различных источников, посвященных проблеме взаимодействия, позволил выделить наиболее общие признаки данного явления:

– взаимодействие — это согласованная деятельность различных субъектов, осуществляющих совместные действия. Согласованность, как основной, необходимый признак взаимодействия, коренным образом влияет на совместные действия, объединяя их в единое целое — систему;

– многосубъектность взаимодействия, так как оно предполагает участие как минимум двух сторон в совместных согласованных действиях. Причем каждую из этих сторон могут представлять несколько участников;

– объединенность усилий его субъектов, определяющая отношения сотрудничества между ними. Последние обусловлены общностью целей и интересов взаимодействующих сторон, а также производных от них задач и средств их решения;

– взаимодействие не сможет состояться без инициативы как минимум одной из сторон, так как одной потребности во взаимодействии, конечно же, будет недостаточно;

– равенство сторон, их независимость друг от друга в субординационном отношении в силу того, что взаимодействие предполагает взаимный (партнерский) характер отношений, и последние, будучи взаимоотношениями, осуществляются в рамках сотрудничества;

– законность взаимодействия [4. С. 57].

Применительно к иерархической структуре полиции взаимодействие осуществляется на четырех уровнях [1. С. 44].

Федеральный уровень предполагает как организацию, так и реализацию исследуемого взаимодействия соответствующих министерств и ведомств РФ. В качестве субъектов взаимодействия здесь выступают МВД, ФСБ, Государственный таможенный комитет, Федеральная служба налоговой полиции, генеральная прокуратура и их руководители. Организационные решения на этом уровне принимаются министром внутренних дел, его заместителями и формируемой министром коллегией МВД совместно с соответствующими должностными лицами других обозначенных субъектов.

Окружной уровень представлен взаимодействием Главных управлений МВД России по федеральным округам, управлениями на транспорте МВД России по федеральным округам, одной из задач которых является организация взаимодействия полиции, расположенных в пределах федерального округа, в том числе и с полномочными представителями президента РФ в федеральном округе, координация, контроль и анализ деятельности территориальных органов полиции и органов полиции на транспорте, расположенных в пределах федерального округа.

Региональный уровень имеет свою многоуровневую структуру, обусловленную субъектным составом Российской Федерации. Субъектами выработки организационных решений, регулирующих отношения с другими субъектами правоохранительной системы на региональном уровне, являются руководители: министерств внутренних дел республик; главных управлений внутренних дел краев, областей, городов федерального значения, автономных образований (областей и округов); управлений на железнодорожном, воздушном и водном транспорте; управлений на особо важных и режимных объектах и др.

Местный уровень предполагает принятие организационных решений управлениями, отделами внутренних дел городов, городскими, районными и линейными отделами полиции, а также местной администрацией по вопросам ее компетенции в сфере правоохранительной деятельности.

Полиция Российской Федерации хоть и имеет свои четко определенные направления деятельности, осуществляет свою деятельность в рамках разносторонних связей с многочисленными иными государственными органами, учреждениями и организациями, выполняющими разнообразные функции во всех сферах жизнедеятельности общества.

Развитие и укрепление таких связей — объективная реальность, они вполне закономерны и должны строиться на упорядоченной нормативно-правовой базе, которая отсутствовала в Законе «О милиции», но которую законодатели предусмотрели в Законе «О полиции». Закон впервые четко обязывает полицию информировать заявителей о ходе рассмотрения их обращений. Предполагается, что такое информирование должно происходить не в устной, а в письменной (электронной) форме в сроки, установленные законодательством Российской Федерации (например, заявитель письменно информируется о передаче его сообщения о происшествии по подследственности или в суд (по делам частного обвинения) в течение суток с момента принятия решения, при этом заявителю разъясняются его право обжаловать данное решение и порядок его обжалования), но не реже одного раза в месяц. Введением этой правовой новеллы законодатель реализует принципы открытости и публичности и ставит полицию под одну из разновидностей общественного контроля — контроля со стороны тех субъектов, которые вступили в правоотношения с полицией в связи с поданными ими заявлениями о противоправных действиях либо происшествиях.

Впервые нашла законодательное закрепление в виде обязанности полиции фактически сложившаяся практика информирования соответствующих госу-

дарственных и муниципальных органов, организаций и должностных лиц этих органов и организаций о ставших известными полиции фактах, требующих их оперативного реагирования. Действительно, при всем многообразии направлений деятельности полиции и имеющихся у нее обязанностей и прав она не позиционируется в Законе как универсальный государственный орган межотраслевой и тем более общей компетенции, способный самостоятельно решать все вопросы, связанные с предполагаемыми или уже совершившимися преступлениями и происшествиями такого рода, как, например, террористические акты, катастрофы техногенного характера, крупные аварии на транспорте, обрушения зданий и сооружений и т.п. В ситуациях такого рода зачастую требуются ресурсы, решение об использовании которых находится в компетенции других государственных, муниципальных и иных органов и организаций (должностных лиц). Обязанность своевременного информирования полицией субъектов, указанных в Законе, следует рассматривать как реализацию принципов деятельности полиции, в конечном итоге направленную либо на недопущение возникновения и развития таких ситуаций, либо минимизацию тяжести их последствий, в случаях если они уже произошли.

При осуществлении координации и взаимодействия целесообразно учитывать приоритеты деятельности, цели и задачи, время и место, отношения к ним участвующих сторон, сложившиеся общественные отношения и связи, внешние условия среды (оперативная обстановка), имеющиеся возможности и другие факторы.

К основным направлениям (формам) взаимодействия полиции с различными объединениями граждан правоохранительной направленности можно отнести:

- разработку и реализацию совместных планов и отдельных мероприятий (например, по проведению общественно-политических акций — митингов, шествий и т.п.);
- совместное изучение состояния правонарушений, общественного мнения;
- обмен информацией, представляющей взаимный интерес;
- совместную разработку предложений (рекомендаций) по вопросам укрепления правопорядка;
- проведение совместных мероприятий в сфере правовой пропаганды, подготовки граждан, участвующих в обеспечении правопорядка [6].

Частным охранным предприятиям предоставляется право содействовать правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в том числе на договорной основе [3]. Более того, нормативно-правые акты МВД России рекомендуют использовать частные охранные структуры в охране общественного порядка, а в ГУВД г. Москвы их, например, включают в систему комплексного использования сил и средств по единой дислокации. Практика свидетельствует о том, что частные охранники вступают в добровольную народную дружину и в порядке эксперимента несут патрульно-постовую службу в спальных районах города вместе с нарядами патрульно-постовой службы милиции, а при чрезвычай-

чайных обстоятельствах вместе с другими гражданами участвуют в ночных дежурствах по подъездам.

Еще одна из актуальных проблем взаимодействия пресс-служб правоохранительных органов со СМИ — вопрос неподготовленности журналистов, пишущих на криминальные темы. В этом аспекте нам представляется необходимым введение квалификационного испытания для журналистов. Мы живем в криминогенной обстановке, обусловленной социальной и экономической обстановкой в стране. Согласно статистике, преступность не только растет, но и «молодеет», ее росту способствуют миграционные потоки. Поэтому взаимодействие пресс-служб правоохранительных органов и средств массовой информации необходимо для всех участников коммуникативного процесса: правоохранительных органов, СМИ и общественности.

Необходимо также отметить, что в последние годы в работе органов внутренних дел по взаимодействию со средствами массовой информации и общественностью все чаще используется понятие «информационная открытость». Под информационной открытостью органов внутренних дел (в узком смысле) понимается степень доступности получения информации гражданами, организациями и объединениями относительно их деятельности.

Под информационной открытостью (в широком смысле) понимается, с одной стороны, способность органов внутренних дел информировать о своей деятельности внешних потребителей информации, с другой — возможность потребителей искать, запрашивать, получать, а также передавать и распространять, в том числе в режиме реального времени, информацию о деятельности органов государственной власти.

Речь идет о наличии внутри любого органа государственной власти механизмов обязательного и активного информирования граждан о своей деятельности. Открытость предполагает также относительно широкий доступ ко всем видам информации при минимальных запретах на ее обнародование (кроме информации ограниченного распространения).

Для формирования информационной открытости и информационного взаимодействия с гражданским обществом органы власти должны обеспечивать предоставление информационных услуг населению и юридическим лицам. Одним из путей повышения информационной открытости органов власти является развитие и широкое применение в их деятельности информационных и коммуникационных технологий с целью эффективного взаимодействия с гражданами и организациями. Необходимо помнить, что документированная информация, доступ к которой ограничивается в соответствии с законодательством Российской Федерации, — это конфиденциальная информация.

Правовые гарантии информационной открытости — это обеспечение в соответствии с федеральными законами возможности получения гражданами и организациями своевременного и беспрепятственного доступа к общественно-значимой информации независимо от формы ее хранения, без специальной подготовки или опыта. Орган, предоставляющий информацию, обязан обеспечить

конфиденциальность лиц, пользующихся информацией или запрашивающих информацию. Не допускается какая-либо цензура или контроль над публикацией информации. Обеспечивается равенство всех участников процесса информационного взаимодействия. Неотъемлемым является право граждан и организаций в рассмотрении обоснованности и законности отказа в получении информации. В наиболее обобщенном виде вопросы, связанные с деятельностью российских средств массовой информации, закреплены в ст. 29 Конституции Российской Федерации, которая в целом гарантирует свободу мысли и слова, невмешательство государства в формирование мнений и убеждений человека, его защиту от иного вмешательства, недопустимость идеологического диктата, насилия, контроля над личностью; определяет правовые барьеры против злоупотребления свободой выражения мнения, свободой слова, свободой информации; определяет право каждого на свободу поиска, получения, передачи, производства, распространения информации любыми законными способами.

Следует отметить, что, по сравнению со ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. ст. 29 Конституции РФ более широко трактует свободу выражения своего мнения и свободу информации. В ней фактически идет речь о нескольких взаимосвязанных свободах — свободе выражения своих мнений, мыслей, идей, убеждений, свободе слова, свободе информации. Свобода слова выступает как одна из форм выражения свободы мыслей, мнений, идей, убеждений.

Российская Конституция определила фундаментальные основы деятельности средств массовой информации, а более конкретные вопросы должны решаться специальным и отраслевым законодательством.

Закрепленные в Конституции РФ положения, касающиеся деятельности средств массовой информации, нашли свое дальнейшее развитие и детализацию в целом ряде нормативных правовых актов. Среди них следует особо выделить Закон РФ «О средствах массовой информации» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Организацию и деятельность средств массовой информации регламентируют и иные правовые акты государственных органов. Они посвящены регулированию таких наиважнейших вопросов, как поиск, получение, распространение информации, ограничения информации, статус средств массовой информации, права и обязанности журналистов, гарантии их деятельности, ограничения, направленные против злоупотребления свободой информации, ответственность за нарушения свободы информации и др.

Эффективное взаимодействие и партнерские взаимоотношения органов внутренних дел со средствами массовой информации и другими институтами гражданского общества, создание с их помощью атмосферы доверия к полиции со стороны населения, формирование позитивного общественного мнения об открытости и публичности ее деятельности позволят своевременно и адекватно реагировать на изменения оперативной обстановки, станут существенным ре-

зервом повышения уровня оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел и престижа службы в полиции.

Органы полиции имеют самостоятельное функциональное предназначение в рамках правоохранительного функционального элемента государственного механизма [4. С. 96]. Однако эффективное решение возложенных на них задач возможно только при осуществлении тесного взаимодействия с другими государственными и негосударственными правоохранительными организациями. Такое взаимодействие предполагает возникновение правоотношений между этими субъектами.

В заключение можно сформулировать следующие выводы.

1. Основными формами взаимодействия являются: организационная, профилактическая и правоприменительная. Условиями, необходимыми для установления тесного взаимодействия с общественными организациями как внутри полиции, так и за ее пределами, являются: определение сфер взаимодействия, проблем, возникающих в них, роли и места полиции и общественности в их решении; определение целей и задач взаимодействия в этих сферах; принятие совместных решений по организации взаимодействия, определение форм, методов, средств и т.д.; подготовка совместных программ, планов работы по взаимодействию; контроль со стороны обеих заинтересованных сторон с анализом всей деятельности; широкое освещение результатов взаимодействия в СМИ, пропагандистская работа среди населения.

2. В рамках реформы должно быть закреплено законодательно и обеспечено на практике участие граждан в постановке целей и задач работы полиции, формирования приоритетов ее деятельности и дальнейшей оценки результатов. Взаимодействие полиции и граждан должно осуществляться на основе соблюдения следующих принципов: консолидация усилий и согласованность действий по решению конкретных задач в сфере обеспечения безопасности и поддержания правопорядка на местном уровне; подотчетность обществу за качество оказанных полицией государственных и социальных услуг населению; доступность и прозрачность нормативно-правовых и организационно-управленческих основ деятельности полиции; разработка и внедрение механизмов участия граждан в профилактике преступности и повышения уровня общественной безопасности; обеспечение прав и законных интересов граждан.

3. Эффективная реализация обозначенных принципов возможна при наличии действенных механизмов контроля со стороны общества. В частности, система отчетности полиции перед органами местного самоуправления, региональными парламентами и собраниями граждан (для участковых уполномоченных полиции) должна предполагать возможность вынесения вотума недоверия отдельным должностным лицам, предложения рекомендаций по кандидатурам на соответствующие должности нижнего и среднего звена, а также реализации иных форм реагирования на кадровые и организационные решения.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Голубец П.В. Новая организационная структура МВД РФ и основные задачи его подразделений: Учеб. пособие. — М.: ВНИИ МВД России, 1996.
- [2] Жильский Н.Н. Органы внутренних дел и внутренние войска: взаимодействие при охране общественного порядка. — СПб., 1997.
- [3] Закон РСФСР «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1989. — № 34.
- [4] Мурашов С.В., Зуйков Г.Г. Научная организация управления и труда в следственном аппарате органов внутренних дел: Учеб. пособие. — М.: Академия МВД СССР, 1974.
- [5] Приказ Минюста РФ, МВД РФ и ФСБ РФ «О взаимодействии Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации в целях повышения эффективности деятельности учреждений (подразделений), осуществляющих проведение исследований и экспертиз по делам, связанным с проявлением экстремизма» от 25 ноября 2010 г. № 362/810/584 // Российская газета. — 2010. — № 280. — 10 дек.
- [6] Федеральный закон «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Российская газета. — 2011. — № 28. — 10 февр.

POLICE AND SOCIETY: LEGAL REGULATION RELATIONSHIPS

S.I. Adinyaev

The Department of Constitutional and Municipal Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

This article discusses the organizational, preventive, law-Nye-police-public relationship at the federal, district, regional and local level.

Key words: police, society.