

Актуальные проблемы взаимодействия полиции и гражданского общества в сфере реализации правоохранительной функции государства: отечественный и зарубежный опыт

Partnership Model Of Interaction Between The Police And Civil Society In The Implementation Of Law Enforcement Functions: Domestic And Foreign Experience

Шпак А.В.

Преподаватель кафедры административного права Воронежский институт МВД России
e-mail: alexsandrshpak85@mail.ru

Shpak A.V.

Lecturer of the chair of Administrative Law. Voronezh Institute of the Ministry of the Interior of Russia
e-mail: alexsandrshpak85@mail.ru

Аннотация

В статье исследуется многоаспектная проблема взаимоотношений полиции и гражданского общества, которая создаёт трудности в осуществлении их сотрудничества как участников реализации правоохранительной функции государства, раскрывается сущность их партнерского взаимодействия, и вносятся предложения, устраняющие пробелы в правовом регулировании данной сферы.

Ключевые слова: правоохранительная функция, партнерство, партнерская модель, доверительные отношения, взаимодействие.

Abstract

The article examines the multidimensional problem of the relationship between the police and civil society, which creates difficulties in the implementation of their cooperation as participants in the implementation of the law enforcement function of the state, reveals the essence of their partnership and makes proposals to eliminate gaps in the legal regulation of this area.

Keywords: law enforcement function; partnership; partner model; trust relations, interaction.

Сосуществование государства и институтов гражданского общества в современном мире – сложный процесс взаимоконтроля и взаимоограничений, в котором государство – субъект, обладающий властными полномочиями, позволяет гражданскому обществу проникать в сферу своей деятельности посредством допуска институтов гражданского общества к реализации государственных функций, в том числе и функции правоохранительной. В современном мире «без действительно партнерских отношений между государством и обществом не может быть ни сильного государства, ни процветающего, благополучного общества», – констатировал

Президент Российской Федерации В.В. Путин [1]. Практика свидетельствует, что в современных условиях построения правового государства моделью отношений государства и гражданского общества должны стать модели партнерского взаимодействия. В ходе проведения продолжительных исследований гражданского общества, Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», специалисты констатировали, что партнерские отношения могут складываться между добровольно объединившимися гражданами и государством в эффективном гражданском обществе. По их мнению, именно в таком обществе партнерские взаимоотношения «преобладают над патерналистскими, а динамичный баланс доверия / недоверия, основанный на знании и тождестве, преобладает над патриархальным, клановым, наивным и эмоциональным доверием/недоверием» [2].

Для того чтобы раскрыть сущность определения партнерства, мы проанализируем несколько выдающихся словарей, а также труды известных научных исследователей зарубежных стран в данной области.

В большом юридическом словаре определено понятие партнерство, как вида торговых товариществ, известных странам англоамериканской правовой семьи, партнерство – аналог полного товарищества, либо договор о совместной деятельности и т.д. [3].

Словарь иностранных слов трактует следующим образом: партнерство – «форма совместного предприятия физических или юридических лиц, каждое из которых участвует не только своим капиталом, но и личным трудом; занимает промежуточное место между индивидуальным (семейным) предприятием и компанией с ограниченной ответственностью» [4].

В социологическом словаре отсутствует понятие партнерство, но изложен термин «социальное партнерство – тип (система) общественных отношений, возникающих при решении социальных, в том числе трудовых, проблем на основе принципа коллективного взаимодействия» [5].

Следует отметить, что зарубежная литература подразумевает под партнерством некое сотрудничество в виде взаимодействия и доверия физических и юридических лиц, достаточное для постижения совместных целей, объединенных общими интересами.

Маккуэйд Р.В. индуктирует идею о том, что отношение к взаимодействию между сторонами, объединяющие свои ресурсы для достижения поставленных задач и есть партнерство [6]. Е. Остром видит партнерство в основанных на доверии сторон отношениях, спланированных единими интересами, ради взаимной выгоды, добровольно разделяя ценности и цели [7]. А. Фаулер утверждает, что партнерство – это четко организованная форма, где партнерские достижения непосредственно связаны с наличием доверительных отношений и консолидацией [8]. По мнению Д. Льюиса, доверительное партнерство – это долговременный процесс, отражающий результат длительных отношений между двумя сторонами [9]. С. Томсон рассматривает существование партнерства только в том случае, когда имеются взаимно доверительные отношения между сторонами [10].

Таким образом, данные концептуальные идеи формируют общие черты партнерства: добровольность в участии, длительный период отношений между сторонами, взаимное доверие, консолидацию сторон, взаимодополняемость, взаимовыгодность участия в партнерстве.

Государство, в котором самоорганизация общества приобретает нормативные основы, и право становится основным регулятором отношений между государством и институтами гражданского общества, может быть охарактеризовано как правовое. В

условиях правового государства, диалог между обществом и органами власти необходим. Это продиктовано не только декларируемыми демократическими принципами, которые должны стать основой для развития гражданского общества и демократического государства, но и реальной необходимостью решения многих задач и проблем общественной и государственной жизни.

Постепенно общество увеличивает степень своего участия во многих сферах, посредством деятельности его институтов в виде общественных объединений, организаций и других добровольных форм объединения граждан. Не стала исключением и правоохранительная сфера, в частности, речь идет о тех функциях, возложенных на полицию, многие из которых выполняются при поддержке институтов гражданского общества. В сфере обеспечения внутренней безопасности и охраны правопорядка гражданское общество вступает во взаимодействие с полицией, которая лишь при поддержке общественности может успешно осуществлять борьбу с преступностью и защиту прав и свобод личности. Одной из основных задач Министерства внутренних дел РФ является укрепление и развитие партнерских отношений с институтами гражданского общества.

Результаты исследований, проведенных Всероссийским научно-исследовательским институтом Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2021 г., позволяют получить ответы на вопросы об уровне доверия населения к полиции и оценки их работы обществом. Согласно опросам, сотрудникам полиции доверяют 45,4% респондентов, что на 0,5% выше результатов 2020 г. Высокую оценку работе полиции отдают более трети россиян (44,4%, что на 0,6% выше 2020 г.) [11]. Анализ данной статистики указывает на положительную динамику общественного мнения о сотруднике полиции в целом. В сознании россиян образ полицейского скорее положительный, что предоставляет больше возможностей увеличивать спектр направлений взаимодействия полиции и общества при обеспечении безопасности и правопорядка в государстве.

Одним из важных условий развития партнерских отношений власти и гражданского общества является создание нормативной базы организации функционирования институтов гражданского общества.

На данном этапе развития правовую основу взаимодействия полиции и представителей общества закладывают положения ряда нормативных актов. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г., закрепляет принцип взаимодействия органов исполнительной власти с общественными организациями, а именно совершенствование взаимодействия органов, как государственного, так и муниципального уровня, с институтами гражданского общества при реализации государственной национальной политики Российской Федерации [12].

В ст. 10 Федерального закона от 7 февраля 2011 № 3-ФЗ «О полиции» указывается, что при выполнении возложенных на полицию обязанностей, она может использовать возможности общественных объединений и организаций, а также, что общественные объединения, организации и должностные лица должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей [13]. Таким образом, данным законом утверждается модель взаимоотношений полиции и общества, и укрепляется сотрудничество данных сторон.

Кроме того, для установления доверительных отношений полиции с гражданами, сокращения формализма, присутствующего в отчетной деятельности полиции, и обеспечения при этом непосредственного участия граждан, с целью формирования объективного общественного мнения о работе полицейских,

законодателем нормативно закрепляется обязанность полицейских отчитываться перед населением о деятельности полиции, порядок проведения и организация таких мероприятий закреплены в приказе МВД России от 30 августа 2011 г. № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России» [14].

Заслуживает внимания и Федеральный закон №182 от 23 июня 2016 г. «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», в котором конкретизировано, что граждане, общественные объединения и иные организации могут участвовать в сфере профилактики правонарушений, тем самым содействуя в оказании помощи субъектам профилактики [15].

Особого анализа требует Федеральный закон от 02.04.2014 г. №44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», который является правовой базой для добровольного участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка [16]. Данный закон закрепил принципы вовлечения населения в укрепление общественной безопасности и общественного порядка: добровольности; законности; приоритетности защиты прав и свобод человека и гражданина; права каждого на самозащиту от противоправных посягательств всеми способами, не запрещенными законом; взаимодействия с органами внутренних дел (полицией), иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления; недопустимости подмены полномочий органов внутренних дел (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Основополагающий принцип взаимодействия, по своей сущности, подразумевает «взаимную связь явлений (субъектов), их взаимную обусловленность и поддержку, которая отражает обмен информацией, планирование общей стратегии, организацию совместных действий, позволяющих сторонам осуществлять общую для них деятельность, а также имеет однозначный и регулярный характер» [17]. В условиях двустороннего взаимодействия стороны поддерживают диспозитивные правоотношения, в которых могут превалировать, как интересы одной или другой стороны, так и обе стороны могут быть заинтересованы во взаимодействии. Возникает вполне закономерный вопрос о том, какие интересы преследуют стороны и каких результатов они ожидают от такого взаимодействия. Тем самым, мы подошли к необходимости определения целей взаимодействия.

Большинство авторов, определяя цели взаимодействия между полицией и обществом, делают больше уклон в сторону потребностей государства. В особенности в части необходимости активизации усилий граждан для решения задач полиции, а также совершенствования правовой основы активного участия граждан в обмене информацией и взаимодействии.

И.В. Федорова отмечает, что взаимодействие является двусторонним процессом, где стороны обладают взаимными интересами, и каждая из них ставит перед собой свои цели [18].

Исходя из рассмотренных положений, следует сделать вывод, что полиция, в ходе взаимодействия, преследует цели, связанные с возможностью реализации, при помощи гражданского общества, непосредственно возложенных на нее полномочий. Развитие самих основ гражданского общества и его институтов реализуется в той мере, в какой это необходимо для осуществления полномочий полиции. В свою очередь, гражданское общество, посредством взаимодействия с полицией, стремится укрепить свои позиции в отношениях между обществом и государством, получив больший доступ к информации, различным способам осуществления контроля за деятельностью полиции, повысить уровень законности и значимость демократических принципов. Для

институтов гражданского общества, цель по укреплению своих позиций является первостепенной. Однако, цели и той и другой стороны отлично сочетаются между собой и не противоречат друг другу. Полиция заинтересована в помощи общества, ровно столько же, сколько и общество заинтересовано в помощи полиции. В связи с этим, приходим к выводу о том, что все цели можно сформулировать в одну и сформулировать ее, как – «эффективное комплексное использование сил и средств органов внутренних дел и институтов гражданского общества в сфере ведения МВД России».

Несмотря на то, что в последнее десятилетие МВД России все больше обращает внимание на вопросы взаимодействия полиции и общества при достижении совместных целей, существует ряд проблем, существенно затрудняющих работу в данном направлении.

Согласно результатам экспертного опроса руководителей полиции о социальной коммуникации органов внутренних дел России с гражданами, проведенного в Академии управления МВД России в 2020 г., выявлены существенные недостатки, девять из десяти опрошенных респондентов указали на потребность её изменений. Основными препятствиями в развитии системы коммуникаций с гражданами, общественными объединениями эксперты называют: отсутствие навыков работы полиции в современной системе коммуникаций, недостаточная инициативность сотрудников, низкий уровень активности граждан, отсутствие материального стимулирования, недостаток технического оснащения, недостаточное развитие нормативной базы, регулирующей вопросы взаимодействия полиции и общества [25].

Следует отметить недостаточно высокий уровень активности граждан при участии в совместных мероприятиях, а также безынициативный, а местами формальный подход к их организации со стороны сотрудников полиции. В первую очередь, следует сказать об участии представителей добровольных народных дружин в охране общественного порядка при совместном патрулировании с сотрудниками полиции общественных мест. Проблема в том, что для данных мероприятий, в большинстве регионов страны, привлекаются не наиболее заинтересованные в благополучии общества и активные граждане, с твердыми представлениями и гражданской позицией, а преимущественно молодежь из числа студентов образовательных организаций средне-специального и намного реже высшего образования. На основе совместных соглашений между органами государственной власти субъектов и местного самоуправления, с одной стороны и полиции, с другой стороны, участие таких дружинников в охране порядка обеспечивается, однако их эффективность крайне низкая, по причине формального подхода к их реализации, а также трудностью привлечения более сознательной и активной части населения.

Последняя проблема вполне объяснима, так как заинтересовать гражданина, занятого трудом, в участии в охране общественного порядка – задача не из легких. Это и подталкивает органы власти и полиции к формализму и сознательному упрощению организации совместных мероприятий по охране общественного порядка, а также в других направлениях взаимодействия. Данное положение дел обнажает еще одну проблему – отсутствия эффективных мер стимулирования участия граждан и членов общественных объединений в совместных мероприятиях с полицией.

В настоящее время существует ряд норм, закрепляющих некоторые направления материального стимулирования, льготы и компенсации, предназначенные для народных дружинников и внештатных сотрудников полиции. Однако, во-первых, в законодательстве не отражено механизма предоставления данных льгот, что оставлено на усмотрение органов власти на местах, во-вторых, вполне очевидна недостаточность даже имеющихся льгот. Так, например, в соответствии со ст. 26 Федерального закона

от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» народным дружинникам по месту работы должен предоставляться ежегодный дополнительный отпуск, продолжительностью до десяти календарных дней, однако и он предоставляется без сохранения заработной платы. К тому же, никак не урегулирован вопрос о медицинском обслуживании граждан, помогающих полиции в выполнении их функций, а также о компенсации и иных видах социальной поддержки, в случае получения вреда здоровью при такой деятельности. Сотрудники полиции пользуются гарантиями, предоставленными законом от 19 июля 2011 № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации...», однако на иные категории граждан, например, участвующих в охране общественного порядка на добровольных началах, данные гарантии не распространяются.

Так, в некоторых субъектах Российской Федерации, таких как Орловской, Смоленской, Пензенской, Ульяновской, Белгородской и других областях законодателем предусмотрено страхование жизни и здоровья дружинников, а во Владимирской и Псковской области вообще отсутствует нормативно закрепленный механизм осуществления страхования, кроме того, в большинстве случаев данный вид социальной защиты не реализуется за недостаточностью бюджетных средств [19].

На основе проведенного анализа можно утверждать, что материальное или иное поощрение для граждан, участвующих в правоохранительной деятельности, предусмотрено не во всех субъектах Российской Федерации.

В связи с этим, получается, что государство пытается привлечь институты гражданского общества для взаимодействия с полицией, в реализации их функций, оставляя при этом граждан незащищенными в социально-правовом плане. Вполне очевидно, что в сложившихся политических, экономических условиях жизни общества, сколько бы то значимое отвлечение социально активного гражданина от основного рода занятий, представляющий для него основной источник дохода, невозможно без существенных мер материальной и социальной поддержки.

Анализ зарубежного опыта взаимодействия полиции и общественных организаций при поддержании общественного порядка и общественной безопасности, позволит выделить наиболее эффективные способы, с целью рассмотрения вопроса о применении их в совершенствовании данных механизмов взаимодействия в Российской Федерации.

Следует отметить США, где большой популярностью пользуется Академия народных дружин, целью которых является ознакомить граждан с работой полицейского, сформировать положительное отношение к деятельности полиции и укрепить взаимосвязь при выполнении полицией правоохранительной функции. Граждане, окончившие данное учебное заведение, имеют должную подготовку, необходимую для выполнения задач, возложенных на полицию, при этом обеспечиваются форменным обмундированием, и имеют право пресекать правонарушения [20]. Из числа таких лиц формируются полицейские резервы, т.е. помощники полиции по укреплению законности и правопорядка. Кроме того, отдельные районы США используют специализированное программное обеспечение, с помощью которого местные жители, через социальные сети в режиме реального времени сообщают в полицию о преступлениях и правонарушениях, ставшими для них очевидными. Количество зарегистрированных преступлений в таких районах значительно ниже в сравнении с районами, где такие программы не применяются [21].

Необходимо отметить Данию, в которой на государственном уровне функционирует операция «Следопыт», в рамках которой пенсионеры регулярно обследуют закрепленные за ними участки улиц и докладывают в полицейские пункты,

в установленные периоды, о сложившейся обстановке и правонарушениях, в случае их совершения, за что имеют материальное стимулирование [22].

Признание в Израиле получило создание «Дружины», которая является крупнейшим объединением страны, способствующим укреплению взаимодействия полиции и общества. Структура данной организации включает в себя охранную дружину и специальные части. Преобладающей целью охранной дружины является не допустить каких-либо проявлений преступной деятельности, для чего ими осуществляется патрулирование населенных пунктов пешими и автопатрулями, охраняются места проведения публичных мероприятий, где концентрируются скопления населения, устанавливаются контрольно-пропускные пункты и т.д. Добровольцы специальных частей осуществляют содействие дорожной полиции, патрульным подразделениям, дежурят в учебных учреждениях, на остановках общественного транспорта, оказывают помощь в спасательных работах и розыске людей [23].

Особого внимания заслуживают Нидерланды, где подавляющая часть граждан уважают профессию полицейского и считают её одной из самых авторитетных и элитарных, что подтверждается опросами среди населения [24]. В данной стране полицейские активно, помимо неотложных служебных задач, выполняют функции по обеспечению различной помощи, в которой нуждается местное население, чем и заслуживают уважение граждан, а граждане, в свою очередь, охотно проходят специальную подготовку и участвуют совместно с полицейскими в охране общественного порядка и общественной безопасности. Полиция здесь выступает не как властвующий инструментарий, а как составная часть общества, чем и укрепляет общую позицию взаимодействия и партнерства.

Сущность вышеизложенного сводится к тому, что зарубежные страны активно интегрируют общественную деятельность граждан в правоохранительную функцию полиции.

Подытоживая рассмотренные проблемы и опыт взаимодействия полиции и общественных организаций, следует отметить, что для полиции России основной целью в сфере решения проблем взаимодействия с институтами гражданского общества видится поиск путей привлечения граждан для выполнения функций полиции, в том числе, для охраны общественного порядка из числа социально активной части населения. Необходимо присутствие законодательной инициативы, содержащей в себе предложения по усилению материальных, социальных и правовых гарантий для граждан, взаимодействующих с полицией в различных формах. К разработке данных предложений необходимо привлечь представителей институтов гражданского общества. Представляется, что качественные изменения в данном направлении позволят привлечь активных граждан, имеющих соответствующий жизненный опыт и знания, необходимые для оказания эффективного содействия полиции в реализации их полномочий, и напротив, позволит институтам гражданского общества повысить степень внимания государства к необходимости совместного решения имеющихся проблем взаимодействия с полицией. Для внедрения инновационных форм, позволяющих укрепить и совершенствовать партнерские отношения между государством и обществом в Российской Федерации, также необходимо учесть и оценить возможности использования положительного опыта зарубежных стран.

Выводы респондентов вышеуказанного опроса экспертов о социальной коммуникации органов внутренних дел России с гражданами указывают, что единой позиции в достижении эффективности данной системы не прослеживается. По мнению некоторых экспертов, эффективность данной системы будет достигнута в случае «формирования позитивного имиджа сотрудника ОВД», другие считают, что именно

формированием «партнерских отношений» между полицией и гражданским обществом можно достичь положительных результатов в сфере реализации правоохранительной функции.

Модель, в рамках которой государство и гражданское общество сотрудничают друг с другом, – это оптимальная модель; в ее рамках могут осуществляться партнерское взаимодействие и совместное решение социально значимых задач.

Для формирования модели партнерского сотрудничества, несомненно, необходимы определенные усилия, как со стороны государственной власти, так и со стороны гражданского общества.

Литература

1. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: официальный сайт. – <http://duma.gov.ru/news/26458/> (дата обращения: 19.04.2022).
2. Доверие и недоверие в условиях развития гражданского общества / Отв. ред. А. Купрейченко, И.В. Мерсиянова. Москва, 2013. С. 6.
3. Большой юридический словарь / Сост. В. Н. Додонов, В. Д. Ермаков, М. А. Крылова и др. – Москва, 2001. С. 375.
4. Словарь иностранных слов / Сост. Т. Ю. Уша. – Санкт-Петербург, 2013. С. 472.
5. Социологический словарь / Отв. ред. Г. В. Осипов, Л. Н. Москвичев; уч. секр О. Е. Черношек. – Москва, 2010. С. 328–329.
6. Lewis D. Building «active» partnership in aid-recipient countries: lessons from a rural development project in Bangladesh // Osborne S. P. Public-private partnerships: theory and practice in international perspective. P. 252–264.
7. Ostrom E. Crossing the great divide: co-production, synergy, and development // Evans P. State-society synergy: government and social capital in development. Berkeley: University of California, 1997. P. 85.
8. Fowler A. Striking a balance: a guide to enhancing the effectiveness of non-governmental organisations in international development. London: Earthscan, 2013. P. 134.
9. Lewis D. Building «active» partnership in aid-recipient countries: lessons from a rural development project in Bangladesh. P. 259–261.
10. Thompson S. Trust, risk and identity // Watson S., Moran A. Trust, risk and uncertainty. New York: Palgrave Macmillan, 2005. P. 31.
11. Министерство внутренних дел Российской Федерации: официальный сайт. – <https://мвд.рф/publicopinion> (дата обращения: 19.04.2022)
12. О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 52. – Ст. 7477.
13. О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
14. Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 августа 2011 года № 975 // www.pravo.gov.ru (дата обращения: 19.04.2022).
15. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федеральный закон от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 26. – Ч. I. Ст. 3851.
16. Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 14. – Ст. 1536.

17. *Ожегов С.И.* Толковый словарь русского языка: 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений; под ред. проф. Л. И. Скворцова. – 28 е изд., перераб. – Москва: ООО «Издательство «Мир и Образование»: ООО «Издательство Оникс», 2012. – С. 76.

18. *Федорова И.В.* Административно-правовые аспекты взаимодействия полиции с институтами гражданского общества: дисс. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2018. – С. 45.

19. Фонд поддержки пострадавших от преступлений. 2007–2017. – <http://soprotivlenie.org/news/o-glavnom/mvd-proanalizirovalo-uchastie-grazhdan-v-oxrane-obshhestvennogo-poryadka/> (дата обращения: 19.04.2022).

20. *Курчичёк Е.В.* Совершенствование деятельности полиции по обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина и взаимодействию с институтами гражданского общества: комплексные меры. С. 42.

21. *Случевская Ю.* Зарубежный опыт партнерских отношений между полицией и населением. С. 17–20.

22. Полиция Дании: официальный сайт. 2016. – <https://www.politi.dk/en/servicemenu/home> (дата обращения: 19.04.2022).

23. Полиция Израиля: официальный сайт. 2016. – https://www.police.gov.il/English_content_Page.aspx (дата обращения: 19.04.2022).

24. Полиция Нидерландов: официальный сайт. 2016. – <https://www.politie.nl> (дата обращения: 19.04.2022).

25. *Васильева И.Н.* О социальной коммуникации органов внутренних дел с гражданами (по результатам экспертного опроса) // Социологические исследования – 2021. – Номер 2 С. 152-158 [Электронный ресурс]. URL: <http://ras.jes.su/socis/s013216250010873-3-1> (дата обращения: 19.04.2022).