УДК 323.21:351.74

СЕЛИВАНОВА Е.С.

Особенности институционализации общественного контроля над деятельностью органов внутренних дел

В данной статье рассматриваются становление и институционализация общественного контроля над деятельностью органов правопорядка. Автор выделяет три модели взаимодействия субъектов общественного контроля со структурами системы органов внутренних дел, а также приводит прогноз дальнейшего развития института общественного контроля в постсоветской России.

Ключевые слова: общественный контроль, субъекты общественного контроля, институционализация общественного контроля, органы внутренних дел.

Проблематика низкого уровня доверия органам МВД среди населения, противоправные действия сотрудников милиции (полиции), трансляция резонансных фактов милицейской (полицейской) преступности и события в этом аспекте актуализируют вопрос о необходимости широкого и системного гражданского (общественного) контроля над системой организации правопорядка в современной России. Значимость данного вопроса становится еще более очевидной в силу того, что реформирование системы внутренних дел усилиями политического руководства страны (трансформация российской милиции в полицию) пока не дало позитивного профессионального и общественно-политического эффектов.

Проблематика контроля в научном и прикладном дискурсах

В вопросах обеспечения правопорядка в обществе институту государства присуща доминирующая роль. В этом процессе так или иначе задействованы силовые ведомства, органы судебной и пенитенциарной систем, а также органы полиции, находящиеся ближе всего к рубежам тесного и непосредственного взаимодействия с населением. Вместе с тем информационные поводы о ненадлежащем исполнении обязанностей представителями органов полиции указывают на то, что взаимодействие населения и сотрудников полиции складывается далеко не всегда конструктивно. Выстраивание близкой к оптимальной модели взаимодействия становится возможным «лишь посредством утверждения совершенно иной модели взаимодействия правоохранительных органов с населением, в основании которой лежат принципы открытости и отчетности полиции перед населением»[1]. Иными словами, одним из важных факторов повышения эффективности деятельности органов правопорядка становится реализация принципов общественного (гражданского) контроля.

Не останавливаясь подробно на разграничении этих формулировок контроля, отметим, что данные понятия близки по значению, но не тождественны. Как отмечает российский исследователь С.И. Морозов, «общественный контроль представ-

ляет собой механизм оценки населением деятельности государства в экономической, социально-политической, производственной и иных сферах... Гражданский контроль выражается в деятельности некоммерческих организаций по наблюдению с целью проверки органов государственной власти на соответствие их действий принятым правовым и политическим нормам, а также выдвижение требований об устранении выявленных нарушений»[2].

Таким образом, С.И. Морозов, анализируя политические процессы и деятельность политических институтов постсоветской России, подчеркивает, что механизм общественного контроля проходит становление в нынешних условиях, гражданский же контроль он рассматривает с точки зрения идеала и перспективы. Кроме того, по нашему мнению, логично рассматривать «общественный» и «гражданский» контроль как сегменты контроля «социального».

Отличие контроля «гражданского» от контроля «общественного», по убеждению автора статьи, заключается в качественно более высоком уровне осознания гражданами необходимости контроля как такового, что характерно, скорее, для сильного общества и зрелой демократии. Российская действительность в условиях переходного общества диктует необходимость обращаться скорее к понятию «общественный» контроль, нежели к понятию «гражданский», в силу отсутствия традиций зрелого гражданского общества, предполагающих осознанную гражданскую ответственность всех членов общества. Соответственно в контексте контроля со стороны общества за деятельностью органов правопорядка в данной работе мы будем обращаться к понятию «общественный контроль».

Общественный контроль над деятельностью органов внутренних дел – далеко не новаторское явление современной России. Практика взаимодействия системы органов внутренних дел с общественностью в период функционирования СССР изобилует различными формами и форматами общественного контроля, большая часть из которых ориентирована на предупредительные и профилактические меры. В данном направлении значительные усилия прилагались для «создания такой обстановки для нарушителей законов и правил социалистического общежития, при которой они постоянно встречали бы осуждение со стороны своих коллективов»[3].

В орбиту этого взаимодействия было вовлечено немалое количество общественных организаций и трудовых коллективов. К охране общественного порядка привлекались комиссии по социалистической законности и охране общественного порядка, актив которых мог быть сформирован из числа сотрудников административных органов, ЖЭКа, членов добровольных народных дружин, товарищеских судов, пенсионеров. На заседаниях комиссий рассматривались поступившие жалобы и письма, заслушивались вопросы по борьбе с пьянством и мелким хулиганством, обсуждалась работа участковых инспекторов милиции и т.д. Данные структуры были наделены полномочиями вынесения предписаний руководителям соответствующих предприятий[4].

По вопросам детской безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних взаимодействие милиции выстраивалось с административными комиссиями при исполнительных комитетах Советов народных депутатов разных уровней. К решению вопросов благоустройства и соблюдения «правил социалистического общежития» подключались представители ЖЭК, ЖКО, ЖСК и домоуправлений. Уникальной формой взаимодействия советской милиции с общественностью на поприще охраны общественного порядка были добровольные народные дружины, проводящие регулярное патрулирование, рейды, выставление постов, несение дежурств и проведение воспитательной работы[5]. Еще одной формой «домилицейского» рассмотрения нарушений общественного порядка в СССР были товарищеские суды, круг полномочий которых предполагал рассмотрение пяти групп вопросов: нарушение трудовой дисциплины, нарушение норм коммунистической морали и правил общежития; административные и малозначительные правонарушения и гражданско-правовые споры[6].

Существовавшая в советский период инфраструктура контроля со стороны обще-

ства в сфере обеспечения правопорядка вместе с происшедшими политическими трансформациями подверглась серьезнейшим изменениям, и становление общественного контроля за органами правопорядка в постсоветской России, по большому счету, вернулось к нулевому циклу.

В настоящее время российскими исследователями отмечается, что в системе общественного контроля за деятельностью сотрудников ОВД следует выделять внутренний и внешний общественный контроль. Первый из них предполагает деятельность общественных формирований системы МВД России посредством, например, общественных и наблюдательных советов, направленную на «выявление недостатков, ошибок и злоупотреблений в их работе и принятие на этой основе необходимых решений»[7]. Внешний общественный контроль представляет собой «организованный процесс наблюдения гражданами и их объединениями за должным и легитимным исполнением органами внутренних дел своих функций, принятие необходимых мер по изменению в противном случае этой деятельности в целях защиты интересов общества и граждан, реализации их потребностей»[8].

Согласно такому подходу деятельность структур, сформированных при ведомствах системы правопорядка, нацелена на рефлексивный подход или, выражаясь публицистическим языком, подход «самобичевания». Вопросы же взаимодействия с гражданами и урегулирования ситуаций, связанных с противоправными действиями сотрудников системы правопорядка в отношении граждан, лежат в поле ответственности гражданских инициатив. Не вступая в полемику с автором данного подхода, отметим, что наделение структур общественного контроля при системе органов внутренних дел таким функционалом не способствует выстраиванию ясных и прозрачных правил взаимодействия с гражданами. Оно лишь дублирует существующий внутриведомственный контроль. При таком подходе общественные и наблюдательные советы, не обладая механизмами принудительного исправления выявленных недостатков в работе сотрудников правопорядка, растрачивают ресурс доверия со стороны общества и, скорее, дискредитируют саму идею общественного контроля.

Вместе с тем анализ моделей взаимодействия субъектов общественного контроля со структурами системы органов внутренних дел позволяет на основе дельфийского метода выделить три направления в зависимости от радиуса соприкосновения сторон: ***модель общественного контроля вместе с системой*** (сотрудничество двух сторон, основанное на конструктивном взаимодействии), ***модель общественного контроля параллельно системе***, предполагающая работу над ее совершенствованием и основанная на конкуренции двух сторон, ***модель общественного контроля над системой***, предполагающая конфронтационную основу двух сторон, зачастую являющихся антагонистами. Каждая из моделей может быть доминирующей в деятельности того или иного субъекта общественного контроля в силу целого ряда причин и обстоятельств. Более того, данные модели могут иметь более универсальный характер и быть применимы не только к системе органов правопорядка, но в определенной степени и к другим объектам общественного контроля.

Подвергая анализу модели в рамках институционализации общественного контроля над системой МВД, стоит отметить ряд принципиальных позиций: 1) разумеется, предложенные выше автором три модели контроля являются формирующимися; 2) границы между ними являются условными; 3) прикладные практики ближайших лет могут внести в научный дискурс новые модели, о которых речь пока не идет.

Становление модели общественного контроля вместе с системой

Рассматривая модель общественного контроля вместе с системой, отметим, что она предполагает включение гражданских инициатив в процесс поддержания общественного порядка и помощь сотрудникам милиции (полиции) в этом вопросе. Такое взаимодействие и координация усилий невозможны без высокого уровня самосознания общественных инициатив, высокого

уровня доверия милиции со стороны населения и традиций сообщения о фактах правонарушений непосредственно представителям правопорядка. Данная модель выстраивается в тесном и конструктивном сотрудничестве субъектов общественного контроля, как созданных при органах правопорядка, так и автономных от них. Впрочем, относительно доминирования данной модели на современном этапе развития общественно-государственных отношений в России стоит предположить, что «в настоящее время между органами внутренних дел и населением все еще существует отчужденность, дистанцированность»[9] и уровень доверия граждан сотрудникам милиции (полиции), согласно данным российских социологических служб, назвать высоким не представляется возможным (об этом речь пойдет ниже).

Очевидно, что недоверие граждан представителям системы внутренних дел имеет под собой объективные основания, служащие индикатором не во всем благополучного положения дел в системе органов правопорядка. Резонансные факты с Д. Евсюковым[10] и ОВД «Дальний»[11] указали на то, что «далеко не все, кто злоупотребляет служебным положением, берет взятки или просто «из любви к искусству» издевается над людьми, были отфильтрованы строгими аттестационными комиссиями»[12] завершившейся реформы МВД. Главная же претензия к органам полиции, по мнению российского исследователя В.Б. Пастухова, заключается в том, что «она никакие законы не соблюдает», а ее главная проблема состоит в том, что она «не является самостоятельной правоохранительной структурой и не исполняет в полном объеме возложенные на нее Конституцией и законами функции»[13]. Такая негативная оценка правоохранительной системы отражает имеющийся серьезный фундамент недоверия граждан. О нем можно судить по данным социологических служб, регулярно проводящих замеры общественного мнения.

Что касается модели общественного контроля вместе с системой, когда общественность, априори не связанная с системой, привлекается к контролю за деятельностью органов правопорядка, то ее востребованность ощущалась в обществе и в период 90-х годов XX столетия, и в первой половине первого десятилетия нового века. И лишь в декабре 2006 года был создан Общественный совет при Министерстве внутренних дел, в который вошли «видные ученые, представители общественных объединений, правозащитных и религиозных организаций, профсоюзов, творческой интеллигенции и средств массовой информации. Их авторитет позволяет более успешно решать вопросы, связанные с обеспечением прав и законных интересов граждан, а также формировать объективное общественное мнение о милиции»[14].

Наряду с Общественным советом при МВД России при органах внутренних дел функционируют общественные советы при МВД, УВД, ГУВД по субъектам Российской Федерации и т.п.[15]. Еще в 2009 году министр МВД России Р. Нургалиев указывал на то, что правоохранительное ведомство «сотрудничает с Советом при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, Общественной наблюдательной комиссией, «Институтом прав человека», Московской Хельсинкской группой, Общероссийской общественной организацией «Офицеры России», правозащитной организацией «За гражданские права», Московским региональным общественным благотворительным фондом «Социальное партнерство», движением «Оборона», правозащитной организацией «Комитет за гражданские права», правозащитным центром «Мемориал», Фондом защиты гласности и т.д. Представители ряда правозащитных организаций являются и членами Общественных советов при органах внутренних дел субъектов РФ»[16].

Согласно Указанию Генпрокуратуры РФ от 17 декабря 2002 г. № 74/40, руководящим субъектам российской системы прокуратуры предписывается необходимость сотрудничества с правозащитными и общественным организациями в вопросе рассмотрения и проверки сведений, поступивших «из правозащитных и иных общественных организаций, о ставших им известными... неправомерных действиях

должностных лиц, ограничивающих права и свободы человека и гражданина», а также принимать участие в проводимых правозащитными организациями мероприятиях и отражать работу по взаимодействию с ними в годовом докладе отдельным разделом[17].

Практики функционирования системы общественных советов при органах внутренних дел в период 2006–2011 годов, ставших первым этапом формирования общественного контроля, подготовили основу институциональной матрицы его развития. В частности, Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» утверждено «Положение об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации».

Согласно тексту Положения, Общественный совет формируется на основе добровольного участия в его деятельности граждан, членов общественных объединений и организаций. Однако сама процедура формирования остается за рамками регламента, в силу чего персональный состав общественных советов не исключает возможность вхождения в них ангажированных ведомством лиц. Прежде отмечалось, что «в большинстве случаев члены общественных советов назначаются по усмотрению руководителя органа внутренних дел. Отсутствует какой-либо легальный порядок, позволяющий гражданам свободно реализовать свое право на участие в работе таких организаций. Нечетко регламентированы основания, по которым гражданам может быть отказано в членстве в общественном совете»[18].

И именно наличие серьезных вопросов к процедуре формирования советов и персональному составу их участников становится причиной вывода о том, что «общественные советы – это сугубо декоративные органы, участие в которых полезнее для членов этих советов, чем для общества»[19]. В этой связи рассматривать общественные советы при правоохранительных ведомствах как действенную силу в реализации общественного контроля весьма затруднительно. Скорее наоборот: данные структуры зачастую тромбируют естественные механизмы обеспечения контроля со стороны общества, которые и без того периодически подвергаются серьезному ущемлению.

Законодательно правовой статус общественных советов при органах внутренних дел закреплен в принятом Федеральном законе «О полиции», две статьи которого фактически служат рамочной конструкцией правового закрепления форматов взаимодействия сотрудников полиции и гражданских инициатив. Согласно тексту Федерального закона, ключевым звеном в цепи взаимодействия полиции и общественности служат общественные советы, формируемые «при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел и территориальных органах». Именно они «призваны обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей, для решения наиболее важных вопросов деятельности полиции»[20]. При этом дефиниции общественно значимых интересов документом не приводятся, соответственно первостепенная цель общественных советов может иметь очень широкий спектр толкований.

По нашему же убеждению, первоочередная задача общественных и наблюдательных советов при органах внутренних дел заключается прежде всего в том, чтобы повышать доверие населения к системе правопорядка в целом и создавать условия, при которых граждане выражали бы готовность сотрудничества с представителями милиции (полиции), не опасаясь печальных и непредвиденных последствий этого сотрудничества.

Возвращаясь к тексту Федерального закона «О полиции», отметим, что обозначенные в нем цели могут быть достигнуты путем «1) привлечения граждан и обще-

ственных 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»[21].

Таким образом, в документе рамочно вводится понятие общественного контроля, однако четкая его регламентация, равно как и определение его целей, задач и форматов, отсутствует. Более того, в одном из изданий комментария к Федеральному закону «О полиции» приводится достаточно дискуссионное утверждение о том, что в законе «введен новый механизм за деятельностью полиции – общественный контроль»[22]. Как мы уже отмечали в начале статьи, в советский период имелись определенные традиции контроля со стороны общества за обеспечением правопорядка в государстве.

Модель параллельного общественного контроля над деятельностью системы МВД

Как отмечает К.С. Чекалин, существуют три аспекта общественного контроля над деятельностью милиции: социальный, технико-экономический и правовой[23]. В силу этого модель общественного контроля вместе с системой в полной мере не может охватывать три аспекта, о которых пишет отечественный исследователь. Соответственно у части лидеров общественного мнения, не попавших в рафинированные советы при органах МВД, возникает потребность в параллельном контроле за правоохранительной системой.

При этом представители данного сегмента российской общественности могут не представлять антагонистов системы, в силу чего органы МВД не могут отторгать данный вид общественного контроля. Кроме того, как отмечает В.И. Илюшкин, «сегодня в правоохранительных органах есть понимание того, что без самоорганизации граждан, многообразия гражданской инициативы в правоохранительной сфере невозможно создать по-настоящему эффективное функционирование правообеспечительного механизма, его естественное реформирование и развитие»[24].

Вместе с тем такой формат контроля является определенной формой вызова. Проведение общественного контроля параллельно системе органов правопорядка актуализировано, с одной стороны, глубоким убеждением граждан в презумпции несправедливого расследования дел сотрудниками системы правопорядка, с другой – имеющимися фактами проявления такой несправедливости в ходе отдельных разбирательств. В качестве арбитра в данном случае могут выступать, к примеру, правозащитные общественные организации, члены комиссии Общественной палаты РФ по проблемам безопасности граждан и взаимодействию с системой судебно-правоохранительных органов.

В данном случае первостепенной целью деятельности субъектов общественного контроля над сотрудниками правоохранительной системы становится выявление и устранение несправедливости. Даже если финальная стадия альтернативного общественного расследования перейдет в фазу взаимодействия субъектов общественного контроля с правоохранительной системой для получения желаемого результата по устранению несправедливости, цель будет достигнута.

Одним из форматов общественного контроля в рамках модели конкуренции можно считать общественный мониторинг. Так, члены комиссии Общественной палаты России по проблемам безопасности граждан, используя данный формат, в результате выездных проверок работы полиции Подмосковья и Калужской области остались серьезно недовольны как оформлением помещений для написания гражданами заявлений, так и уровнем общей юридической подготовки сотрудников полиции[25].

Можно предположить, что в рассматриваемую модель интегрируется сегмент

правозащитных организаций. В частности, еще в 2002 году по указанию Генпрокурора РФ В. Устинова прокурорам в регионах было предписано сотрудничать с правозащитными организациями, а Научно-исследовательскому институту Генпрокуратуры РФ «было поручено собрать и проанализировать опыт этого сотрудничества... претензий хватает с обеих сторон, тем не менее мы обречены на это сотрудничество и должны его совершенствовать»[26].

Что касается системы МВД, то с 2004 года МВД России активно сотрудничает с Координационным советом Уполномоченных по правам человека в России, тогда был подписан Меморандум о сотрудничестве в области соблюдения и восстановления нарушенных прав и свобод человека. Понимая важность различных форм общественного контроля, система МВД не может игнорировать духовно-нравственную составляющую, которая в большей мере отождествляется с институтом церкви. В частности, с 2004 года заключено соглашение о сотрудничестве с Русской православной церковью, предусматривающее «совместное проведение мероприятий по духовно-нравственному воспитанию сотрудников органов внутренних дел, профилактике преступности среди несовершеннолетних, участие в других социально значимых акциях»[27]. В качестве достаточно эффективной меры усовершенствования работы системы правопорядка могло бы рассматриваться «внедрение в среду сотрудников правоохранительных органов института правоохранительных священников... Это тоже была бы определенная форма общественного контроля за деятельностью правоохранителей, общая численность которых в настоящее время составляет около двух миллионов человек»[28].

Становление агрессивных форматов общественного контроля (модель общественного контроля над системой)

Институционализация общественного контроля над системой правоохранительных органов, в том числе над системой МВД, разумеется, является значительным шагом вперед на пути эффективного взаимодействия власти и гражданского общества. Вместе с тем функционирующие механизмы общественного контроля, которые прописаны как на уровне государственных решений, так и на уровне ведомственных решений, это, безусловно, не весь общественный контроль. Создание общественных советов при системе органов внутренних дел представляет собой отнюдь не полный спектр общественного контроля, он значительно шире и глубже. Взаимодействие с правозащитными и религиозными организациями также формирует не всю палитру форматов общественного контроля.

Появление третьей разновидности общественного контроля, которую можно охарактеризовать как агрессивную форму (модель общественного контроля над системой), объясняется тем, что «одной из важных областей партнерства государства и общества является именно сфера обеспечения правопорядка, не вполне удовлетворительное состояние которой в складывающихся условиях особо беспокоит обе стороны взаимодействия»[29]. В этом случае доминирующим и наиболее эффективным следствием данного противоречия становится проведение общественных (журналистских) расследований. Инициаторами проведения таких расследований, как правило, становятся СМИ, отдельные формализованные и неформализованные группы гражданских активистов, адвокатов и правозащитников. Правовая и социальная несправедливость со стороны органов внутренних дел понимается ими как общественный вызов, на который они дают адекватный, по их мнению, ответ, демонстрируя «абсолютную неприемлемость в массовом сознании противоправных проявлений, непримиримость по отношению к ним, понимание неотвратимости наказания за них»[30].

В этом случае «контроль, являясь средством выявления злоупотреблений со стороны отдельных должностных лиц, выступает тем самым надежной формой предупреждения неправомерных действий работников милиции»[31]. По большому счету, данный разрез проблемы предполагает оформление некоего медиаконтроля, поскольку является наиболее эффективной формой противодействия всевластию могущественной административной системы.

Агрессивный общественный контроль (модель конфронтации) предполагает умеренную и радикальную формы. В частности, руководитель общественной организации «Архив Отписка» А. Ливчак прилагает немало усилий к организации общественного контроля за деятельностью органов милиции. Один из механизмов предания гласности неправомерных поступков со стороны милиции – издание брошюр с подробным раскрытием этих случаев и с последующей рассылкой данных публикаций «журналистам, правозащитникам, в правоохранительные органы, в библиотеки, особенно студенческие»[32]. И в данном случае прослеживается умеренная форма общественного контроля.

Реализация умеренной формы модели общественного контроля над системой актуализируется тем, что именно сотрудники правоохранительной системы чаще прочих представителей силового блока взаимодействуют с гражданами, в том числе с позиции силы. Соответственно на этой почве любое превышение должностных полномочий сотрудниками правопорядка, а тем более намеренно противоправное действие, имеет серьезные последствия. Причем такая практика характерна не только для постсоветской России. С начала 90-х годов прошлого века в США зародилось общественное движение «копвотч» (в переводе с английского «наблюдатель за полицейскими»). Участники этого движения «патрулируют улицы с фото- и видеокамерами, фиксируя правонарушения сотрудников полиции и выкладывая результаты своих наблюдений в Интернет»[33].

Наиболее радикальная форма медиаконтроля реализуется частью правозащитных организаций, в частности общественной организацией «Национальный антикоррупционный комитет», которая добивается своими расследованиями перемен в «коррумпированной правоохранительной и судебной системе»[34]. Участники общественной организации «Комитет против пыток» предали гласности факт о том, что их усилиями, в том числе благодаря взаимодействию со СМИ, «осужден 71 сотрудник милиции по пяти регионам (Нижний Новгород, Оренбургская область, Республика Марий Эл, Республика Башкортостан и Чеченская Республика)»[35].

К числу радикальных форм медиаконтроля по праву можно отнести и появление ежедневной рубрики «Работаем без выходных» в журнале «Esquire», где «размещены сообщения о совершенных милиционерами преступлениях и правонарушениях. Летопись неблаговидных дел ведется с 27 апреля 2009 года, когда майор ОВД Царицыно Д. Евсюков начал стрельбу на поражение из табельного оружия в супермаркете «Остров», в результате которой погибли невинные люди»[36].

В ответ на это МВД РФ начало пропагандистскую акцию – на сайте ведомства обнародован «Календарь мужества», рассказывающий о героических поступках сотрудников органов внутренних дел и рисующий положительный образ милиционера как противовес обвинениям органов МВД в коррупции, неуважении к правам человека, милицейской преступности. Новая инициатива МВД с точки зрения ее эффективности была неоднозначно оценена экспертами. Адвокат В. Жеребенко отмечает, что «нужно заниматься работой... лучший пиар для милиции – это спокойствие граждан». В свою очередь, главный редактор «Esquire» Ф. Бахтин, узнав о милицейском календаре, заметил: «Меня радует, что не самая изобретательная наша идея с календарем вызвала резонанс и была замечена, но надо кардинально изменить правовую систему и заставить ее работать. Иначе все это окажется сизифовым трудом»[37].

Следует отметить, что календарь, обличающий прецеденты правонарушений сотрудников правопорядка, просуществовал не так долго. По крайней мере, на сегодняшний день на официальном сайте журнала желающих ознакомиться с содержанием резонансного календаря встречает красноречивая пустая страница. Логично предположить, что появление такого формата медиаконтроля вызвало определенное недовольство со стороны системы правопорядка, под натиском которого контент сайта был скрыт.

С высокой долей вероятности можно предположить, что болезненное восприятие системой правопорядка появления

любых эффективных форматов общественного контроля, в том числе медиаконтроля, имеет не единичное проявление, а скорее системное основание. Из этого явствует, что система не заинтересована в том, чтобы субъекты общественного контроля указывали на ее изъяны, воспринимая это как посягательство на собственную устойчивость и незыблемость. Во многом данное предположение подкрепляет тот факт, что 2 октября 2012 года министром МВД В. Колокольцевым был подписан приказ, согласно которому руководителям (начальникам) подразделений центрального аппарата МВД России в связи с распространением несоответствующей действительности и (или) порочащей сотрудников МВД информации полагается «ежедневно проводить мониторинг размещенных в средствах массовой информации и в сети Интернет публикаций, содержащих сведения о подчиненном подразделении, сотрудниках, военнослужащих, гражданских служащих и работниках»[38].

С одной стороны, выдвинутое министром требование оперативной реакции на сообщения о ненадлежащем исполнении обязанностей сотрудниками правоохранительной системы выглядит логичным и обоснованным. Тем более что В. Колокольцев за непродолжительное время пребывания на посту зарекомендовал себя как информационно доступный для средств массовой информации чиновник и как «человек, способный разговаривать с толпой» (речь идет о его выступлении с призывом недопущения беспорядка на митинге на Манежной площади в Москве в декабре 2011 года)[39]. Однако эти обстоятельства не умаляют серьезных опасений относительно подписанного приказа, регламентирующего меры и способы организации защиты чести, достоинства и деловой репутации сотрудников МВД, поскольку последние в стремлении отстаивать честь мундира могут превратить реализацию приказа «в борьбу с ведьмами, ополчившись на журналистов»[40]. Согласно тексту документа, руководству подразделений МВД следует «оказывать правовую помощь сотрудникам», а Главному управлению собственной безопасности поручено «представлять материалы, необходимые для организации защиты чести и достоинства сотрудников».

Таким образом, в контроле за недостоверной информацией в средствах массовой информации, в том числе в сети Интернет, сотрудникам МВД гарантирована серьезная правовая и информационная поддержка, которой располагают не все средства массовой информации. Соответственно возникает системное противоречие. Редакции средств массовой информации при прочих равных условиях и презумпции профессионализма журналистов, не обладая повсеместной серьезной информационно-правовой поддержкой, выполняют роль субъекта медиаконтроля, в том числе за органами правопорядка. Иными словами, вступивший в силу приказ ужесточил ведомственный контроль за субъектами медиаконтроля, являющегося частью контроля общественного. Примечательно, что проведенная масштабная реформа МВД по реорганизации милиции в полицию одной из своих целей имела укрепление общественного контроля.

***

Подводя итоги вышеизложенному, стоит предложить ряд выводов.

Первое. Успешность или неуспешность общественного контроля над правоохранительной системой будет означать успешность или неуспешность институционализации общественного контроля в России в целом. Дело в том, что взаимодействие населения с органами МВД имеет массовый и повсеместный характер. Граждане в большей степени сталкиваются с вопиющей несправедливостью не столько со стороны системы государственного или муниципального управления, сколько со стороны сотрудников правоохранительных органов. Таким образом, данный институт влияет на жизнь, здоровье, моральное и социальное самочувствие больших социальных групп граждан.

Второе. По большому счету система МВД стала одной из первых, где были апробированы практики общественного контроля. Причем данные практики общественного контроля над правоохранительной системой проходят становление параллельно с обсуждением законопроекта

«Об общественном контроле», интегрируются в будущую законодательно оформленную систему контроля общества над институтом государства.

Третье. Становление общественного, а затем и гражданского контроля над системой МВД – долговременный процесс, который может быть рассчитан на среднесрочную перспективу. Однако у политического руководства страны, как и у самих граждан, нет иного выхода, кроме как пройти путь становления инфраструктуры общественного контроля, закрепив наработки этих практик в законодательной и нормативной базах. Если удастся устранить преступность в системе органов внутренних дел и сделать МВД как государственное ведомство прозрачным, значительно увеличатся шансы и на модернизацию политической системы страны в целом.

Четвертое. Перманентное реформирование системы МВД указывает, как минимум, на то, что эта система не в полной мере эффективна, порождает несправедливость и не пользуется высокой поддержкой населения. В этом смысле теоретически и практически институт государства в целом и даже само ведомство заинтересованы в общественном контроле, поскольку формирующаяся инфраструктура, механизмы контроля общества за поддержанием правопорядка способны сформировать некие правила, приемлемые для каждой из сторон, и повысить эффективность работы ведомства, обеспечить стабильность правоохранительной системы и всего общества.

[1] Илюшкин В.И. Доверие и поддержка граждан как основа общественного контроля за деятельностью полиции // Закон и право. 2011. № 6. С. 90–92.

[2] Морозов С.И. Институт гражданского контроля над государственной властью в современной России / С.И. Морозов // IV Всероссийский конгресс политологов «Россия в глобальном мире: Институты и стратегии политического взаимодействия». Материалы. Москва, 22–24 ноября 2012 г. М.: Российская ассоциация политической науки, 2012. С. 329.

[3] Бугорков Н.М. Связь органов внутренних дел с местными общественными организациями и коллективами трудящихся: материалы к лекции / Отв. ред. М.М. Астахов. М.: МВД СССР, 1973. 29 с.

[4] Бугорков Н.М. Указ. соч. С. 6.

[5] Там же. С. 6.

[6] Там же. С. 12–13.

[7] Десятых П.В. Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 25 с. С. 8.

[8] Там же.

[9] Десятых П.В. Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2009. 25 с. С. 3.

[10] Денис Евсюков, бывший начальник ОВД «Царицыно» (2008–2009), в апреле 2009 года стал фигурантом уголовного дела по факту расстрела сотрудников и посетителей супермаркета «Остров» на юге Москвы, в феврале 2010 года приговорен к пожизненному заключению и лишен звания майора милиции. См.: Евсюков, Денис // Лента.ру. – URL: http://lenta.ru/lib/14197363/ (Дата обращения: 16.12.2012).

[11] 11 марта 2012 года в Казани скончался 52-летний Сергей Назаров, доставленный в больницу из отделения полиции «Дальний». Перед смертью мужчина заявил, что полицейские, задержавшие его по подозрению в краже, изнасиловали его бутылкой из-под шампанского. Все руководство и некоторые рядовые сотрудники «Дальнего» были отстранены от работы, затем руководство было уволено. По итогам скандала отдел был расформирован и переименован, а глава МВД Татарстана Асгат Сафаров подал в отставку. Фигурантами уголовных дел о насилии в «Дальнем» стали 11 полицейских, четверых из них обвиняют в пытках Назарова. В сентябре был вынесен первый приговор – двум участковым, задержавшим Назарова, которые получили два и 2,5 года колонии-поселения См. Преступность: Пытки в казанской полиции / Лента.ру. – URL: http://lenta.ru/story/dalny/ (Дата обращения: 16.12.2012).

[12] Полицию отфильтруют. Аттестацию в МВД будут контролировать общественники / Российская газета. – 2012. – 27 апреля. – № 5767 (94). – URL: http://www.rg.ru/2012/04/27/mvd.html (Дата обращения 29.10 2012).

[13] Пастухов В.Б. Реформа МВД как сублимация политической реформы в России (К дискуссии по поводу нового закона о милиции) / В.Б. Пастухов // Полис. 2010. № 6. С. 23–40.

[14] Нургалиев Р. Открытая милиция. МВД активно поддерживает все формы гражданского контроля за деятельностью своих сотрудников / Р. Нургалиев // Российская газета. 2009. 6 октября. – URL: http://www.rg.ru/2009/10/06/nurgaliev.html (Дата обращения 02.10.2012).

[15] Десятых П.В. Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 25 с. С. 14.

[16] Нургалиев Р. Открытая милиция. МВД активно поддерживает все формы гражданского контроля за деятельностью своих сотрудников // Российская газета. 2009. 6 октября. – URL: http://www.rg.ru/2009/10/06/nurgaliev.html (Дата обращения: 02.10.2012).

[17] Об организации взаимодействия органов прокуратуры с правозащитными и иными общественными организациями: указание № 74 от 17 дек. 2002 г. // Проблемы местного самоуправления. 2003. № 2. С. 5.

[18] Десятых П.В. Организация и правовое обеспечение общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 25 с. С. 14.

[19] Пастухов В.Б. Реформа МВД как сублимация политической реформы в России (К дискуссии по поводу нового закона о милиции) // Полис. 2010. № 6. 23–40. С. 24.

[20] Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Российская газета. 2011. 8 февраля. – URL: http://www.rg.ru/2011/02/07/police-dok.html (Дата обращения: 02.10.2012).

[21] Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Российская газета. 2011. 8 февраля. – URL: http://www.rg.ru/2011/02/07/police-dok.html (Дата обращения: 02.10.2012).

[22] Комментарий к Федеральному закону «О полиции» / Под ред. Трунова И.Л. М.: Юрайт, 2012. 301 с. С. 265.

[23] Чекалин К.С. Контроль в деятельности советской милиции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1974. 18 с. С. 11.

[24] Илюшкин В.И. Механизм общественного контроля деятельности органов внутренних дел // Закон и право. 2011. № 2. С. 93–96.

[25] Уберите решетки с окон // Вестник ОП. Информационный бюллетень Общественной палаты Российской Федерации. 2012. № 2 (30). С. 6.

[26] Алексеева Л.М. От конфронтации и противостояния – к плодотворному сотрудничеству // Совершенствование взаимодействия общественных, правозащитных организаций и органов прокуратуры в вопросах защиты прав и свобод граждан (материалы «круглого стола» 12 мая 2004 г.) / Под общ. ред. Бессарабова В.Г., Рыбчинского А.И., Михалевича И.В. М.: Моск. Хельсинк. группа, 2004. 150 с. С. 15.

[27] Нургалиев Р. Открытая милиция. МВД активно поддерживает все формы гражданского контроля за деятельностью своих сотрудников // Российская газета. 2009. 6 октября. – URL: http://www.rg.ru/2009/10/06/nurgaliev.html (Дата обращения: 02.10.2012).

[28] Панченко П.Н. Общественный контроль в сфере правопорядка: вопросы формирования его системы // Российская юстиция. 2010. № 4. С. 50–53.

[29] Панченко П.Н. Общественный контроль в сфере правопорядка: вопросы формирования его системы // Российская юстиция. 2010. № 4. С. 50–53.

[30] Аванесян В.В. Основные направления воздействия масс-медиа на криминализацию общественного сознания // Научный портал МВД России. 2011. № 3. С. 42–49.

[31] Чекалин К.С. Контроль в деятельности советской милиции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1974. С. 3.

[32] Общественный контроль над деятельностью милиции // Уральский правозащитный сайт. 2005. 20 мая. – URL: http://www.humanrightsural.ru/akc/887-obshhestvennyj-kontrol-nad-deyatelnostyu-milicii.html (Дата обращения: 02.10.2012).

[33] Жизнь замечающих людей. 2010. 18 ноября. –– URL: http://esquire.ru/copwatch (Дата обращения: 17.12.2012).

[34] Пресс-конференция с К. Кабановым, председателем общественной организации «Национальный антикоррупционный комитет» // Лента.ру. 2012. 16 апреля. – URL: http://lenta.ru/conf/kkabanov (Дата обращения: 17.12.2012).

[35] Делать из муки слона // Esquire. 2010. 12 августа. – URL: http://esquire.ru/human-rights-activists (Дата обращения: 17.12.2012).

[36] Нечаев Д.Н., Селиванова Е.С. Ретрансляция векторных технологий через средства массовой информации: российский и зарубежный опыт // Научные ведомости Белгородского государственного университета. 2010. Выпуск 8. № 24 (95). С. 234–243. С. 237.

[37] Там же.

[38] Приказ МВД РФ от 2 октября 2012 г. № 900 «Вопросы организации защиты чести и достоинства, а также деловой репутации в системе МВД России».

[39] Кучер С.: «Если Путин поставил Колокольцева во главе МВД – значит, ему нужен человек, способный разговаривать с толпой» // Коммерсантъ FM. 2012. 22 мая. – URL: http://www.kommersant.ru/doc/1939852 (Дата обращения: 17.12.2012).

[40] Полиция начинает тотальную борьбу с клеветой в СМИ о своей работе // РБК daily. 2012. 6 ноября. – URL: http://www.rbcdaily.ru/2012/11/06/society/562949985072576/print/ (Дата обращения: 17.12.2012).