

***ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ
ОСНОВЫ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ЛИЧНОСТИ,
ПРАВА И
ГОСУДАРСТВА***

УДК 342.55

А.В. Безруков

кандидат юридических наук, доцент
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Сибирский юридический институт МВД России
г. Красноярск, Российская Федерация
E-mail: abezrukov@bk.ru

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА
ПОЛИЦИИ С ИНЫМИ ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИИ ПУБЛИЧНЫХ
МАНИФЕСТАЦИЙ И ВЫБОРОВ В РОССИИ**

Аннотация: Рассмотрены основные направления взаимодействия органов внутренних дел с иными органами публичной власти при организации и проведении публичных манифестаций и выборов в России. Особое внимание обращено на основные направления и формы взаимодействия полиции с другими правоохранительными органами, муниципальными органами, избирательными комиссиями, что имеет большое значение для эффективного и качественного обеспечения правопорядка при организации подготовки и проведении

выборов и референдумов, публичных манифестаций, предупреждении правонарушений в Российской Федерации.

Ключевые слова: Конституция РФ, взаимодействие, выборы, публичные манифестации, органы публичной власти, правоохранительные органы, органы внутренних дел.

Основной задачей правоохранительных органов является качественное и эффективное обеспечение общественной безопасности и правопорядка, конституционных прав и свобод личности, для этого различные подразделения органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов консолидируют свои усилия. Поэтому деятельность полиции по обеспечению правопорядка, охране прав и свобод человека и гражданина осуществляется как самостоятельно, так и в конструктивном сотрудничестве с другими органами публичной власти, включая иные правоохранительные структуры, органы местного самоуправления, избирательные комиссии.

В общем виде к основным направлениям взаимодействия органов внутренних дел с другими правоохранительными органами относятся: совместный анализ динамики преступной деятельности, прогнозирование дальнейших ее тенденций; рассмотрение и совершенствование практической деятельности по выявлению, раскрытию, расследованию, предупреждению преступных действий;

совместная работа по выполнению региональных и федеральных программ по обеспечению общественной безопасности и правопорядка; использование положительного опыта взаимодействия и координационной деятельности правоохранительных органов; изучение международной практики противодействия преступности, разработка новых предложений в данной сфере; рассмотрение практики применения законов, направленных на борьбу с преступностью, внесение новых предложений; поиск новых решений в области правового регулирования.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 года «О полиции», развивая положения Конституции РФ, содержит правовые нормы, регламентирующие вопросы взаимодействия полиции с государственными и муниципальными органами власти. Во-первых, среди принципов деятельности полиции законодатель закрепляет принцип взаимодействия и сотрудничества (ст. 10 Закона), согласно которому полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдении законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка (ч. 3 ст. 10 Закона). В свою очередь органы публичной власти, общественные объединения, организации и должностные лица должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей (ч. 4 ст. 10 Закона).

Во-вторых, на полицию возлагаются обязанности (ст. 12 Закона), которые ее ориентируют на сотрудничество с другими органами публичной власти, а также институтами общественности. В их числе: содействие органам публичной власти, депутатам, кандидатам на выборные должности, должностным лицам, представителям общественных объединений и организаций в осуществлении их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность; принятие мер по пресечению в ходе избирательных кампаний противоречащей закону предвыборной агитации, информирование избирательные комиссии о фактах выявленных нарушений и принятых в связи с этим мерах; предоставление по запросам избирательных комиссий, комиссий референдума сведения о наличии неснятой или непогашенной судимости у лиц, являющихся кандидатами на выборные должности; охрана помещений, где хранятся бюллетени для голосования; участие в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования и др.

В-третьих, органы государственной власти субъектов РФ и муниципальные органы в соответствии с Конституцией РФ и законодательством вправе осуществлять по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов расходы на реализацию возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Расходы региональных и местных бюджетов на указанные цели осуществляются в соответствии с бюджетным законодательством РФ

(ст. 47 Закона).

Особую значимость такое взаимодействие приобретает при организации и проведении публичных манифестаций и избирательных кампаний. К таким форумам привлекается внимание общественности, и важнейшей задачей полиции является надлежащее обеспечение общественной безопасности и правопорядка при проведении таких акций. В период избирательной кампании расширяются угрозы и риски нарушения конституционного правопорядка, которые необходимо своевременно предупреждать и минимизировать.

Наукой и практикой выработаны основополагающие принципы такого взаимодействия, правильная реализация которых позволит выстроить конструктивное сотрудничество территориальных органов внутренних дел с территориальными органами других ведомств, региональными и муниципальными органами власти, общественными формированиями, объединять и согласовывать их усилия для достижения общих интересов, успешно преодолевать возникающие противоречия.

Такие принципы группируют на принципы внутреннего взаимодействия (комплексное и целевое использование сил и средств; согласованности и компетентности участников; непрерывности и персональной ответственности) и внешнего взаимодействия (законности; направленности на достижение положительного результата; компетентности)¹.

¹ Тулеев В.О. О некоторых аспектах организации взаимодействия в деятельности начальника территориального органа МВД России на районном уровне // Актуальные

Понимая условность такой классификации, следует подчеркнуть, что принципы взаимодействия органов внутренних дел с другими органами публичной власти, общественностью могут различаться и совпадать.

Особую значимость приобретает значение слаженного взаимодействия полиции с другими правоохранительными органами, исполнительными органами власти, избирательными комиссиями различного уровня при обеспечении правопорядка в период проведения массовых мероприятий и избирательных кампаний.

Деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка в период подготовки и проведения крупных массовых мероприятий должна носить организационно-слаженный характер, сконцентрированный на достижении единой цели во взаимодействии с другими государственными и иными структурами. Для чего необходимо формирование полноценной группировки сил и средств органов внутренних дел (координационных центров, оперативных штабов), способной эффективно выполнить поставленные задачи при любом (в том числе и негативном) развитии событий¹.

Сущность конструктивного взаимодействия при проведении таких мероприятий сводится к четкой организации сотрудничества,

вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Ч. 2. М., 2014. С.133-134.

¹ См.: Пожидаев С.Г. Управление органами внутренних дел при проведении крупномасштабных мероприятий в современных условиях: монография. М., 2015. С. 27-36.

выраженного в их согласованных действиях и взаимопомощи при достижении общих целей.

В первом случае ключевая роль принадлежит организатору и координатору такого взаимодействия. Первый (организатор – руководитель органа внутренних дел или начальник штаба) выполняет организационно-управленческие функции (осуществляет руководство деятельностью комплексных сил, уточняет задачи, осуществляет планирование взаимодействия и осуществляет контроль за его реализацией). Роль второго (координатора) сводится к совместному анализу оперативной обстановки и к своевременному и качественному информационному обеспечению руководителя и субъектов взаимодействия. Функции организатора и координатора в определенных ситуациях могут совпадать, в таких случаях руководитель органа внутренних дел осуществляет непосредственное руководство деятельностью взаимодействующих субъектов по обеспечению общественной безопасности и правопорядка в пределах определенной территории или в рамках проведения конкретного публичного мероприятия.

Руководитель органа внутренних дел в целях организации эффективного взаимодействия решает ряд задач (определяет проблему, требующую комплексного решения, задачи, субъектов, направления, формы и методы взаимодействия, механизм контроля за

деятельностью группировки взаимодействия, критерии его эффективности и др.)¹.

Эффективность деятельности органов внутренних дел также во многом обусловлена качественно отлаженным сотрудничеством с избирательными комиссиями, включая муниципальные избирательные комиссии, при проведении выборов федерального, регионального и местного уровней. Так, в период избирательных кампаний особую значимость приобретает эффективно выстроенный механизм взаимодействия органов внутренних дел и избирательных комиссий, которые осуществляют совместную организационно-правовую деятельность по созданию «оперативного штаба сил правопорядка», участию в мероприятиях по технической обеспеченности и антитеррористической защищенности зданий и помещений избирательных участков и комиссий².

При этом, взаимодействие полиции и избирательных комиссий должно строиться на принципах невмешательства полиции в избирательный процесс; безвозмездности; приоритетности прав и свобод граждан; учет общегосударственных и местных особенностей; своевременности и оперативности реагирования на избирательные

¹ См. подр.: Тулеев В.О. Указ. соч. С. 132-134.

² Чистобородов И.Г. Административно-правовое обеспечение органами внутренних дел правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 13-14; Красинский В.В. Правовое обеспечение защиты конституционного строя России в избирательном процессе: монография. М., 2010. С. 161-162; Федотова Ю.Г. Контрольные полномочия избирательных комиссий в механизме обеспечения безопасности Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2. С. 34-36.

правонарушения; согласованности действий органов внутренних дел и избиркомов¹.

Органами внутренних дел применяются разные правовые и неправовые формы обеспечения правопорядка при организации и проведении выборов и референдума (охрана правопорядка на избирательных участках, обеспечение сохранности и безопасности при перевозке избирательных документов, привлечение специалистов и экспертов полиции к работе в составе контрольно-ревизионных и рабочих групп избиркомов, участие в комиссиях по обследованию зданий и помещений участковых избиркомов, заключение соглашений с избирательными комиссиями, привлечение к юридической ответственности участников избирательного процесса за совершение правонарушений и др.)².

Основные направления деятельности органов внутренних дел сводятся к двум каналам их участия в избирательном процессе: 1. Содействие избирательным комиссиям в реализации избирательных прав граждан (информирование по запросам, проверка сведений о привлечении кандидата к ответственности и др.) 2. Обеспечение конституционного правопорядка, общественной безопасности на избирательных участках и при проведении избирательной кампании (предупреждение и пресечение незаконной агитации, подкупа избирателей, принуждения к голосованию, обеспечение безопасности

¹ Чистобородов И.Г. Указ. соч. С. 34-36.

² Чистобородов И.Г. Указ. соч. С. 39-40.

всех участников избирательного процесса и правопорядка на избирательных участках и при проведении публичных мероприятий)¹.

Особенно возрастает значение такого сотрудничества на отдельных стадиях избирательного процесса – предвыборной агитации и голосовании избирателей.

В период проведения предвыборной агитации многие проводимые публичные мероприятия носят агитационный характер, они являются одним из способов выражения политической платформы кандидатов и избирательных объединений. Порядок организации и проведения таких мероприятий регламентирован ФЗ от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», где предусмотрены права, обязанности, запреты и ограничения для организаторов и участников публичного мероприятия. Справедливо отмечается исследователями, что такие правовые установления направлены не только на реализацию прав граждан, но и на обеспечение правопорядка и общественной безопасности во время проведения публичных мероприятий².

Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (п. 6 ст. 12) возлагает обязанность на сотрудников полиции обеспечивать совместно с представителями исполнительных органов власти субъектов РФ, муниципальных органов и организаторами публичных мероприятий безопасность граждан и общественный

¹ Там же. С. 61-62.

² См. подр.: Елагин А.Г., Чистобородов И.Г. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка и безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний: научно-практическое пособие. М., 2015. С. 72-75.

порядок. Реализация этой обязанности осуществляется территориальным органом внутренних дел, на территории обслуживания которого проводится публичное мероприятие. Приказом (распоряжением) начальника этого органа назначается уполномоченный представитель органа внутренних дел, который вправе требовать от организаторов и участников соблюдения правопорядка и законности, а случае нарушений законодательства – устранения таких нарушений, в противном случае – требовать прекращения (приостановления) мероприятия. Обоснована необходимость корректировки ст. 17 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в части уточнения срока для вручения и исполнения организатором мероприятия указания уполномоченного представителя компетентного органа о прекращении манифестации при возникновении угрозы правопорядку¹.

Управление силами и средствами органов внутренних дел в период проведения публичных мероприятий осуществляется специально организуемыми штабами органов внутренних дел. Руководитель штаба организует и руководит работой штаба, который, как правило, располагается в районе проведения мероприятия, выступает организационно-правовым средством обеспечения правопорядка и

¹ См.: Нудненко Л.А. Проблемы правового регулирования конституционного права гражданина на публичные мероприятия // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 11; Зеленский П.А. Формы гражданского участия в управлении обществом и возможности их воздействия на правовую систему России // Правовая культура. 2010. № 1. С. 23.

общественной безопасности¹.

При проведении голосования практическое обеспечение правопорядка осуществляется сотрудниками полиции посредством пеших и авто-патрулей, контрольно-пропускных пунктов, постов охраны правопорядка и безопасности. В литературе выделяются зоны безопасности, имеющие различные режимы присутствия в них сотрудников полиции. Первая – в радиусе 200-400 метров от помещения для голосования – внешняя зона, где особое внимание уделяется выявлению фактов незаконной агитации, подкупа избирателей, пресечению проведения несогласованных публичных мероприятий, предотвращению других правонарушений. Вторая – непосредственно примыкает к помещению для голосования, осуществляется пресечение попыток подкупа избирателей и проведения незаконной агитации. В третьей зоне организован контрольно-пропускной пост полиции с применением досмотровой техники с целью выявления запрещенных предметов. Четвертая зона располагается в зале для голосования, где сотрудник полиции не имеет права вмешиваться в избирательный процесс, но обязан пресекать правонарушения и задерживать правонарушителей для привлечения их к соответствующей юридической ответственности².

Сотрудничество полиции и избирательных комиссий в

¹ См.: Организация служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности: учебник / под ред. В.В. Гордиенко. М., 2012. С. 378-390; Елагин А.Г., Чистобородов И.Г. Указ. соч. С. 74-75.

² См. подр.: Елагин А.Г., Чистобородов И.Г. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка и безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний: научно-практическое пособие. М., 2015. С. 80-82; Волков В.П., Дамаскин О.В., Шапиев С.М. Некоторые проблемы и пути их решения для законности избирательного процесса в Российской Федерации. М., 2009. С. 127-128.

направлении обеспечения правопорядка при проведении выборов, референдумов осуществляется не только на муниципальном уровне. Взаимодействие между территориальными органами внутренних дел на региональном уровне и избирательными комиссиями субъектов РФ осуществляется в следующих основных организационно-правовых формах: заслушивание и совместное обсуждение информации органов внутренних дел, связанных с подготовкой и проведением выборов; работа в рамках Контрольно-ревизионной службы; сотрудничество в составе Рабочей группы по приему и проверке избирательных документов¹.

Таким образом, согласованная деятельность и конструктивное сотрудничество полиции, в частности, с исполнительными органами власти и избирательными комиссиями при проведении публичных манифестаций и избирательных кампаний имеет особое значение, способствует укреплению конституционного правопорядка и эффективной реализации правоохранительной функции Российского государства в целом.

A.V. Bezrukov

Candidate of Law, associate professor

¹ Цыганков А.Н. Организация взаимодействия территориальных органов МВД России с избирательными комиссиями субъектов РФ в период подготовки и проведения выборов (на примере Республики Хакасия) // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции в Академии управления МВД России (25 октября 2013 г.) Ч. 2. М., 2014. С.159-162.

associate professor of state and legal disciplines
Siberian legal institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia
Krasnoyarsk, Russian Federation
E-mail: abezrukov@bk.ru

**THE MAIN DIRECTIONS OF COOPERATION OF POLICE WITH
OTHER PUBLIC AUTHORITY IN PROVIDING AND HOLDING
PUBLIC DEMONSTRATIONS AND ELECTIONS IN RUSSIA**

Abstract

The main directions of interaction of internal affairs bodies with other public authority in providing and holding public demonstrations and elections in Russia are considered. Special attention is paid to the main directions and forms of interaction of police with other law enforcement, municipal bodies, election commissions that is of great importance for effective and high-quality providing of law and order at the organization of preparation and holding elections and referendums, public demonstrations, prevention of offenses in the Russian Federation.

Keywords

The Constitution of the Russian Federation, cooperation, elections, public demonstrations, public authorities, law enforcement agencies, internal affairs bodies.