

УДК 657.6

Общественный контроль деятельности органов внутренних дел со стороны некоммерческих организаций

Кузин Николай Николаевич

Санкт-Петербургский университет МВД России,
Россия, 198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилутова, д. 1;
Российский Государственный педагогический университет им. А.И. Герцена,
Россия, 191186, Санкт-Петербург, Набережная реки Мойки 48;
кандидат технических наук, доцент, nn.kuzin@mail.ru

Загинайлов Владимир Иванович

Санкт-Петербургский университет МВД России,
Россия, 198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилутова, д. 1;
kapitan_morgan@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрены различные аспекты контроля со стороны некоммерческих за деятельностью органов внутренних дел. Особо подчеркнута важность контроля финансово-хозяйственной деятельности полиции. Установлена определённая зависимость изменений в уровне обеспечения МВД России от внутривнутриполитической обстановки. Рассмотрены изменения в системе материально-технического и финансового снабжения МВД России в различные исторические периоды.

Ключевые слова: контроль, общественные организации, финансово-хозяйственная деятельность, обеспечение, снабжение, нормы довольствия, материальная ответственность.

Public supervision of the activities of internal affairs agencies by non-profit organizations

Nikolay N. Kuzin

Saint-Petersburg university of MIA of Russia,
Russia, 198206, Sankt-Peterburg, ul. Letchika Pilyutova, d. 1.
The Herzen State Pedagogical University of Russia;
48, Moika Emb., St. Petersburg, Russia, 191186.
PhD in Engineering sciences, Associate professor, nn.kuzin@mail.ru

Vladimir I. Zaginaylov

Saint Petersburg university of MIA of Russia,
Russia, 198206, Sankt-Peterburg, ul. Letchika Pilyutova, d. 1;
kapitan_morgan@mail.ru

Summary. The article considers various aspects of control by non-profit over the activities of internal affairs agencies. The importance of monitoring the financial and economic activities of the police was emphasized. There is a certain dependence of changes in the level of provision of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation on the domestic political situation. Changes in the logistics and financial supply system of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation in different historical periods were considered.

Key words: control, public organizations, financial and economic activity, security, supply, allowance standards, liability.

Современные подходы к обеспечению безопасности личности, общества и государства тесно связаны с обязанностью органов внутренних дел защищать конституционные права законопослушных граждан, обеспечивать правопорядок, бороться с экстремизмом, коррупцией и привлекать правонарушителей к разным видам ответственности.

Сотрудники МВД России решают оперативно-служебные задачи по защите прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства; охраняют правопорядок, собственность, обеспечивают общественную безопасность и противодействуют преступности.

Реальные возможности выполнять эти функции зависят от морально-психологического состояния сотрудников, уровня их обеспечения, благосостояния семьи, помощи граждан, а также постоянного контроля результатов служебной деятельности органов внутренних дел руководством страны и федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (Министерства внутренних дел Российской Федерации - МВД России) и других факторов.

В разные исторические периоды законодательная и исполнительная власть (княжеская и великокняжеская, царская и императорская, генеральных секретарей и т.д.) примерно одинаково относилась к полиции. Если обеспечение армии и флота являлось задачей государственной важности, то снабжение и финансирование полиции осуществлялось по остаточному принципу. На службу в неё шли представители вооружённых сил, не имеющие возможности продолжать исполнять воинские обязанности, в дальнейшем стали приниматься гражданские лица. Внимание общества на полицию обращалось в основном в периоды народных волнений, бунтов, восстаний, переворотов или борьбы за власть привилегированных слоёв общества, роста преступности.

Обеспечение армии считалось императорской задачей, а снабжение полиции входило в функции министерства внутренних дел, руководства территорий и отдельных ведомств. Органы управления снабжением полицейских подразделений в царской России возникали, реформировались, сокращались, при этом основной идеей служила всемерная экономия государственных средств.

После Февральской революции 1917 года был упразднён старый полицейский аппарат и поставлена задача организации народной милиции, что нашло отражение в Декларации Временного правительства от 3 марта 1917 года «Замена полиции народной милицией с выборным начальством, подчинённым органам самоуправления». После Октябрьской революции, Вторым Всероссийским Съездом Советов, проходившим 25 октября 1917 года, был образован Народный комиссариат внутренних дел (НКВД). В Постановлении НКВД от 28 октября 1917 года «О рабочей милиции» было указано:

1. Все Советы Рабочих и Солдатских Депутатов учреждают рабочую милицию.
2. Рабочая милиция находится всецело и исключительно в ведении

Совета Рабочих и Солдатских Депутатов.

3. Военные и гражданские власти обязаны содействовать вооружению рабочей милиции и снабжению её техническими силами вплоть до снабжения её казённым оружием.

10 мая 1918 года коллегия НКВД СНК приняла следующее решение: «Милиция существует как постоянный штат лиц, исполняющий специальные функции, организация милиции должна осуществляться независимо от организации Красной армии, функции их должны быть строго разграничены» [1].

В годы гражданской войны, 3 апреля 1919 года, Совет народных комиссаров (СНК) принял Декрет «О Советской рабоче-крестьянской милиции». Положение, изданное на основе этого Декрета, определяло организацию и деятельность милиции в годы гражданской войны. В нём подчеркивалось, что милиция содержится за счет средств государственного бюджета. Устанавливался порядок снабжения сотрудников снаряжением, обмундированием, продовольствием. Рабоче-крестьянской милиции, в условиях подготовки мировой революции, осуществления принципов военного коммунизма, всеобщей трудовой повинности, атмосферы классовой борьбы, террора и политических репрессий, наряду с оказанием содействия государственным органам власти, вменялось в обязанность осуществлять контроль ресурсов, оказывать содействие особо уполномоченным по лесозаготовительным работам, контролировать выполнение мобилизационных предписаний. Милиция, наряду с боевыми действиями, борьбой с дезертирством, противостояла уголовникам и другим антиобщественным элементам, изымала оружие, которое затем сдавала в отделы снабжения военкоматов. Кроме того, милиция была занята:

- наблюдением за санитарным состоянием территорий;
- надзором исправности мостов и дорог;

- преследованием и розыском уголовных преступников;
- выдачей различных бумаг, повесток, справок и прочее;
- взысканием различных государственных и прочих сборов;
- поставками подвод для военных надобностей.

24 мая 1922 г. ВЦИК утвердил «Положение о НКВД», возложившее на НКВД РСФСР поддержание порядка и спокойствия в стране; охрану гражданских учреждений и сооружений общегосударственного и исключительного значения (телеграф, телефон, почта, водопровод), рудников, фабрик и заводов; наблюдение за организацией и деятельностью органов управления, например исполнительного аппарата Президиума ВЦИК; наблюдение за исполнением постановлений и распоряжений центральной и местной власти административного характера и принуждение граждан и организаций к их выполнению любыми средствами; руководство организацией и развитием коммунального хозяйства; охрану лесов, государственных питомников, плантаций, складов топлива, сырья, сельскохозяйственных продуктов; содействие органам всех ведомств в осуществлении возложенных на них обязанностей.

10 июля 1934 года был образован общесоюзный НКВД СССР. В его структуру вошли Главное управление государственной безопасности, Главное управление внутренней охраны, пожарная охрана, ГУЛАГ, а также Главное управление рабоче-крестьянской милиции и другие подразделения [2]. Одновременно менялась структура материально-технического обеспечения органов внутренних дел. В период, предшествующий Великой Отечественной войне, в соответствии с Постановлением СНК СССР от 2 февраля 1939 года, были образованы самостоятельные структурные подразделения - органы военного снабжения НКВД СССР, создана система материально-технического и военного снабжения войск и органов НКВД СССР по территориальным округам. Приказами НКВД СССР 8 марта 1939 г. было сформировано Главное

управление военного снабжения, куда вошли 23 окружных управления военного снабжения, 50 военных складов, 9 перевалочных баз и Центральный объединенный военный склад.

С 26 марта 1941 г. оно стало называться Управлением военного снабжения (УВС) НКВД СССР. С 10 апреля 1945 г. это уже Главное управление военного снабжения НКВД СССР, а с 16 марта 1954 г. - Главное управление военного снабжения МВД СССР. В его составе была создана система окружных управлений материально-технического и военного снабжения МВД СССР. Эта система материально-технического и военного снабжения НКВД СССР позволила в период Великой Отечественной войны сконцентрировать и мобилизовать ресурсы и их распределение по подразделениям НКВД.

В частности, 25 марта 1939 года было сформировано Ленинградское окружное управление военного снабжения НКВД СССР. Оно внесло значительный вклад в снабжение подразделений НКВД СССР в период блокады Ленинграда [3]. Его основной задачей стало снабжение личного состава пограничных и внутренних войск, частей и соединений по охране особо важных предприятий промышленности, конвойных, военно-строительных частей и органов НКВД необходимыми ресурсами.

Централизованная система снабжения материально-техническими и военными средствами показала свою эффективность в критический для страны период.

После окончания Великой Отечественной войны продолжилась работа по совершенствованию организационной структуры органов военного снабжения, улучшению управления системой материально-технического снабжения ресурсами, концентрации неприкосновенного запаса материально-технических средств на военных базах МВД СССР.

В дальнейшем система материально-технического обеспечения МВД России подвергалась неоднократным преобразованиям. Правовые основы

материально-технического обеспечения сотрудников органов внутренних дел в постсоветский период были определены Законом РСФСР от 18 апреля 1991 года №1026-1 «О милиции», а затем Федеральным законом РФ от 07 февраля 2011 года №3-ФЗ «О полиции». Однако реализация положений законов оказалась затруднена из-за ухудшения социально-экономической обстановки в стране. Продолжился отток квалифицированных сотрудников, так как довольствие полицейских, как и милиционеров, оставалось низким и обеспечивало удовлетворение лишь минимальных физиологических потребностей, не соответствовало степени служебного риска, физическим и моральным усилиям в противодействии преступности.

Из дальнейших крупных преобразований в структуре МВД можно выделить передачу в 1997 году в ведение Министерства юстиции РФ Главного управления уголовно-исполнительной системы, а в 2002 году в МЧС России Главного управления государственной противопожарной службы, расформированием конвойных подразделений внутренних войск МВД России. В 2011 году милиция была переименована в полицию. Полицейские вошли в систему органов внутренних дел, наряду с сотрудниками, имеющими специальные звания внутренней службы и юстиции. В 2016 году были выполнены требования Указов Президента российской Федерации о реорганизации (ликвидации) Федеральной миграционной службы и ФСКН и передачи их функций МВД России, о создании Федеральной службы войск национальной гвардии, куда из МВД России были переданы внутренние войска, органы вневедомственной охраны и лицензионно-разрешительной системы¹.

Структура управления материально-техническим и медицинским

¹ Указы Президента Российской Федерации: от 05.04.2016 г. №156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»; от 05.04.2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»; от 30.09.2016 г. № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации». Консультант Плюс.

обеспечением постоянно приспосабливалась к вновь возникающим задачам, продиктованным новыми условиями осуществления оперативно-служебной деятельности. Каждые 2-3 года менялись названия органов управления, происходили кадровые изменения, менялась нормативно-правовая база, но в целом задачи управления материально-техническим обеспечением решались достаточно эффективно.

В настоящее время порядок обеспечения МВД России представляет собой сложную, ориентированную на изменение задач правоохранительной деятельности государственных силовых структур систему, предназначенную для финансового, материально-технического и медицинского обеспечения оперативно-служебной деятельности подразделений органов внутренних дел Российской Федерации. Особенностью материально-технического обеспечения ОВД является то, что сотрудники МВД РФ снабжаются за счёт средств федерального бюджета различными видами материальных средств, приобретёнными как по оборонному государственному заказу, так и за счёт децентрализованных поставок, в соответствии с заключёнными территориальными органами МВД России договорами.

«Основу материально-технического обеспечения МВД России составляет реализация гособоронзаказа, ...чтобы не допустить сбоев в снабжении и обеспечить ритмичность поставок» [4] и единый план снабжения МВД России на соответствующий период – документ, вобравший в себя все источники материально-технического снабжения, развёрнутый по номенклатуре, срокам и адресатам поступления ресурсов, и их адресному распределению. Он основывается на тщательном планировании, нормировании и централизованном обеспечении основными видами материально-технических ресурсов.

Исторический опыт свидетельствует, что централизацией управления снабжением и концентрацией ресурсов на приоритетных направлениях развития можно обеспечить эффективную деятельность органов внутренних

дел и должный уровень экономической безопасности МВД России в сложные периоды развития страны.

После распада СССР в 1991 году, перестали существовать пять окружных управлений снабжения МВД СССР - Западное, Юго-Западное, Закавказское, Средне-Азиатское и Восточное, ранее находившиеся соответственно в городах Минске, Киеве, Тбилиси, Ташкента и Алма-Ате. Оставшиеся на территории Российской Федерации восемь ФКУ ОУМТС МВД России (в Москве, Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Самаре, Ростове-на-Дону, Новосибирске, Иркутске, Хабаровске) продолжают централизованно снабжать подразделения органов внутренних дел материально-техническими средствами, положенными по штатам, табелям и нормам довольствия. На окружные управление материально-технического и снабжения МВД России также возложена функция контроля над эффективностью использования материальных ресурсов в снабжаемых подразделениях, прикреплённых к ним приказами Министра внутренних дел. Однако, в связи с уменьшением объёма задач, решаемых МВД России, по сравнению с теми, которые стояли перед министерством в предшествующие исторические периоды, переходом национальной экономики с «административно-командной» системы управления на «рыночную», возникает вопрос о целесообразности дальнейшего существования окружной системы материально-технического снабжения МВД России в существующем объёме. По-видимому, она подлежит дальнейшей структурной и организационно-штатной реорганизации.

Кроме государственного финансового контроля и надзора в Российской Федерации получили развитие различные виды контроля со стороны некоммерческих организаций. Развитие общественной формы контроля деятельности государственных структур насчитывает много десятилетий. Право рабочего контроля было утверждено III Всероссийским съездом Советов в январе 1918 года в форме Декларации прав трудящегося и

эксплуатируемого народа и V Всероссийским съездом Советов. Далее Конституция Советской Республики, составила единый основной закон Российской Социалистической Федеративной Советской Республики и подтвердила советский закон о рабочем контроле¹. Дальнейшие редакции Конституций страны необходимость общественного контроля только совершенствовали. Например, в Конституции (Основном Законе) Союза Советских Социалистических Республик, принятой на внеочередной Седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 года, было указано: «Долг гражданина СССР бороться с хищениями и расточительством государственного и общественного имущества»; «Советы народных депутатов образуют органы народного контроля, сочетающего государственный контроль с общественным контролем трудящихся...».

Основными органами общественного контроля в СССР были Комитет партийного контроля Коммунистической партии Советского Союза и органы Народного контроля.

В настоящее время Федеральный закон «О полиции»² определяет право граждан Российской Федерации осуществлять общественный контроль её деятельности. Открытость и публичность деятельности полиции для общества предусмотрены за исключением получения информации, доступ к которой ограничен требованиями законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве, об административных правонарушениях, об оперативно-розыскной деятельности, о защите государственной и иной охраняемой законом тайны, или нарушает права граждан, общественных объединений и организаций.

Согласно закону Российской Федерации от 21.07.1993 года № 5485-1 «О государственной тайне» эту тайну составляют сведения о силах,

¹ Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной советской республики: принята на заседании V Всероссийского съезда Советов 10 июля 1918 года. Консультант Плюс.

² Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции». Консультант Плюс

средствах, об источниках, о методах, планах и результатах оперативно-розыскной деятельности и деятельности по противодействию терроризму; по обеспечению безопасности лиц, по отношению к которым принято решение о применении мер государственной защиты; о лицах, сотрудничающих или сотрудничавших на конфиденциальной основе с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность; об организации, силах, средствах и методах обеспечения безопасности объектов государственной охраны; о методах и средствах защиты секретной информации; об организации и фактическом состоянии защиты государственной тайны и некоторая другая информация.

Финансово-хозяйственная деятельность органов внутренних дел также является объектом контроля со стороны государства и общества. Финансово-хозяйственная деятельность органов внутренних дел включает набор организационно-практических мероприятий по обеспечению решения оперативно-служебных задач. В ходе её осуществления решаются задачи своевременного и полного материально-технического, финансового, квартирно-эксплуатационного, медицинского, ветеринарного, торгово-бытового, аэродромно-технического и других видов обеспечения подразделений и личного состава органов внутренних дел, по использованию имеющихся, поступающих, запрашиваемых или уже израсходованных материально-технических средств (вооружения и боеприпасов, специальных средств, вещевого, квартирно-эксплуатационного, медицинского, ветеринарного и другого имущества).

Контролю подлежит весь набор мероприятий по финансовому и материально-техническому обеспечению решаемых органами внутренних дел оперативно-служебных задач, удовлетворения потребностей личного состава и подразделений Министерства внутренних дел необходимым имуществом. По мере развития и совершенствования структуры и инфраструктуры МВД России, роль ресурсного обеспечения неуклонно возрастает, так как растёт

уровень потребления органами внутренних дел материальных ценностей в суммовом и натуральном измерениях, в количественном и качественном выражении. Номенклатура материально-технических средств, поступающих на снабжение МВД России, в связи с научно-техническим прогрессом, постоянно расширяется. Это связано как с изменением норм снабжения материальными средствами личного пользования (индивидуального потребления) сотрудников ОВД, так и с выделением и получением МВД России дополнительных финансовых ресурсов на приобретение имущества согласно нормам, штатам и табелям положенности.

В Российской Федерации создана система ведомственного финансового контроля, а также внутреннего финансового аудита финансово-хозяйственной деятельности органов внутренних дел. Эта система является неотъемлемым элементом любого цивилизованного государства, обеспечивая надлежащий уровень эффективного использования средств налогоплательщиков, выделенных из федерального бюджета на финансирование структур, обеспечивающих правопорядок в стране. В условиях оптимизации государственных расходов, на первый план выходят вопросы, связанные с сохранностью и рациональным использованием имеющихся финансовых и материально-технических ресурсов, в том числе путём проверок наличия, использования и списания товарно-материальных ценностей, расходования денежных средств, а также принятием конкретных мер по устранению выявленных в этой области недостатков. Целью контроля является обеспечение рационального (эффективного) использования материальных и финансовых ресурсов в системе МВД России, профилактика бесхозяйственности, недостач, хищений; предотвращение других видов потерь денежных средств и товарно-материальных ценностей: вооружения, боеприпасов, автотранспорта, ГСМ, вещевого, продовольственного и квартирно-эксплуатационного имущества, средств связи, ценных бумаг, бланков строгой отчётности и другого имущества, приобретаемого или

централизованно получаемого МВД России, а также обеспечение сохранности вещественных доказательств, бесхозяйного имущества, в том числе находок и т.д.

Глава 10 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», другие законодательные и нормативные правовые акты Российской Федерации, МВД России и иных уполномоченных органов власти определяют следующие виды контроля деятельности подразделений системы МВД России:

- государственный контроль осуществляют Президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации в пределах полномочий, определяемых Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами;
- ведомственный финансовый контроль и внутренний финансовый аудит осуществляется в порядке, определяемом руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел;
- судебный контроль и надзор за деятельностью полиции осуществляются в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами;
- надзор за исполнением полицией законов осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в соответствии с полномочиями, предоставленными федеральным законодательством.

Для повышения эффективности системы управления финансово-хозяйственной деятельностью органов внутренних дел, необходимо постоянно искать новые методы, способы и подходы в улучшении контроля финансовыми, материально-техническими, интеллектуальными и другими ресурсами, повышения эффективности финансово-хозяйственной

деятельности в целом.

Общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции, определяемых федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел (МВД России). Полиция регулярно информирует государственные и муниципальные органы, граждан о своей деятельности через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет.

При МВД России и территориальных органах образуются общественные советы, которые, путём осуществления контроля деятельности полиции, должны обеспечить согласование интересов граждан, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций в решении наиболее важных вопросов деятельности полиции. Эти советы осуществляют контроль за деятельностью полиции в соответствии с положениями об этих советах.

Контроль деятельности МВД России осуществляют некоммерческие организации. В соответствии с требованиями Гражданского кодекса Российской Федерации юридические лица могут создаваться в одной из организационно-правовых форм коммерческих и некоммерческих организаций, предусмотренных законодательством. Некоммерческими организациями являются юридические лица, не ставящие основной целью деятельности извлечение прибыли. Это организации в ходе осуществления контрольных функций, предусмотренных их уставами, могут высказывать мнение, выносить суждения по вопросам обоснованности осуществления трат на закупки товаров и услуг, оборудованию зданий и помещений органов внутренних дел, другим вопросам финансово-хозяйственной деятельности МВД России, в том числе имеющим отношение к материально-техническому обеспечению МВД России.

Согласно приказу МВД России от 30.08.2011г. № 975 «Об организации и проведении отчётов должностных лиц территориальных органов МВД России», руководители органов внутренних дел должны отчитываться перед законодательными и представительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований не реже одного раза в год. Они отчитываются, в том числе о результатах использования финансовых и иных средств, выделенных на реализацию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Периодичность, порядок отчётности, а также категории должностных лиц, структурных подразделений органов внутренних дел, уполномоченных отчитываться перед указанными органами и гражданами, определяется Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Общественные наблюдательные комиссии, созданные при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел и при его территориальных органах, контролируют соблюдение прав граждан в местах принудительного содержания, находящихся в ведении министерства внутренних дел¹.

Общественная палата Российской Федерации, согласно федеральному закону от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» и другими нормативно-правовыми актами, участвуют в контроле с целью оказания помощи в совершенствовании деятельности Министерством внутренних дел.

Определённый интерес представляет история деятельности общественной палаты Санкт-Петербурга (ранее Общественного совета) - органа, обеспечивающего взаимодействие исполнительных органов государственной власти во главе с губернатором с общественностью региона.

¹ Федеральный закон от 10 июня 2008 года №76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». Консультант Плюс

Общественный совет был создан в 2000 году в составе 100 человек. В основу её устава были взяты положения устава Общественной палаты Российской Федерации, который в свою очередь, взял за основу устав Общественного совета Санкт-Петербурга. Общественная палата была задумана для связи общества (граждан города), общественных организаций и правительства. На её заседаниях обсуждаются проекты основных законов города по социальной политике, развитию городской среды и других, а также Стратегия социального и экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года. При Общественной палате создан ряд профильных комиссий, например, по взаимодействию с правоохранительными органами, силовыми структурами, судебной-правовой системой и общественными советами силовых структур, а также по другим направлениям деятельности. В настоящее время Санкт-Петербургское законодательное собрание приняло закон «Об Общественной палате Санкт-Петербурга», меняющий принцип её формирования. Численность палаты стала составлять 63 человека, из которых треть (21 человек) назначается губернатором, ещё треть утверждается Законодательным собранием, а остальную часть определяют уже утверждённые члены Общественной палаты из числа отобранных и представленных кандидатур общественными объединениями, зарегистрированными на территории Санкт-Петербурга. Кандидатуру руководителя предлагает губернатор. В состав палаты входят почётные граждане города, руководители некоммерческих и других организаций, общественные деятели, работники науки, культуры, образования, искусства, промышленности и производства, общественные деятели. Общественная палата наделена полномочиями, связанными с осуществлением контроля деятельности органов государственной власти.

Основной целью общественного контроля должно быть оказание помощи в совершенствовании деятельности подразделений Министерством внутренних дел.

Немаловажное значение в повышении эффективности контроля имеет

уровень исполнительской дисциплины по устранению выявленных недостатков, выполнению предложений контролирующих организаций по повышению эффективности использования бюджетных средств, возмещению ущерба.

Надо полагать, что действующие нормативно-правовые документы, регулирующие вопросы контроля финансово-хозяйственной деятельности и практика их применения, например, в части привлечения виновных к материальной ответственности, не в полной мере соответствуют реалиям сегодняшнего дня. Некоторые понятия, используемые в ней, размыты, не имеют законодательной определённости. Надо исключить положение, когда разные органы контроля по-разному понимают содержание понятия «нецелевое использование средств», используя термины «незаконное» или «неправомерное». Одни виды затрат они оценивают как «неэффективные», другие как «неэкономные», не поясняя в чем состоит разница. Необходимо создание общей для всех органов контроля классификации финансовых нарушений в бюджетной сфере. Экономически и научно обоснованная классификация терминов должна лечь в основу правовой оценки нарушений в рамках бюджетного, уголовного и административного кодексов.

Особенно насущно создание обоснованных и разнообразных методик оценки эффективности расходования бюджетных средств, которые контрольные органы могли бы использовать при проверке использования ассигнований в конкретных условиях, не опасаясь упреков в субъективности.

Необходима организация качественной нормотворческой деятельности должностными лицами заинтересованных служб органов внутренних дел по развитию и конкретизации положений приказов, указаний и других нормативно-правовых актов, поступающих «сверху», с целью учёта специфики социально-экономического положения и оперативной обстановки в регионе при их исполнении. Возникает также вопрос о правовой базе, регламентирующей границы полномочий и самостоятельности должностных

лиц региональных и районных подразделений органов внутренних дел в организации и осуществлении финансово-хозяйственной деятельности, о взаимоотношениях с сотрудниками контролирующих органов для конструктивного диалога. Авторы нормативных документов, заботясь об улучшении материально-технического и медицинского обеспечения в МВД России, не всегда учитывают практические результаты реализации предписанных ими указаний исполнителям, не всегда до конца понимают: к чему могут привести непродуманные действия в рамках принятых «нововведений».

Немаловажное значение имеют научные публикации, анализирующие результаты контрольно-ревизионной и аудиторской работы по проверке эффективности осуществления финансово-хозяйственной деятельности [5, 9, 10].

Это особенно актуально, пока в государстве не создана атмосфера неотвратимости возмездия, материального и других видов наказания за нарушения, злоупотребления, хищения, обман и приписки в отчётности, другие действия, наносящие ущерб государству. У правонарушителей зачастую отсутствует страх возмездия за правонарушения. Размер возмещения бюджетных потерь должен значительно ущемлять материальные интересы семьи нерадивого чиновника, соответствовать или превышать нанесённый ущерб. Жадность и отсутствие чувства стыда, в атмосфере безнаказанности ведёт к безответственности и принятию корыстных для должностных лиц решений. Путь к честности должен лежать через страх чиновника и его покровителей перед неотвратимостью наказания (материального, административного, уголовного и т. д.), зависеть от занимаемого служебного положения - чем выше должность, тем серьёзнее мера наказания. Страх должен подавлять жадность. Из этого следует, что какой бы способ реализации результатов аудиторской проверки или ревизии избран не был, ответственность должностного лица, допустившего нарушение и его

покровителей, должна присутствовать. Необходима конфискация имущества лиц, совершивших имущественные (коррупционные) преступления, а также имущества их родственников и других людей, которые имели отношение и пользовались средствами, полученными в результате незаконного обогащения. Должностные лица, в том числе и в тыловом аппарате МВД России, не плохие и не хорошие. Плохими и хорошими они становятся в зависимости от обстоятельств, в которых они служат (работают), а также живут их семьи. Эти обстоятельства во многом формируются государственной и ведомственной правовой базой, а также практикой её применения.

Ещё в 2014 году бывший глава администрации президента указал, что «общая координация» проверок и их оценка не возложены ни на одно ведомство, а многие функции «дублируются», а также предложил в сжатые сроки создать «рамочный законодательный акт о государственном и муниципальном контроле» [6]. До настоящего времени этот вопрос не решён.

Не менее важно законодательно упорядочить механизм общественного контроля финансово-хозяйственной деятельности органов внутренних дел, определив в нём роль, например, парламентского контроля (в частности Счётной палаты Российской Федерации¹ и Контрольно-счётной палаты Санкт - Петербурга), других некоммерческих организаций.

Контрольно-счётная палата (КСП) Санкт - Петербурга ранее входила в состав городского Законодательного собрания, но с 01.01.2012 года работает в качестве самостоятельного органа по осуществлению финансового парламентского контроля. Одна из его обязанностей - отчитываться перед депутатами Законодательного собрания о результатах работы. В КСП СПб работают около 110 сотрудников, «...есть штаб с аналитиками. Есть тыловое обеспечение, есть те, кто на передовой... Система гармонична» [7]. Инспекторами проводятся проверки, а также контрольные и экспертно-

¹ Федеральный закон от 11.01.1995г. №4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. и доп.). Консультант Плюс.

аналитические мероприятия. Основная задача - контроль исполнения бюджетного законодательства. Для проверки каждого объекта формируется комиссия и по результатам готовится итоговый документ - отчёт, который утверждается на коллегии и отправляется, в зависимости от конкретной необходимости, в прокуратуру, администрацию губернатора и т.д. Ежегодно составляется план проверок в соответствии с предложениями различных органов и структур: прокуратуры, законодательного собрания, администрации губернатора. Ряд предложений поступает в рамках оперативных мероприятий или следственных действий. Реагировать на обращения жителей сама КСП не может.

Контроль деятельности сотрудников органов внутренних дел объективно необходим, так как чиновники, имеющие делегированные государством властные полномочия, должны постоянно ощущать ответственность за результаты их применения. Требования к сотрудникам органов внутренних дел должны быть объективно обоснованными, реально исполнимыми и конкретно проверяемыми, но по-прежнему, остаётся актуальной проблема комплектования органов внутренних дел компетентными кадрами. Решить её возможно за счёт повышения правового статуса сотрудников, уровня их материально-технического и социально-экономического обеспечения. Результаты их деятельности должны быть государством морально и материально мотивированными (продвижением по службе, достойным уровнем жизни, социальными льготами и т.д.). Необходима также регулярная ротация руководящих кадров органов внутренних дел и меры по социально-правовому обеспечению работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел, членов их семей, иных лиц, обеспечение которых возложено на МВД России.

В Российской Федерации принимаются меры по дальнейшему развитию влияния гражданского общества на властные структуры. Это особенно

актуально в условиях беспрецедентного внешнего экономического и политического давления на Россию. На съезде партии «Единая Россия», прошедшем в Москве, в ноябре 2019 года президент России В.В. Путин предостерёг членов партии от тотального одобрения абсолютно всех действий чиновников различных ведомств и уровней: «Вы должны терзать и трясти чиновников на местах, добиваться решения важных проблем» [8]. Было принято решение о создании отдельной рабочей группы по поддержке структур гражданского общества и некоммерческих организаций.

Принимаются меры к совершенствованию нормативно-правовой базы. В своём послании к Федеральному Собранию 20 февраля 2019 года Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин указал Правительству Российской Федерации серьёзно пересмотреть правовую базу контрольно-надзорной деятельности. С 1 января 2021 года необходимо прекратить действие всех существующих в настоящее время нормативных актов в сфере контроля, надзора и ведомственных региональных приказов, писем и инструкций, обновить нормативную базу, сохранив только те документы, которые отвечают современным требованиям, остальные сдать в архив.

Список литературы

1. Халиуллина Л.Г. Личное дело. Исторический опыт формирования и деятельности кадровых аппаратов органов внутренних дел МВД России. М., 2004.
2. Журавлева М.Д.: учебное пособие. История Российской милиции. Нижегородская академия МВД России. 2008.
3. В.И. Загинайлов, М.В. Коледов, В.М. Шкварок. Снабжение органов и войск НКВД (МВД) в Ленинграде. Защита и безопасность. 2017. №1 (80).
4. Итоги работы Департамента по материально-техническому и медицинскому обеспечению МВД России. Экономический вестник МВД России Пресс-

служба департамента материально-технического и медицинского снабжения МВД России. 2013. № 10.

5. Гапоненко В.Ф., Белова С.Н., Казаков В.В., Кутузов Г.Ю.: учебное пособие / Ведомственный финансовый контроль и внутренний финансовый аудит в бюджетной сфере. Академия управления МВД России. Москва, 2017;

6. Максим Иванов. Контрольным ведомствам предлагают единство. Коммерсант. 13.08.2015. №145.

7. Константин Желудков. Интервью «Стадион на Крестовском проверит наш лучший батальон». Петербургский дневник. №221-222 (1940-1941). 26.11.2018.

8. Артём Лодкин. От партии ждут зримых результатов. Петербургский дневник. 25.11.2019. № 220(2186).

9. Белова С.Н. Вопросы организации внутреннего финансового аудита в системе МВД России: статья в сборнике материалов межвузовской научно-практической конференции: «Актуальные проблемы противодействия коррупции в контрактной системы госзакупок России». 2017;

10. Belova S.N., Gorach N.N., Maltseva T.V., Semchenko A.S., Sumina E.A., Khmelev S.A., Trishkina E.A. Recent trends and technologies in legal training. International journal of recent technology and engineering. 2019. Т. 8. № 4. С. 12667-12668.

References

1. Khaliullina, L.G. (2004). *Lichnoe delo. Istoricheskiy opyt formirovaniya i deyatel'nosti kadrovyykh apparatov organov vnutrennikh del MVD Rossii* [Historical experience of formation and activity of personnel staff of internal affairs agencies of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation]. Moscow.

2. Zhuravleva, M.D. (2008). *Istoriya Rossiyskoy militsii. Uchebnoe posobie* [History of the Russian Militia. Manual]. Nizhegorodskaya akademiya MVD Rossii.

3. Zaginaylov, V.I., Koledov, M.V. and Shkvarok, V.M. (2017). Snabzhenie organov i voysk NKVD (MVD) v Leningrade [Supply of organs and troops of the NKVD (Ministry of Internal Affairs) in Leningrad]. *Zashchita i bezopasnost'*, 1 (80).

4. Press-sluzhba departamenta material'no-tekhnicheskogo i meditsinskogo snabzheniya MVD Rossii (2013). Itogi raboty Departamenta po material'no-tekhnicheskomu i meditsinskomu obespecheniyu MVD Rossii [Results of the work of the Department for Logistics and Medical Support of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation]. *Ekonomicheskij vestnik MVD Rossii* (10).
5. Gaponenko, V.F., Belova, S.N., Kazakov, V.V. & Kutuzov, G.Yu. (2017). *Vedomstvennyy finansovyy kontrol' i vnutrenniy finansovyy audit v byudzhetnoy sfere* [Departmental financial control and internal financial audit in the budgetary sphere]. Moscow: Akademiya upravleniya MVD Rossii.
6. Ivanov, Maksim (2015). Kontrol'nym vedomstvam predlagayut edinstvo [Control agencies are offered unity]. *Kommersant*. 13.08.2015. №145.
7. Zheludkov, Konstantin (2018). Interv'yu «Stadion na Krestovskom proverit nash luchshiy batal'on» [Stadium on Krestovsky will check our best battalion]. *Peterburgskiy dnevnik*. 221-222 (1940-1941). 26.11.2018.
8. Lodkin, Artem. (2019). Ot partii zhdut zrimykh rezul'tatov. *Peterburgskiy dnevnik*. 25.11.2019. 220(2186).
9. Belova, S.N. (2017). Voprosy organizatsii vnutrennego finansovogo audita v sisteme MVD Rossii. *Sbornik materialov mezhvuzovskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Aktual'nye problemy protivodeystviya korruptsii v kontraktnoy sistemy goszakupok Rossii»* [Organization Of internal financial audit in the system of the Ministry of internal Affairs of Russia. Collection of materials of the interuniversity scientific and practical conference: «Actual problems of combating corruption in the contract system of public procurement of Russia].
10. Belova, S.N., Gorach, N.N., Maltseva, T.V., Semchenko, A.S., Sumina, E.A., Khmelev, S.A. & Trishkina, E.A. (2019). Recent trends and technologies in legal training. *International journal of recent technology and engineering*, 8(4), 12667-12668.