

Сургутскова А. В., Юрицин А. Е. / Surgutskova A. V., Yuritsin A. E.

**НОВЫЕ РЕАЛИИ В СФЕРЕ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ
ОБЪЕДИНЕНИЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ
И ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА**

**THE NEW REALITIES OF PARTICIPATION OF LAW ENFORCEMENT
PUBLIC ASSOCIATIONS AND CITIZENS IN PUBLIC ORDER
PROTECTION**

Сургутскова Анна

Валерьевна,

кандидат юридических наук, преподаватель кафедры административного права и административной деятельности ОВД Омской академии МВД России;

Юрицин Андрей

Евгеньевич,

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России.

Рассматриваются вопросы участия общественных объединений правоохранительной направленности и граждан в охране общественного порядка в связи с принятием Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», выявляются проблемы правового регулирования в исследуемой сфере общественных отношений.

Ключевые слова: общественный порядок, общественные объединения, граждане, взаимодействие, физическая сила, правоохранительная направленность.

Surgutskova Anna

Valer'evna,

c.j.s. (PhD in law), lecturer of the Chair of administrative law and administrative activity of internal affairs bodies at Omsk Academy of the RF MIA;

Yuritsin Andrei

Evgen'evich

c.j.s. (PhD in law), Associate professor of the Chair of administrative law and administrative activity of internal affairs bodies at Omsk Academy of the RF MIA.

The article deals with the issues of participation of law enforcement public associations and citizens in the protection of public order in connection with the adoption of the Federal Law "On the Participation of Citizens in Public Order Protection", identifies the problems of legal regulation in the considered sphere of public relations.

Keywords: public order, public associations, citizens, interaction, physical strength, law enforcement orientation.

Борьба с нарушениями общественного порядка исторически существовала не только как функция исключительно правоохранительных органов, но и являлась результатом активности граждан, определенным итогом их решительности, осознания себя в качестве самостоятельной организованной общности.

В результате реформы системы МВД России, завершившейся в 2011 году, численность сотрудников, в том числе выполняющих функции по охране общественного порядка, была серьезно сокращена (В результате проведенной в МВД России реформы и переименования милиции в полицию было сокращено порядка 22 % сотрудников, которые не прошли переаттестацию).

В настоящее время актуальным остается вопрос: можно ли заменить сотрудника полиции гражданином, исполняющим функции по охране общественного порядка, и какие полномочиями он будет наделен?

На наш взгляд, ответ однозначно должен быть отрицательным. Охраной общественного порядка должны заниматься профессионалы, которые имеют достаточный уровень подготовки.

В то же время следует отметить, что без общественной поддержки, широкого вовлечения граждан и их объединений в деятельность по охране общественного порядка, достижение желаемой цели представляется весьма проблематичным.

Сегодня опора на общественное доверие и поддержку граждан предполагает учет и оценку мнения общества о деятельности полиции в целом, в том числе и по охране общественного порядка. В этой связи процесс непосредственного вовлечения граждан и общественных объединений в реализацию правоохранительной функции, безусловно, имеет важное значение для повышения уровня доверия к деятельности полиции.

Участие общественных объединений правоохранительной направленности и граждан в охране общественного порядка предполагает оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах.

Действующее законодательство содержит ряд ограничений, связанных с участием граждан в охране общественного порядка, которые:

а) не вправе выдавать себя за сотрудников органов внутренних дел (полиции) или иных правоохранительных органов, а также осуществлять деятельность, отнесенную законодательством Российской Федерации к исключительной компетенции этих органов;

б) не могут участвовать в мероприятиях по охране общественного порядка, заведомо предполагающих угрозу их жизни и здоровью.

Активность граждан и общественных объединений в области участия в охране общественного порядка существенно снизилась к 1989 году. К этому времени традиционные советские организационные формы участия общественности в борьбе с правонарушениями стали малоэффективными в связи с социально-экономическими изменениями, протекавшими в обществе. С начала 90-х годов также отмечались негативные тенденции в данной сфере: передача коммерческим структурам помещений пунктов общественной охраны правопорядка, приватизация и закрытие крупных предприятий, отсутствие финансирования и др. Несмотря на это, отдельные формы участия граждан и общественности в охране общественного порядка сохранились, а некоторые были преобразованы в соответствии с требованием современности.

До недавнего времени участие граждан в охране общественного порядка в Российской Федерации регулировалось большим количеством разрозненных нормативных актов. Так, только на региональном уровне действовало более 60 нормативных правовых актов различного уровня [1; 5; 6; 7]. В связи с отсутствием универсального механизма правового регулирования существовало многообразие форм участия граждан и их формирований в

обеспечении общественного порядка: добровольная казачья дружина (г. Астрахань), дружины общественной безопасности при патрульно-постовой службе (г. Иркутск), муниципальные добровольные народные дружины по охране общественного порядка (г. Иркутск), молодежные отряды (г. Северодвинск), «Муниципальный отряд правопорядка» (г. Северодвинск), студенческий отряд охраны правопорядка (г. Томск), отряды самообороны, оперативные молодежные отряды, оперотряды общежитий (республика Алтай), студенческая дружина (г. Новосибирск, г. Омск), добровольная народная дружина (г. Москва, г. Дубны) и др.

В настоящее время принят единый нормативный правовой акт федерального значения, регулирующий вопросы привлечения граждан и общественных объединений правоохранительной направленности к участию в правоохранительной деятельности [2]. Кроме того, в субъектах РФ принимаются нормативные правовые акты, регламентирующие соответствующие общественные отношения [4].

Сейчас в Российской Федерации существуют различные формы совместной деятельности полиции и граждан, представителей общественности, направленной на охрану общественного порядка. К ним можно отнести добровольные народные и казачьи дружины, оперативные отряды и отряды содействия полиции, в том числе молодежные, внештатные подразделения дорожно-патрульной службы и т. д. Например, в Свердловской, Тюменской, Кировской, Курганской областях функционируют дружины по охране общественного порядка, специализированные отряды дружинников (по линии ГИБДД), казачьи дружины («Казачья полиция»), студенческие отряды охраны общественного порядка; в Костромской, Архангельской, Пензенской областях – советы общественности, добровольные народные дружины, молодежные оперативные (поисковые) отряды, внештатные сотрудники полиции; в Самарской, Белгородской, Томской, Воронежской, Псковской областях – добровольные народные дружины, студенческие оперативные отряды, круглосуточные посты и группы патрулирования в местах массового пребывания граждан, общественные пункты охраны порядка, советы (группы) профилактики правонарушений; в Красноярском крае, Новосибирской, Тульской, Ульяновской областях – добровольные молодежные дружины. Именно с их помощью ежегодно раскрываются десятки тысяч преступлений, выявляются сотни тысяч административных правонарушений [9, 350].

Общественные объединения правоохранительной направленности фактически уже давно действуют во многих регионах страны. Всего на территории

Российской Федерации функционируют более 34 тысяч общественных формирований правоохранительной направленности, в которых числится более 363 тысяч человек, в том числе почти 46 тысяч человек в 872 казачьих дружинах.

По данным статистики, в 2013 году с помощью народных дружинников и других объединений правоохранительной направленности было задержано почти 357 тысяч правонарушителей, раскрыто более 32 тысяч преступлений, выявлено порядка 460 тысяч административных правонарушений [8].

Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» не содержит четкого перечня форм деятельности в сфере охраны общественного порядка, однако анализ его положений позволяет выделить следующие формы:

- 1) участие граждан в охране общественного порядка;
- 2) участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести;
- 3) участие в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, целью которых является охрана общественного порядка;
- 4) деятельность народных дружин;
- 5) деятельность внештатного сотрудника полиции.

Некоторые из данных форм предполагают обязательное участие в регистрационном производстве, так, например, народная дружина должна быть обязательно зарегистрирована в Реестре народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности в конкретном субъекте Российской Федерации.

Деятельность по охране общественного порядка включает в себя, во-первых, информирование полиции и иных правоохранительных органов о правонарушениях и об угрозах общественному порядку, во-вторых участие в мероприятиях по охране общественного порядка по приглашению органов внутренних дел и иных правоохранительных органов; в-третьих, участие в охране общественного порядка при проведении массовых мероприятий по приглашению их организаторов, в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций; в-четвертых, участие в предупреждении и пресечении правонарушений, в-пятых, распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах, в-шестых, участие в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в правоохранительных органах, по их приглашению.

В ряде зарубежных стран гражданам предоставляется более широкий круг полномочий в обеспечении правопорядка. Так, в Республике Беларусь в соответствии с законом «Об участии граждан в охране правопорядка» и «Примерным положением о добровольной дружине», утвержденным постановлением Совета министров, добровольные дружины принимают участие в мероприятиях по охране и защите государственной границы. Другой подход используется в законодательстве Киргизии. Кроме направлений деятельности общественных формирований правоохранительной направленности, которые содержатся в российском законодательстве, можно выделить следующие: безопасность дорожного движения; общественный контроль за соблюдением законности органами обеспечения правопорядка, в том числе за правами человека в местах принудительного содержания; профилактика наркомании и алкоголизма, беспорядочности и безнадзорности несовершеннолетних; охрана окружающей среды, недропользования и животного мира, экологическая и пожарная безопасность; охрана памятников истории и культуры.

Новеллой российского законодательства является выделение в качестве самостоятельного направления участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести. Осуществление этой деятельности в последнее время получило широкое распространение и, безусловно, нуждалось в законодательной регламентации.

Кроме того, представляется правильной также позиция законодателя, предусмотревшего возможность наступления административной ответственности за совершение действий, направленных на воспрепятствование законной деятельности народного дружинника или внештатного сотрудника полиции [3].

Однако остался еще ряд проблем, разрешение которых так и не произошло. В первую очередь, это вопросы применения гражданами, участвующими в охране общественного порядка, физической силы и специальных средств. Так, согласно статье 19 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» народные дружинники при участии в охране общественного порядка могут применять физическую силу только:

- 1) для устранения опасности, непосредственно угрожающей им или иным лицам;
- 2) в состоянии необходимой обороны;
- 3) в случае крайней необходимости в пределах, установленных законодательством Российской Федерации.

Во всех остальных случаях запрещается применять физическую силу для пресечения правонарушений. Никакими особыми полномочиями гражданин при осуществлении рассматриваемых видов деятельности не наделен.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время в Российской Федерации, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов, идут процессы формирования законодательства, регламентирующего участие общественных объединений правоохранительной направленности и граждан в охране общественного порядка. Анализ вступивших в силу нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о необходимости их совершенствования. В частности, необходимо предусмотреть возможность применения специальных средств индивидуальной защиты; регламентировать запрет на разглашение сведений, составляющих служебную тайну и ставшими известными гражданину в связи с осуществлением им правоохранительной деятельности.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 31 мая 2011 г. № 101-ФЗ «О государственной службе российского казачества» // Российская газета. 17 декабря 2012.
2. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.
3. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 70-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам участия граждан в охране общественного порядка» // Российская газета. 4 апреля 2014.
4. Закон Омской области от 6 ноября 2014 г. № 1672-ОЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка в Омской области» // Омский вестник. 7 ноября 2014 г. № 46.
5. Постановление Правительства Москвы от 14 января 2003 г. № 14-ПП «Об утверждении Положения о Московской городской народной дружине» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс]. – НПП Гарант – Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2015].
6. Положение о добровольных народных дружинах по охране общественного порядка на территории города Дубны Московской области, утвержденное решением Совета депутатов г. Дубны от 25 ноября 2004 г. № РС-13-106 // Консультант Плюс. Версия-Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].

7. Положение о студенческом отряде охраны правопорядка ТУСУР, утвержденное приказом ректора ТУСУРа от 7 декабря 2004 г. № 9153 // URL : <http://tusur.ru/export/sites/ru.tusur.new/ru/education/documents/inside/students> (дата обращения : 15.03.2015).

8. Участие граждан в охране порядка будет регулировать единый документ // Российская газета. 10 апреля 2014.

9. Щелкунова М. В. Механизм взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями // Стратегическое управление в правоохранительной сфере: проблемы теории и практики: Сборник статей (по материалам Международной научно-практической конференции в Академии управления МВД России 31 октября 2008 г.). – М.: Академия управления МВД России, 2009.

References:

1. Federal Law No. 101-FL from May 31, 2011 “On the State Service of the Russian Cossacks” [Federal’nyi zakon ot 31 maya 2011 g. № 101-FZ «O gosudarstvennoi sluzhbe rossiiskogo kazachestva»]. *Rossiiskaya gazeta – Russian Newspaper*, December 17, 2012.

2. Federal Law No. 44-FL from April 2, 2014 “On the Participation of Citizens in the Protection of Public Order” [Federal’nyi zakon ot 2 aprelya 2014 g. № 44-FZ «Ob uchastii grazhdan v okhrane obshchestvennogo poryadka»]. *SZ RF – Collection of Law of the RF*, 2014, no. 14, article 1536.

3. Federal Law No. 70-FL from April 2, 2014 “On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation Concerning the Participation of Citizens in the Protection of Public order” [Federal’nyi zakon ot 2 aprelya 2014 g. № 70-FZ «O vnesenii izmenenii v otdel’nye zakonodatel’nye akty Rossiiskoi Federatsii po voprosam uchastiya grazhdan v okhrane obshchestvennogo poryadka»]. *Rossiiskaya gazeta – Russian Newspaper*, April 4, 2014.

4. The Law of Omsk region No. 1672- RL from November 6, 2014 “On the Participation of Citizens in the Protection of Public Order in Omsk Region” [Zakon Omskoi oblasti ot 6 noyabrya 2014 g. № 1672-OZ «Ob uchastii grazhdan v okhrane obshchestvennogo poryadka v Omskoi oblasti»]. *Omskii vestnik – Omsk Gazette*, November 7, 2014, no. 46.

5. Ruling of the Government of Moscow No. 14-PP from January 14, 2003 “On Approval of the Provision on Moscow City People’s Guard” [Postanovlenie Pravitel’sтва Moskvy ot 14 yanvarya 2003 g. № 14-PP «Ob utverzhdenii

Polozheniya o Moskovskoi gorodskoi narodnoi družhine»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2015.

6. Provision on voluntary people's guards for the protection of public order in the city of Dubna, Moscow Region, approved by the Board of Deputies of Dubna on November 25, 2004, No. RS-13-106 [Polozhenie o dobrovol'nykh narodnykh družhinakh po okhrane obshchestvennogo poryadka na territorii goroda Dubny Moskovskoi oblasti, utverzhdennoe resheniem Soveta deputatov g. Dubny ot 25 noyabrya 2004 g. № RS-13-106]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.

7. *Provision on the students' team for the order protection of Tomsk State University of Control Systems and Radioelectronics*, approved by the order of the TSUC-SR's rector No. 9153 from December 7, 2004 [Polozhenie o studencheskom otryade okhrany pravoporyadka TUSUR, utverzhdennoe prikazom rektora TUSURa ot 7 dekabrya 2004 g. № 9153]. Available at : <http://tusur.ru/export/sites/ru.tusur.new/ru/education/documents/inside/students> (accessed : 15.03.2015).

8. The Participation of Citizens in Order Protection will be Governed by a Unified Document [Uchastie grazhdan v okhrane poryadka budet regulirovat' edinyi document]. *Rossiiskaya gazeta – Russian Newspaper*, April 10, 2014.

9. Shchelkunova M. V. The Mechanism of Interaction of Internal Affairs Bodies with Public Associations [Mekhanizm vzaimodeistviya organov vnutrennikh del s obshchestvennymi ob'edineniyami]. *Strategicheskoe upravlenie v pravookhranitel'noi sfere: problemy teorii i praktiki: Sbornik statei – Strategic Management in Law Enforcement: Theory and Practice Issues: Collection of Articles* (on the proceedings of the International scientific and practical conference at the Academy of Management of the Interior Ministry of Russia, October 31, 2008), Moscow: The Academy of Management of the Interior Ministry of Russia, 2009.