

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Институт «Юридический»
Кафедра «Правоохранительная деятельность и национальная безопасность»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой,
д.ю.н., доцент
_____ С. В. Зуев
_____ 2019 г.

**Правовая основа и организационные формы участия граждан в охране
общественного порядка**

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.05.02.2019.519ВКР

Руководитель работы,
Доцент кафедры
_____ А.Ю. Литвиненко
« ___ » _____ 2019 г.

Автор работы,
студент группы Ю-519
_____ Л.Г. Чебыкина
« ___ » _____ 2019 г.

Нормоконтролер,
к.ю.н., доцент кафедры
_____ О.В. Овчинникова
_____ 2019 г.

АННОТАЦИЯ

Чебыкина Л.Г. Выпускная квалификационная работа «Правовая основа и организационные формы участия граждан в охране общественного порядка»: ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ), Ю-519, 95 с., библиогр. список – 69 наим.

Объектом представленной работы выступают общественные отношения, связанные с законодательными возможностями привлечения граждан к охране общественного порядка правоохранительными органами.

Предметом работы являются нормы российского законодательства, регулирующие участие граждан в охране общественного порядка и формы такого участия.

Цель выпускной квалификационной работы состоит в изучении организационных форм участия граждан в охране общественного порядка, оценка эффективности данной деятельности с учетом положительного опыта прошлых лет, в т. ч. в зарубежных странах.

В работе освящено понятие института участия граждан в охране общественного порядка, проведен ретроспективный анализ темы, изучена правовая основа и рассмотрены организационные формы участия граждан в охране общественного понятия.

Разработки работы имеют апробацию на конференциях и конкурсах научных работ, представляют практическую значимость, содержат выводы и предложения автора по проблемам темы исследования. Результаты могут быть полезны для совершенствования практической деятельности.

Результаты работы имеют практическую значимость, содержат выводы и предложения автора по проблемам, связанных с совершенствованием законодательства в данной сфере.

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|---|----|
| ВВЕДЕНИЕ..... | 6 |
| 1 ПРАВОВАЯ ОСНОВА УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА..... | 10 |
| 1.1 Ретроспективный анализ института участия граждан охране общественного порядка..... | 10 |
| 1.2 Основные нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность граждан в охране общественного порядка | 22 |
| 1.3 Принципы участия граждан в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности | 30 |
| 2 ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА..... | 37 |
| 2.1 Классификация форм участия граждан в охране общественного порядка | 37 |
| 2.2 Отдельные виды участия граждан в охране общественного порядка... .. | 50 |
| 2.3 Общественные формирования правоохранительной направленности в Челябинске..... | 61 |
| 2.4 Зарубежный опыт функционирования института участия граждан в охране общественного порядка | 68 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ | 75 |
| БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК | 81 |
| ПРИЛОЖЕНИЯ..... | 90 |

ВВЕДЕНИЕ

Современный этап развития российского общества характеризуется усложнением управленческих задач, встающих перед государственными институтами. Это обуславливается усложнением структуры общества, разработкой и детализацией нормативно-правовой базы функционирования страны, ростом общественного интереса к процессам государственного и муниципального управления, изменением системы охраны общественного порядка, реформами в сфере органов внутренних дел. Как следствие, для выражения интересов различных секторов социума становится недостаточно традиционных институтов представительной власти.

В Концепции общественной безопасности в Российской Федерации¹, разработанной в соответствии с положениями Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, к числу принципов ее обеспечения отнесено взаимодействие правоохранительных сил обеспечения общественной безопасности с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях комплексного и своевременного реагирования на угрозы общественной безопасности и их предотвращения.

Актуальность темы выпускной квалификационной работы. Добровольное содействие граждан в деятельности государства, а именно в правоохранительной сфере является одним из важных компонентов построения гражданского общества и одной из составляющих эффективной деятельности правоохранительных органов по предупреждению и пресечению преступлений и правонарушений, а также устранению причин, которые их порождают. Ряд используемых государством мер и способов защиты прав и законных интересов гражданина и человека в ряде случаев оказывается недостаточно эффективным, в связи с чем порой требуются

¹ «Концепция общественной безопасности в Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 14.11.2013 N Пр-2685) // СПС «Консультант Плюс».

дополнительные механизмы обеспечения правопорядка, которые позволяли бы задействовать потенциал и самих граждан, в частности путем привлечения граждан к охране общественного порядка.

Начиная с середины 90-х годов прошлого столетия, по всей стране создаются правоохранительные объединения, становясь активными помощниками органов внутренних дел. Реформы законодательства в сфере участия граждан в охране общественного порядка обусловили необходимость развития практического применения данного института в целях профилактики нарушений правопорядка. Участие граждан в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности означает, что они не отчуждены от проблем данной сферы, понимают, что для достижения законности и справедливости в обществе каждый должен поддержать и даже помочь государству в лице органов правопорядка. В современных условиях требуется привлечение общественности к добровольному участию в охране правопорядка, особенно в общественных местах, создание необходимых условий для деятельности добровольцев в целях обеспечения режима законности. В данной связи особую актуальность приобретает анализ эффективности исторического опыта деятельности граждан в охране общественного порядка в России для дальнейшей разработки теоретических и практических основ участия граждан в охране общественного порядка в тесном взаимодействии с правоохранительными органами, изучение нормативной базы, регламентирующей деятельность данного института.

Цель выпускной квалификационной работы состоит в изучении организационных форм участия граждан в охране общественного порядка, оценке эффективности данной деятельности с учетом положительного опыта прошлых лет, в т. ч. в зарубежных странах.

Для изучения проблемы поставлены следующие задачи:

- провести ретроспективный анализ участия граждан в охране общественного порядка;

- изучить правовую основу участия граждан в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности;
- ознакомиться с принципами, которыми руководствуются граждане и органы правопорядка при взаимодействии в данной сфере;
- ознакомление с основными организационными формами и видами участия граждан в обеспечении общественной безопасности;
- исследование общественных формирований на территории Челябинска;
- изучение и анализ статистических показателей и судебной практики по направлениям в данной сфере;
- изучение зарубежного опыта привлечения граждан к охране правопорядка.

Объектом представленной работы выступают общественные отношения, связанные с законодательными возможностями привлечения граждан к охране общественного порядка правоохранительными органами.

Предметом работы являются нормы российского законодательства, регулирующие участие граждан в охране общественного порядка и формы такого участия.

Теоретическая основа. Актуальность выпускной квалификационной работы вызвала необходимость обращения к работам различных отраслей знаний, в т. ч. к исследованиям в области теории государства и права, социологии, политологии, административного, конституционного и других отраслей права. В специальной юридической литературе проблемы представленной темы рассматривались в исследованиях О.И. Бекетова, А.В. Малько, Н.И. Матузовой, Р.С. Мулукаева, Л.И. Овчинниковой, В.Н. Хропанюка, А.Ф. Черданцева, Н.В. Шухмана и других.

На освещение отдельных вопросов настоящей выпускной квалификационной работы повлияли подходы, концепции и доводы, разработанные и предложенные в работах В.М. Артемова, Ч.Н. Ахмедова, Н.А. Босхамджиевой, А.Г. Елагина, Е.В. Киричек, Н.С. Нижника, Ю.К.

Погребной, И.В. Тепляшина и других авторов.

Методологической основой выпускной квалификационной работы являются общенаучные и специальные методы: анализ, синтез, сравнительно-правовой, исторический, системно-аналитический и др. Их применение позволило проанализировать особенности института участия граждан в охране общественного порядка.

Апробация результатов исследования. Основные выводы и предложения, сделанные в выпускной квалификационной работе, докладывались автором на III Международной научно-практической конференции молодых исследователей «Современные проблемы юридической науки» секция «Современные проблемы правоохранительной деятельности» (Челябинск, 12-13 мая 2017 г.), статья опубликована в сборнике конференции (Материалы III Международной научно-практической конференции молодых исследователей. В 2-х частях. Ч.I. - Челябинск: Цицеро, 2017. - С.340). Также результаты исследования представлялись на Ежегодном конкурсе научно-исследовательских работ студентов ЮУрГУ (НИУ) (Челябинск, апрель 2017 г.) с получением диплома 3 степени в номинации «Лучшая научная работа студента по юридическим наукам».

Структура выпускной квалификационной работы определена характером исследуемых в ней вопросов. Работа состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографического списка.

1 ПРАВОВАЯ ОСНОВА УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

1.1 Ретроспективный анализ института участия граждан охране общественного порядка

Важной частью механизма государственного управления являются, как известно, правоохранительные органы. В большинстве научных трудов можно встретить мнение о том, что государственная власть, в основном, организационно, отделена от социума и граждане не являются субъектами правоохранительной системы, а выступают лишь объектами, на которые направлена деятельность этой системы. Однако в исторической и современной реальности это не совсем так.

Содействие граждан в превентивной деятельности правоохранительных органов, охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности, как показала практика, часто выступает одним из важнейших условий эффективной деятельности любой правоохранительной системы. Правоохранительная система в нашей стране, за последнее время, претерпев ряд значительных изменений, стала предметом научных дискуссий, связанных с вопросами повышения правовой грамотности населения, активной гражданской позиции людей, формирования высокого уровня правопонимания и правосознания отдельных граждан и социума в целом¹.

Такая дефиниция как «правосознание» подразумевает то, как право воспринимается, оценивается, интерпретируется субъектом². В свою очередь, само правосознание зависит от правовой активности человека, от его правового статуса, в рамках которого происходит осуществление законных

¹ Киричек Е.В. Взаимодействие полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества в условиях реализации принципа соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина в РФ // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 12 (72). – С. 31-32.

² Погребная Ю.К. Правосознание современного российского общества: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – С. 98.

прав и интересов, участия его в управлении государством, в частности охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности.

Толкование такого сложного понятия как «общественный порядок» в современной юридической литературе имеет несколько интерпретаций. Одни авторы определяют его как «порядок общественных отношений, складывающийся в результате неукоснительного соблюдения законов»¹, другие – расширяют данное определение в более широкое и говорят, что «в качестве социально-культурного феномена правовой порядок представляет собой такую устойчивую совокупность общественных отношений и социальной деятельности, которая обеспечена механизмами социального нормирования и регулирования, соответствующими им ценностными основаниями, идеями и принципами конкретного государства, закрепленными в его законах, институтах и иных источниках права»².

По мнению А.В. Малько и Н.И. Матузова, «общественный порядок – это обусловленная закономерностями социального развития система правил и институтов, обеспечивающая упорядоченность общественных отношений и придающая им определенную организационную форму»³. Н.В. Хропанюк считает, что «общественный порядок представляет собой всю совокупную систему общественных отношений, которая складывается в результате реализации социальных норм: норм права, норм морали, норм неправовых обычаев, традиций и ритуалов»⁴.

С учетом сказанного, в общем смысле, общественный порядок можно определить как основанную на праве и законности организацию общественной жизни, отражающую качественное состояние общественных отношений на определенном этапе развития общества и государства.

Также в Концепции общественной безопасности можно найти наиболее

¹ Черданцев А.Ф. Теория государства и права. – М., 2002. – С. 389.

² Артемов В.М. Правопорядок в современном российском обществе: концептуальные обоснования и инновации. – М., 1998. – С. 77-78.

³ Малько А.В., Матузов Н.И. Теория государства и права. – М., 2017. – С. 522.

⁴ Хропанюк В.Н. Теория государства и права. – М., 2001. – С. 350.

полную трактовку понятия общественной безопасности, под которой законодателем понимается состояние защищенности человека, гражданина и общества, его духовных и материальных ценностей от противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характеров.

Российская история богата и опытом привлечения граждан к охране общественного порядка. Периодизация участия исчисляется не одним столетием. Анализ становления и развития данных институтов в их взаимодействии в историческом аспекте позволяет сравнить и оценить их эволюцию на современном этапе, выявить определенные положительные или отрицательные тенденции и определить перспективы дальнейшего развития.

Так или иначе, появление институтов охраны правопорядка связано с именем императора Петра I, который учредил государственные органы по борьбе с преступностью, в это время вводится и термин «полиция». Регулярная полиция создавалась как орган, выполняющий задачи по обеспечению «добрых гражданских порядков», которые, в свою очередь, сводились к выполнению трех основных групп обязанностей: надзор за благоустройством и санитарией, охрана общественного порядка и борьба с преступностью, обеспечение пожарной безопасности¹.

Институт участия граждан в охране общественного порядка берет свое начало еще в эпоху монархии, например, в Уставе предупреждения и пресечения преступлений 1876 года, который регулировал действия не только органов полиции, но и населения страны.

Чуть позже участие граждан в осуществлении правопорядка привело к образованию народных дружин, которые активно вели борьбу с бандитизмом на дорогах и обеспечивали правопорядок. Так, например, первая народная дружина, именовавшаяся как «первая народная охрана», состояла из 20 тыс. человек и была образована накануне коронации Александра III, а к восхождению на престол Николая II ее численность достигла 80 тыс.

¹ Мулукаев Р.С. История отечественных органов внутренних дел. – М., 2005. – С. 17.

человек¹. Основной функцией народной охраны являлось наблюдение за порядком на улицах в местах следования императора, его семьи и близкого окружения. Нормативным регулированием деятельности дружины выступало Положение «О мерах охраны на время пребывания их императорских величеств»².

В дореволюционной России получили развитие также и другие формы участия граждан в охране общественного порядка. К примеру, на Кубани караульные из числа казаков принимали меры для охраны личной и имущественной охраны населения отдельных уездов (Балапшинского, Екатеринодарского, Майкопского). В 1913 году российским чином полиции была направлена «Инструкция для организации народной дружины», которая разъясняла основные принципы добровольного вступления в ряды полиции.

На Южном Урале одним из основных факторов, обусловивших участие граждан в охране общественного порядка, выступила неспособность обеспечения личной и имущественной безопасности частных лиц органами полиции, где действовали как специализированные общественные организации, так и отдельные отряды, создаваемые населением для самообороны³.

В силу значимости уральского региона и обширной территории обеспечение безопасности также имело немаловажное значение в деятельности правоохранительных органов. Однако формирования населения правоохранительной направленности, появившиеся на Урале после Февральской революции, были не способны в должной степени обеспечить общественный порядок в регионе из-за отсутствия должной правовой базы и квалифицированных кадров, что выявило необходимость последующего

¹ Нижник Н.С. Российская полицистика: основные этапы становления и развития // Genesis: исторические исследования. – 2015. – №6. – С. 764–786.

² Ахмедов Ч.Н., Нижник Н.С. Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ. – СПб, 2008. – С. 150.

³ Девятов В.Ю. Участие населения в охране общественного порядка на Урале в начале XX в. (1900-1921 гг.): историко-правовое исследование: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Члб, 2013. – С. 10.

развития организационно-правовых основ привлечения общественности к охране правопорядка.

Начало построения качественно новых форм и систем правоохранительной деятельности, а в частности формирование первых общественных объединений в годы советской власти в нашей стране принято связывать с принятием постановления НКВД от 28 октября (10 ноября) 1917 г., закрепившим создание рабочей милиции. На начальном этапе развития специальных органов, чьими задачами являлось бы выполнение функций по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, не существовало, поэтому закономерным явлением выступило привлечение к охране правопорядка широких слоев населения.

Предшественниками Добровольных народных дружин являлись Комиссии общественного порядка (КОП), образованные Приказом начальника милиции Ленинграда № 126 в 1926 году. Через год после опубликования Приказа в городе работало уже 240 комиссий, включавшие в себя около 2300 активистов. Добровольцы, входившие в КОП оказывали помощь в борьбе с хулиганами и работе с пьяницами¹.

Первые упоминания о деятельности ячеек добровольных обществ содействия милиции (осодмил) на Нижнетагильском металлургическом заводе относятся к ноябрю 1928 года. Осодмильцы дежурили в клубах, боролись с хулиганством. Сначала инициативу подхватил и ряд других городов: Свердловск, Пермь, Челябинск, а в течение года движение распространилось и по всей стране.

На Урале общественные организации чаще всего назывались комитетами общественной безопасности, комитетами общественных организаций. В других регионах они назывались Советами общественной власти, Исполнительными комитетами². Комитеты общественной

¹ Скилягин А.Т. Дела и люди ленинградской милиции. – Л., 1967. – С. 186.

² Разгон И.М. Победа Великого Октября в Сибири: в 2 ч. Ч. 1 (Февральская революция и двоевластие). – Томск, 1987. – С. 229.

безопасности зачастую создавались по инициативе городских дум (Вятская, Уфимская, Оренбургская губернии, Екатеринбургский уезд Пермской губернии), а в заводских поселках – по инициативе широких слоев населения (Оренбургская губерния).

Опыт активистов осодмила оказался настолько эффективным, что в 1929 году на законодательном уровне было разработано и принято Положение об обществах содействия милиции. Согласно Постановлению СНК РСФСР «Об обществах содействия органам милиции и уголовного розыска» от 25 мая 1930 года, осодмил теперь находится в подчинении местных Советов.

С целью дальнейшего повышения эффективности работы принимается решение о реформировании данной организации. 29 апреля 1932 года принимается Постановление СНК РСФСР «О реорганизации обществ содействия органам милиции и уголовному розыску», в соответствии с которым данная организация преобразовалась в бригады содействия милиции (бригадмил), которые теперь создавались при отделениях милиции. В бригады принимались граждане СССР, достигшие возраста 18 лет, по рекомендации общественных организаций, в которых ранее состояли претенденты (партийные, комсомольские, профсоюзные и другие).

Вскоре была издана Инструкция по организации бригад содействия рабоче-крестьянской милиции, регулировавшая порядок создания и задачи данной общественной организации. К числу основных задач относились:

1. Оказание помощи органам милиции при выполнении возложенных на них обязанностей по борьбе с преступностью, в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности;
2. Содействие в работе по благоустройству города и поддержанию чистоты в нем;
3. Участие в предупредительных мероприятиях по охране социалистической собственности.

Также была организована обязательная учеба членов бригад¹.

Бригадмил внесли значительный вклад в охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. Известны случаи героизма и самопожертвования активистов при задержании ими особо опасных преступников и рецидивистов:

1. Летом 1932 года в Ленинграде безоружный бригадмилец А. Богданов (спортсмен-бегун) задержал опасного вора-рецидивиста, вступив с ним в рукопашную схватку.

2. Одним из наиболее заслуженных помощников милиции был А. В. Маркевич, работавший пожарным на фабрике «Древмебель» – с 1926 года по 1937 год он задержал несколько десятков преступников. В 1930 году Маркевич участвовал в операции по задержанию вооружённой банды налетчиков, в которой был ранен, но не отступил; в 1932 году, несмотря на ножевое ранение задержал вора-рецидивиста; получил ранение еще два раза в 1933 и 1934 году, но после выздоровления все равно продолжал работать.

К началу Великой Отечественной войны в составе данных добровольных общественных организаций насчитывалось около 400 тыс. активистов². В период войны активисты привлекались для комплектования боевых частей и дивизий народного ополчения, а также для формирования аварийно-спасательных отрядов, пожарных и санитарных дружин, подразделений местной противовоздушной обороны и истребительных батальонов.

После окончания войны помощники Бригадмила вернулись к осуществлению своих обычных действий по поддержанию правопорядка.

Бригадмил просуществовали до 1958 года, далее их начали сменять Добровольные народные дружины (далее – ДНД), которые, в свою очередь, теперь имели более широкий круг полномочий — от оказания помощи в охране государственной границы до пресечения противоправных действий.

¹ Скилягин. А.Т. Указ. соч. – С. 207-208.

² Селедкин В.С. ДНД - напоминание о будущем? // Милиция. – 1993. – июнь. – С.11-15.

Самая первая дружина в 1955 году была образована на Кировском заводе и насчитывала 120 человек. Затем в период с 1955 по 1957 года дружины в инициативном порядке образовывались на заводе «Русский дизель», Металлическом заводе, машиностроительном заводе им. В. И. Ленина. К 1958 в Ленинграде насчитывалось 179 ДНД, включавшие в себя 8 тыс. человек. Но численность дружин постоянно росла, к 1972 году по всему СССР действовали уже 7 млн. добровольцев, а через 10 лет в 1982 году численность достигла 13 млн. человек.

В марте 1960 года на Урале был открыт первый общегородской штаб ДНД, где проводились обучающие семинары для активистов. Чуть позже, проанализировав опыт деятельности штаба, МВД СССР и Министерство юстиции СССР разработали единую 24-часовую программу подготовки дружин.

К началу 1970-х годов структура дружин стала организационно совершенствоваться. За каждой дружиной закреплялся определенный участок территории, штабы дружин создавались не только на общегородском уровне, но и на уровне городских районов и на предприятиях, на которых насчитывалось более 100 дружинников, и осуществляли общий контроль за дружинами. В составе структуры выделялись:

- 1) территориальные НД;
- 2) специализированные НД;
- 3) дружины на транспорте;
- 4) группы по регулированию дорожного движения, работавшие совместно с сотрудниками ГАИ;
- 5) дружины по борьбе с хищениями социалистической собственности;
- 6) группы по работе с несовершеннолетними и другие.

Стали выделять специализированные формирования внутри дружин для повышения эффективности их работы:

1. Оперативные отряды (комсомольские, молодежные и т. д.) – Оперативные комсомольские отряды дружинников (ОКОД), как правило,

создавались в высших учебных заведениях страны и включали в себя общественно активных студентов. Члены ОКОД взаимодействовали с милицией в свободное от учебных занятий время путем охраны общественного порядка на территории студгородка, а также участвовали в раскрытии преступлений вместе с сотрудниками.

Ярким примером выступает новосибирский ОКОД им. Н. Халимова, названный в честь студента, погибшего во время дежурства от рук преступников в 1966 году.

Принцип узкой специализации в деятельности ОКОД, зависящий от повышенной криминализации общества стал одной из главных составляющих успеха организации и выражающийся в разработке новых систем противодействия природе преступлений.

2. Воспитательные группы – осуществляли профилактическую работу с «трудными» детьми и подростками, детьми из неблагополучных семей, учащимися.

К 1984 году по всей стране насчитывалось 282 тыс. дружин, в составе которых действовали порядка 13 млн. добровольцев, а ежедневно на дежурство выходили до 400 тыс. активистов.

Спад активности добровольных дружин приходится на 1989 год. К этому времени, в связи с изменением характеристик преступности, традиционные формы борьбы с ней стали малоэффективными.

К сожалению, в 1991 году после распада Советского Союза, ДНД перестают существовать, что объясняется множеством политических и социально-экономических факторов: роспуск молодежной всесоюзной комсомольской организации ВЛКСМ, приватизация частными лицами многих государственных предприятий и учреждений, изъятие партийного имущества и имущества комсомольских организаций и т. д.

С 1992 года на местном уровне предпринимаются попытки возродить добровольные дружины. В течение 1993 года принимается ряд постановлений, которые воссоздают деятельность дружин и устанавливают

нормативно-правовую базу для их работы. Так, например, сформировывается Московская городская народная дружина, в сентябре 1993 года принимается Постановление Правительства РФ № 959 от 22 сентября 1993 года «О мерах по усилению охраны общественного порядка на улицах городов и других населенных пунктов РФ»¹.

В последующие годы в разных городах страны воссоздаются различные общественные организации: городские народные дружины, оперативные молодежные отряды, но действуют без особой поддержки со стороны правительства. На фоне этого в 1996 году полковник милиции А. Кольцов отметил, что «проблему вовлечения граждан в правоохранительную деятельность приходится решать не на энтузиазме, а на каких-то иных началах, решая, прежде всего, вопрос материального вознаграждения за участие в охране общественного порядка»².

Стоит согласиться с мнением многих исследователей, что именно в советском государстве был накоплен богатый опыт взаимодействия правоохранительных органов и общества в деле охраны общественного порядка, который с распадом Советского Союза был неоправданно забыт, хотя некоторые ДНД продолжали действовать, но только на общественных началах.

Современное возрождение добровольных дружин связано с принятием Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ³ (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ), который на законодательном уровне закрепил правовые вопросы взаимодействия полиции и иных правоохранительных органов и общественности. На базе данного Федерального закона принимаются различные Законы субъектов Российской Федерации, более узко

¹ Постановление Правительства РФ «О мерах по усилению охраны общественного порядка на улицах городов и других населенных пунктов РФ» от 22 сентября 1993 г. № 959 // Российская газета. – 1993. – № 5681.

² Кольцов А.М. «Агент» с красной повязкой // Милиция. – 1996. – № 2. – С. 18–21.

³ Федеральный закон РФ «Об участии граждан в охране общественного порядка» от 02 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Российская газета. – 2014. – № 6349 (77).

регламентирующие данное направление, учитывая региональные особенности.

Так, во исполнение Директивы МВД России «О приоритетных направлениях деятельности ОВД РФ в 2017 году» от 03 ноября 2016 г. № 1-дсп¹, территориальными отделами в городах Магнитогорск, Озерск, Златоуст, Миасс, Копейск были приняты меры по созданию народных дружин на транспорте, для поддержания общественного порядка по линии безопасности дорожного движения.

Резюмируя первый параграф и анализ истории участия людей в управлении государством посредством взаимодействия с правоохранительными органами в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, в частности создания и функционирования таких народных организаций как добровольные дружины, можно сказать, что в прошлом столетии данное движение возникает как закономерная реакция на ухудшение криминогенной среды. Данное направление не укладывалось в стандартные формы постановлений и инструкций, а диктовалось активной гражданской позицией. В регионах, где охрана общественного порядка была инициирована самими гражданами, правительство выступало только как контролирующая сторона.

Таким образом, на государственном уровне были предприняты меры по привлечению общественности к охране общественного порядка, закреплены первичные общественные объединения, определены гарантии административно-правового статуса субъектов участия.

Рассмотрев историю института участия граждан в охране общественного порядка, можно прийти к следующим основным выводам. Раскрыв понятие «общественный порядок», который определяется законодателем как состояние защищенности человека, гражданина и общества, духовных и материальных ценностей от противоправных

¹ Расширенное заседание коллегии МВД России по итогам 2017 года // Официальный сайт Президента РФ // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56949>

посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характеров, мы резюмировали, что данная сфера на сегодняшний день не обеспечивается одним лишь государственно-полицейским аппаратом, без опоры на сознательные слои населения и необходимости участия общественности в предупреждении преступлений и иных правонарушений. Гражданин становится не просто обезличенной единицей в деятельности государства, а выступает как активный объект. Конституционное право на участие в управлении делами государства является одновременно и условием для осуществления политики страны, выступает как форма самовыражения, формирование института гражданства как механизма в сфере государственного управления, отождествления интересов отдельного гражданина, группы людей, народа и государства в целом.

На сегодняшний день принято и совершенствуется уникальное законодательство, которое консолидирует общество в целях безопасности конкретного человека и государства в целом, создает единое правовое поле для подобной деятельности. Институт участия граждан в правоохранительной системе государства выходит на новый уровень.

В целом, немалый опыт борьбы с преступностью свидетельствует о том, что эффективность деятельности напрямую зависит от используемых средств и методов. Развитие партнерских отношений между полицией и населением выступает частью проведения результативных реформ, организации продуктивной работы. Опыт функционирования различных государственно-правовых и общественных систем красноречиво свидетельствует о том, что государство, будучи социальным институтом, обладающим огромными материальными, организационными и иными ресурсами, оказывает постоянное воздействие на общество. Вместе с тем, и общество не остается безучастным к государству.

Как отмечается в Концепции, состояние общественной безопасности в стране охарактеризовано как нестабильное. Среди главных угроз названы

терроризм, экстремизм, коррупция, незаконная миграция, высокий уровень преступности, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера.

В данной связи немаловажным выступает и отношение Президента к данной проблеме, так, 1 марта 2018 года Президент Российской Федерации Владимир Путин, обратился с ежегодным Посланием к Федеральному Собранию, в котором изложил, что «сегодняшнее Послание носит особый, рубежный характер, как и то время, в которое мы живём, когда значимость нашего выбора, значимость каждого шага, поступка исключительно высоки, потому что они определяют судьбу нашей страны на десятилетия вперёд. Сейчас, когда ситуация в мире весьма сложная и часто непредсказуемая, необходимо обеспечить стабильность во всех сферах жизни. Но поистине сильное государство видит своей целью не просто следование основному закону страны, но и улучшение качества жизни своих граждан»¹, отмечая ответственность, лежащую на плечах как правительства, так и граждан страны.

1.2 Основные нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность граждан в охране общественного порядка

Взаимодействие граждан и полиции в охране общественного порядка, активное участие населения в оказании содействия правоохранительным органам, использование форм деятельности, которые положительно зарекомендовали себя еще в советском государстве, является важнейшим условием эффективной работы правоохранительного аппарата. Потребность в объединениях граждан подобного рода возникает не только в каких-либо переломных моментах в истории государства, но и в обычное время для защиты государства от угроз внутренних и внешних.

¹ Послание Президента Федеральному Собранию от 01 февраля 2018 г. // Официальный сайт Президента РФ // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>

Несмотря на то, что добровольные народные дружины и другие организации доказали свою высокую эффективность и значимость в сфере обеспечения правопорядка на практике, определенное время вопросу правовой регламентации данной деятельности не уделялось должного внимания.

Правовой основой участия граждан в охране общественного порядка являются Конституция Российской Федерации¹, общепризнанные принципы и нормы международного права, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты.

Сегодня законодатель, понимая, что неотъемлемой составляющей любого цивилизованного государства третьего тысячелетия, вставшего на путь демократизации и направившего силы на становления социального государства, является защита прав и свобод человека и гражданина, охрана общественного порядка, формирует и совершенствует правовое поле для обеспечения участия населения в данной деятельности². Данная позиция имеет первостепенное значение, которое следует из ст. 2 Конституции Российской Федерации, провозгласившей человека, его права и свободы высшей ценностью, а признание и соблюдение защиты прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства. Но, помимо гарантии государственной защиты Конституция оговаривает и поддерживает инициативу самих граждан к самостоятельному осуществлению активных действий, направленных на защиту собственных прав и свобод, с оговоркой реализации таких действий строго в рамках закона.

В соответствии с ч. 2 ст. 45 Основного закона, каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, при этом

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. – 1993 г. – № 1.

² Босхамджиева Н.А. Роль добровольных народных дружин в обеспечении общественной безопасности / Интернет-сайт научных публикаций «Юриспруденция» // URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article>

осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17 Конституции РФ).

Таким образом, анализ норм Конституции уже позволяет сделать вывод о том, что участие граждан в обеспечении правопорядка является существенным правом и выступает как непосредственное выражение власти народом.

В 2014 г. был принят один из основных на сегодняшний день нормативный правовой акт, на федеральном уровне определивший правовые основы взаимодействия правоохранительных органов и населения – Федеральный закон № 44-ФЗ, который определяет такое участие как оказание гражданами помощи ОВД (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, также собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах. Изучение статистических данных показало, что более 69% россиян поддерживали принятие данного закона, из которых 64% изъявили желание оказывать помощь государственным органам в охране правопорядка, путем вступления в ряды народных дружинников¹.

Данный Федеральный закон направлен на совершенствование правовой основы участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка. Реализация названного Федерального закона способствует привлечению к охране общественного порядка на добровольной основе максимально возможного количества заинтересованных граждан Российской Федерации, что, несомненно, оказывает позитивное влияние на состояние общественной безопасности.

В том же 2014 году, благодаря вступившему в силу указанному Федеральному закону при содействии общественных формирований

¹ Материалы круглого стола на тему «Основы привлечения граждан к охране общественного порядка» от 13 мая 2015 г. // Агенство социальной информации // URL: www.psj.ru/saver_people/

(народных дружин, казачьих объединений, правозащитных организаций) было раскрыто около 9 000 преступлений, выявлено порядка 220 000 административных правонарушений, задержано свыше 170 000 человек¹.

Стоит отметить, что до принятия данного Федерального закона принимались неоднократные попытки «поднятия» подобных правовых актов на федеральный уровень:

1) в 1999 г. один из таких проектов был принят Государственной Думой РФ, но отклонен Президентом России²;

2) следующая попытка состоялась в 2004 г., тогда был внесен проект Федерального закона «Об участии граждан РФ, общественных и государственно-общественных объединений и организаций в обеспечении правопорядка» № 273623-3. Проект был подготовлен депутатами Государственной Думы и представителями межведомственной группы Комитета по безопасности: ФСБ России, МВД России, Генеральной прокуратуры России, Минюста России, Федеральной пограничной службы РФ, а также общественных организаций.

Исследование законодательства показало, что после принятия Федерального закона № 44-ФЗ в законную силу, были внесены изменения и в отдельные нормативные правовые акты, например, в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ³.

Так в Федеральный закон № 131-ФЗ были введены п. 33 ч. 1 ст. 14 и п. 37 ч. 1 ст. 16, закрепившие «оказание поддержки гражданам и их

¹ Статистика по применению Федерального закона от 02 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» в 2014 году. // Официальный сайт МВД России // URL: <https://xn--b1aew.xn--plai/peoples-guard>

² Письмо Президента Российской Федерации от 4 марта 1999 года № Пр-300 «Об отклонении федерального закона «Об участии граждан РФ в охране общественного порядка»» // Ассоциация народных дружин // URL: <http://shtab58.ru/istoriya/>

³ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – №3316.

объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин» как вопросы местного значения городского, сельского поселения и городского округа. Кодекс об административных правонарушениях РФ¹ (далее – КоАП РФ) дополнен ст. ст. 19.35 и 19.36, предусматривающими административное наказание в виде административного штрафа за невыполнение законных требований народного дружинника или внештатного сотрудника полиции при участии их в охране общественного порядка, а также ответственность за действия народных дружинников и внештатных сотрудников полиции, которые нарушали бы права и законные интересы граждан и организаций соответственно.

Также в течение последующих лет после принятия Федерального закона № 44-ФЗ совершенствуются и ведомственные акты правоохранительных органов. К примеру, для реализации ст. 7 данного закона был издан Приказ МВД России «О порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности» от 21 июля 2014 г. № 599².

С целью конкретизации и реализации ст. 15 («Подготовка народных дружинников») рассматриваемого Федерального закона, был принят Приказ МВД России от 18 августа 2014 г. № 696 «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи»³. В соответствии с положениями Приказа целью подготовки дружинников выступает получение необходимых знаний, умений, навыков и опыта, которые были бы необходимы для

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. – 2001 г. – № 2868.

² Приказ МВД России «О порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности» от 21 июля 2014 г. № 599 // Российская газета. – 2014. – № 196 (6468).

³ Приказ МВД «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи» от 18 августа 2014 г. № 696 (Зарегистрировано в Минюсте России 29.09.2014 № 34167) // Российская газета. – 2014. – № 6501 (229).

осуществления их деятельности. Для реализации названной цели в Приказе выделены следующие задачи:

1. Ознакомление с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, правовыми актами МВД России, регламентирующими деятельность народных дружинников;

2. Практическое применение данных актов при участии в охране общественного порядка;

3. Формирование, закрепление и развитие у дружинников практических навыков к действиям при участии в охране правопорядка;

4. Ознакомление с мерами личной безопасности и приемами самозащиты;

5. Поддержание у участников дружин постоянной готовности участвовать в предупреждении и пресечении правонарушений;

6. Развитие навыков оказания первой помощи.

Также основным актом выступает Федеральный закон «О полиции» от 07 февраля 2011 № 3-ФЗ¹ (далее – Закон о полиции). В частях 1 и 2 ст. 10 данного закона прописана фундаментальная для рассмотрения названной проблемы норма:

ч. 1. «Полиция при осуществлении своей деятельности взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами»;

ч. 2. «Полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка».

¹ Федеральный закон РФ «О полиции» от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (послед. ред.) // Российская газета. – 2014. – № 25 (5401).

Это значит, что одним из критериев оценки эффективности деятельности органов правопорядка является их информационный и функциональный контакт с гражданами. В отрыве от гражданского общества и вне такого контакта полиция становится малополезной. Поэтому установление такого контакта, активизация содействия граждан и должны быть одним из приоритетных направлений деятельности полиции.

Одной из форм внешнего выражения конституционных прав человека, его активной позиции как гражданина страны является возможность участия в общественных объединениях, которые базируются на добровольном начале и представляют собой часть, присущую гражданскому обществу. Так как граждане могут содействовать правоохранительным органам не только индивидуально, но и через общественные объединения, то важным правовым документом выступил Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ¹. Общественные объединения в соответствии со своими уставами преследуют общественно полезные цели при поддержке органов государства. Многие общественные объединения осуществляют воспитательную и профилактическую работу, организуют культурный досуг своих членов, ведут борьбу с правонарушениями малолетних и несовершеннолетних, непосредственно содействуют обеспечению правопорядка.

На сегодняшний день нормативно-правовая база исследуемого института продолжает разрабатываться и совершенствоваться в отдельных регионах Российской Федерации. В Челябинской области, например, во исполнение Федерального закона № 44-ФЗ, был принят Закон Челябинской области «О некоторых вопросах правового регулирования участия граждан в охране общественного порядка на территории Челябинской области» от 03 апреля 2015 г. № 148-ЗО (с изм. на 30.06.2016 г.)² (далее – Закон № 148-ЗО),

¹ Федеральный закон РФ «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.

² Закон Челябинской области «О некоторых вопросах правового регулирования участия граждан в охране общественного порядка на территории Челябинской области» от 03

регулирующий деятельность общественных объединений правоохранительной направленности и ДНД в регионе.

В настоящее время действует более 500 различных региональных нормативно-правовых актов, реализуются свыше 200 региональных и муниципальных программ, предусматривающих финансирование деятельности общественных формирований правоохранительной направленности¹.

Резюмируя второй параграф и анализ правовой базы института участия граждан в охране общественного порядка, можно отметить, что принятие Федерального закона № 44-ФЗ несомненно является фундаментальным этапом в построении системы взаимодействия государства, в первую очередь в лице правоохранительных органов, с общественными объединениями правоохранительной направленности и гражданами в целом. Впервые на законодательном уровне были более детально регламентированы вопросы участия граждан в данной деятельности. Создается единое правовое поле для взаимодействия граждан с правоохранительными органами. Нормативно-правовая база исследуемого института продолжает разрабатываться и совершенствоваться как в целом по стране, так и в отдельных субъектах государства. Как итог, создается позитивное влияние на правосознание людей, повышается доверие к полиции.

Однако стоит оговориться, что данный закон и принятые на его основе региональные правовые акты нуждаются в серьезной доработке и устранении возможных правовых коллизий, т. к. суть создания правовых рамок заключается не в создании новой правоохранительной структуры, а добровольного участия граждан. И становление, и развитие системы профилактики правонарушений и преступлений не возможно без

апреля 2015 г. № 148-ЗО (с изм. на 30.06.2016 г.) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации // URL: <http://docs.cntd.ru/document/428520460>

¹ Текст официального выступления В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России // Официальный сайт МВД России // URL: <https://mvd.ru/document/3172398>

дальнейшего совершенствования взаимодействия граждан и правоохранительных органов. Все же в вопросах деятельности общественных организаций остается немало проблемных вопросов: пропаганда деятельности народных дружин, защита от возможных последствий для здоровья от рисков добровольцев, которым они подвергаются, заступая на «службу», в некоторых регионах страны и отчужденность между органами правопорядка и самими дружинами.

В России можно и нужно создавать гармоничную соответствующую демократическому государству нормативно-правовую конструкцию системного взаимодействия граждан с одной стороны и государства – с другой, которая выступит основным фактором совместного решения вопросов превенции и охраны общественного порядка¹.

1.3 Принципы участия граждан в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности

Непременным критерием для понимания сущности форм участия граждан в сфере общественного порядка являются принципы, на которых основывается такая деятельность. Так как сектор охраны общественного порядка специфичен и связан с вмешательством в основные права, свободы и законные интересы человека и гражданина, то такая деятельность должна базироваться на ведущих идеях гуманизма.

Принципы в переводе с латинского *principium* означают начало, основу чего-либо, т. е. базовые, исходные положения какой-либо концепции, основные правила деятельности; широко распространённые, устоявшиеся свойства процессов. Принцип, по своей сути, есть субъективное проявление

¹ Тепляшин И.В. Формы участия граждан в управлении делами государства: классические, перспективные и допустимые // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 5. – С. 21.

объективного закона, выявленная закономерность существования природы и социума.

В сфере участия граждан в охране общественного порядка принципы являются продуктом государственной политики, выраженном изначально в виде идей, а, в последствии, закрепившемся как нормы, регламентирующие данную деятельность. Критерием выделения принципов выступает стремление к получению позитивных результатов от данной деятельности, развитие эффективности в данном направлении. Выделяя требование для принципов изучаемого института, можно говорить об их целесообразности для достижения поставленных целей¹.

Определяя принципы участия граждан в охране общественного порядка в ст. 4 Федерального закона № 44-ФЗ, законодатель ограничился только их перечислением, предоставив свободу трактовки. Вместе с тем, деятельность полиции как основного субъекта охраны правопорядка, базируется на принципах, закрепленных во 2 главе Закона о полиции, с подробным описанием их содержания.

Итак, законодатель выделяет следующие принципы участия граждан в охране общественного порядка:

- 1) добровольность;
- 2) законность;
- 3) приоритет защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 4) принцип права каждого на самозащиту от противоправных посягательств всеми способами, не запрещенными законом;
- 5) принцип взаимодействия с органами внутренних дел (полицией), иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления;

¹ Богатова Т.В. Административно-правовой статус граждан, участвующих в обеспечении правопорядка: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2008. – С. 45.

б) принцип недопустимости подмены полномочий органов внутренних дел (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Принцип добровольности проявляется в том, что гражданин не может быть принужден к такому участию против его воли и никто не может (не должен) оказывать воздействия на гражданина. Только добровольное оказание помощи правоохранительным органам может создать прочную правовую основу содействия граждан правоохранительным органам. Стоит сказать, что порядок формирования народных дружин, действительно, является добровольным, однако, непосредственно при осуществлении действий, дружинники патрулируют местность по заранее подготовленному, согласованному с сотрудниками полиции плану, в определенное время и совместно с сотрудниками. Исходя из этого, можно предположить, что данный принцип выступает скорее как организационная предпосылка данной деятельности.

Следующий выделенный принцип – принцип законности – подразумевает участие граждан на основании легальных нормативных правовых актов. Принцип законности заключается в четкой определенности норм права, т. е. государство налагает те или иные ограничения на поведение людей, как минимум четко и недвусмысленно очерчивая границы этих требований в виде правовых актов, а государственные органы, должностные лица и граждане строго соблюдают их. Воплощение принципа законности обеспечивается правильным применением законодательства, что обуславливается соблюдением иерархии нормативных актов в правоприменении, возможностями применения норм международного права.

Идея приоритета защиты прав и свобод человека и гражданина выражается в первую очередь в Конституции РФ, в частности в статье 2, которая провозглашает права и свободы человека и его самого высшей ценностью, соблюдение и защита которых является обязанностью самого

государства. Также вся вторая глава конкретизирует и развивает данное положение.

В соответствии с этим концептуальным положением во всех других законах и отраслях права проведен принцип приоритета общечеловеческих ценностей, провозглашены приоритеты обеспечения безопасности личности, охраны жизни, здоровья, имущества, прав и свобод граждан.

Под защитой прав и свобод в юридической литературе понимают «совокупность мер, направленных на недопущение нарушений прав и свобод человека и гражданина, а также принудительный способ осуществления права, применяемый в установленном порядке компетентными органами либо самим управомоченным лицом»¹.

В ч. 2 ст. 45 Конституции РФ закреплено положение о защите гражданами своих прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом. Наличие в Конституции данной нормы свидетельствует о том, что государство не только допускает, но и поддерживает активную жизненную позицию каждого человека по самостоятельной защите своих прав и интересов.

Таким образом, принцип приоритета защиты прав и свобод человека и гражданина взаимосвязан с принципом права каждого на самозащиту от противоправных посягательств всеми способами, не запрещенными законом.

В законе сформулирован «принцип взаимодействия с органами внутренних дел (полицией), иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления». В юридической литературе и, в частности, в правоохранительной деятельности, не смотря на ряд научных публикаций, не существует общепринятого определения термина «взаимодействие». Как правило, понятие «взаимодействие» употребляется для обозначения различных сфер деятельности. Сущность и цель состоят, прежде всего, в недопущении

¹ Демичев А.А. Позитивистская классификация принципов современного российского права // Государство и право. – 2014. – № 5. – С. 5-13.

ошибок и издержек, совершенствовании качества и эффективности работы взаимодействующих субъектов и в успешном решении возложенных на них задач.

Также в литературе можно встретить множество других определений данной дефиниции, например, таких, которые определяют «взаимодействие» как «совместные обсуждение, разработка и реализация мероприятий», «совместная, согласованная деятельность» и т. д.

Основным субъектом обеспечения правопорядка, защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации являются правоохранительные органы, тогда как граждане лишь оказывают содействие. Кроме того, отечественная и зарубежная практика правоохранительной деятельности свидетельствует о том, что государство во взаимодействии с общественностью способно эффективно защищать права и свободы граждан, обеспечивать общественный порядок, а также конституционный порядок, который может рассматриваться в контексте более широкой проблемы – проблемы социального порядка в обществе¹. Так, можно утверждать, что деятельность при совместном обеспечении правопорядка строится не как отношения «контролирующий – подконтрольный», а скорее как «организующий – оказывающий содействие».

Таким образом, закрепленный принцип взаимодействия с органами внутренних дел (полицией), иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления можно определить как совместную и согласованную деятельность граждан с данными органами, осуществляемую в соответствии с российским законодательством, по реализации поставленных перед ними целей и достижению общих задач в указанной сфере с помощью определенных сил, методов и средств.

¹ Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом // Официальный сайт ОБСЕ // URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/32548>

Принцип «недопустимости подмены полномочий органов внутренних дел (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления» скорее можно рассматривать как некое ограничение, запрет, предусмотренный для данного вида деятельности.

Анализ положений Федерального закона № 44-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что граждане могут выступать с инициативой участия в мероприятиях по охране общественного порядка. Однако окончательное же решение вопроса об участии граждан в конкретных мероприятиях по охране общественного порядка принимается органами внутренних дел. Поскольку обеспечение правопорядка в общественных местах является основным направлением деятельности полиции, то данное право органов внутренних дел не ставится под сомнение, а граждане лишь оказывают им помощь. Данное решение принимается из потребности привлечения дополнительных сил и средств, а также необходимости реализации принципов приоритета защиты прав и свобод человека и гражданина (п. 3 ст. 4 Федерального закона), недопустимости подмены полномочий органов внутренних дел (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления (п. 6 ст. 4).

Стоит отметить, что некоторые из приведенных принципов: принцип законности; принцип приоритета защиты прав и свобод человека и гражданина; принцип права каждого на самозащиту от противоправных посягательств всеми способами, не запрещенными законом, дублируют, по сути, конституционные принципы, остальные же характеризуют специфику участия граждан в охране общественного порядка в Российской Федерации.

Следует сказать, что в Законе о полиции сформулированы также принципы беспристрастности, открытости и публичности, использования достижений науки, техники, современных технологий и информационных систем.

Также в п. 27 раздела III Концепции общественной безопасности, помимо раскрытых принципов, Президент РФ выделяет следующие принципы обеспечения общественной безопасности:

1. Системность и комплексность применения силами обеспечения общественной безопасности политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и других мер;

2. Приоритет профилактических мер по обеспечению общественной безопасности;

3. Взаимодействие сил обеспечения общественной безопасности не только с общественными объединениями и гражданами, но и с международными организациями в целях комплексного и своевременного реагирования на угрозы общественной безопасности.

Выделенные принципы при некоторых доработках и поправках можно было бы отнести и к принципам участия граждан в охране общественного порядка для более полного и всестороннего выражения данной деятельности.

Делая вывод, нужно сказать, что взаимодействие граждан и правоохранительных органов строится как на конституционных, общих принципах, так и специфических для данного вида деятельности принципах. Следует также остановить внимание на том, что принципы изложенные законодателем в Федеральном законе № 44-ФЗ требуют дальнейшего расширения, в частности в вопросах их толкования, т.к. законодатель ограничился простым перечислением в законе и различные субъекты правоприменения могут различно раскрывать их понятие, также требуется дальнейшее исследование и фиксация, т. к. предложенный список не дает полного исчерпывающего представления об основных правилах участия граждан в правоохранительной деятельности.

2 ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

2.1 Классификация форм участия граждан в охране общественного порядка

С принятием Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», можно говорить о создании правовой основы, регулирующей общественные отношения в области участия граждан в правоохранительной деятельности на законодательном уровне.

Анализируя определение охраны общественного порядка, предложенное А.Г. Елагиным, особо отметим, что данная дефиниция рассматривается им, прежде всего, как «совместная и скоординированная охранно-защитная деятельность полиции, граждан, общественных организаций, негосударственных структур, которые имеют между собой устойчивые закономерные связи, направленные на обеспечение безопасности граждан при проведении публичных мероприятий, а также деятельность по предупреждению и пресечению правонарушений, угрожающих жизни и здоровью граждан в общественных местах»¹.

Опираясь на приведенное определение охраны общественного порядка, раскрывающее его сущность через совместную деятельность полиции и институтов гражданского общества, полагаем целесообразным выделить из Федерального закона № 44-ФЗ и рассмотреть основные формы участия граждан в охране общественного порядка.

Законодатель в главе 2 данного закона, выделяет следующие формы:

1. Содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам;
2. Участие в поиске лиц, без вести пропавших;
3. Внештатное сотрудничество с полицией;

¹ Елагин А.Г. Структурная модель охраны общественного порядка // Труды Академии управления МВД России. – 2017. – № 3 (43). – С. 90.

4. Участие граждан в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности.

Для более точного понимания сущности данных форм, условно разделим их на две категории.

К первой категории отнесем такие организационные формы участия граждан в охране общественного порядка, как:

1) содействие правоохранительным органам в охране общественного порядка, в том числе при проведении массовых мероприятий, а также в информировании полиции о правонарушениях и угрозах общественному порядку;

2) помощь правоохранительным органам в поиске пропавших без вести лиц.

Законодатель в ч. 1 ст. 8 Федерального закона № 44-ФЗ оглашает перечень прав граждан для оказания содействия органам внутренних дел и иным органам правоохранительной системы, в него входят:

1. Информирование органов внутренних дел и иных правоохранительных органов о правонарушениях и угрозах общественному порядку.

Причем такое информирование предполагает не только целенаправленные действия граждан, но может осуществляться в большей степени и без осознания цели охраны общественного порядка. Примером может послужить подача заявления о преступлении в правоохранительный орган, которое, согласно ст. ст. 140, 141 Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее – УПК РФ), расценивается как повод к возбуждению уголовного дела и является официальным обращением лица, содержащим в себе информацию о готовящемся или уже совершенном преступлении¹. Заявление может быть подано очевидцем преступного деяния, лицом, пострадавшим вследствие совершенного преступления, частным лицом в письменном или

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Российская газета. – 2001 г. – № 2861.

устном (личной явке лица в соответствующий орган, звонком по телефону в определенную инстанцию или в службу доверия, письмом на сайт компетентного органа и т. д.) виде.

Также, согласно ст. 28.1 КоАП РФ, основанием для возбуждения дела, только уже об административном правонарушении, выступают обоснованные заявления и сообщения физических и юридических лиц, СМИ.

В этой связи, стоит обратить внимание, что граждане имеют право проинформировать о преступлении или правонарушении, а правоохранительные органы, со своей стороны, обязаны принять меры по поступившим сообщениям для предотвращения неправомерного поведения и предупреждения новых деяний, нарушающих закон. Данные действия граждан, в этом контексте, косвенно влияют на действия правоохранительных органов по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности¹.

2. Участие в мероприятиях по охране общественного порядка по приглашению органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов, а также при проведении различных массовых мероприятий (спортивных, культурно-зрелищных и т.д.) по инициативе организаторов мероприятий.

В ходе реализации данного направления полиция вправе привлекать к сотрудничеству граждан по совместному патрулированию и охране мест массового скопления людей и на улицах при переходе на усиленный режим службы. Однако данное направление содействия было распространено лишь в советское время, на современном этапе развития общества оно используется редко². Несмотря на действенность и эффективность названной формы в прошлом, сегодня она требует корректировки с учетом

¹ Бекетов О.И., Шухман Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (постатейный) // СПС «Консультант Плюс».

² Васильев С.А. Основные формы взаимодействия полиции с общественностью: проблемы и перспективы развития // Государственная власть и МСУ. – 2012. – № 12. – С. 20-22.

современного состояния общества. В связи с чем попытаемся предложить решение данной проблемы и дополнить ст. 8 Федерального закона № 44-ФЗ следующими изменениями:

– п. 2 после слов «...и иных правоохранительных органов» дополнить словами «...на основе программы, разработанной федеральным органом исполнительной власти в сфере органов внутренних дел».

– дополнить статью подпунктом 3.1 в следующем изложении:

«Гражданам, привлеченным к сотрудничеству в массовых мероприятиях по охране общественного порядка обеспечить надлежащую подготовку к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, оказанию первой доврачебной помощи в порядке, утвержденном законодательством».

3. Участие в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (комиссий, советов) по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в органах внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органах, по их приглашению.

Помимо Федерального закона № 44-ФЗ данное право отражено в ч. 7 ст. 9 Закона о полиции, в которой подчеркивается, что при органах внутренних дел и их территориальных органах могут образовываться общественные советы. Основным направлением деятельности данных советов является обеспечение согласования общественно значимых интересов граждан РФ, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в т. ч. профессиональных объединений предпринимателей, для решения наиболее важных вопросов деятельности полиции.

Следующей формой участия выступает розыск лиц, пропавших без вести. Законом о полиции в ст. 2 розыск лиц определен как одно из основных направлений деятельности полиции, который в соответствии со ст. 10 этого

же закона может осуществляться совместно с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами. Правовой основой также выступает Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ¹ (далее – Закон об ОРД), где в ч. 5 ст. 6 сказано, что должностные лица органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, решают ее задачи, в т. ч. используя помощь отдельных граждан с их согласия на гласной и негласной основе.

В соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ, участвовать в поиске лиц, пропавших без вести, вправе граждане, достигшие возраста восемнадцати лет. Это связано с возможной опасной обстановкой, которая может сложиться на определенной местности поиска (природные, техногенные условия, ухудшенные погодные условия и т. д.).

Законодатель дает право гражданам самостоятельно, с учетом рекомендаций компетентных органов, формировать организованные группы, маршрут поиска и иные вопросы, связанные с розыском. Также выделяются права по оказанию помощи правоохранительным органам по розыску лиц, пропавших без вести, исключительно на добровольной основе и по инициативе самих граждан; получении общедоступной информации по вопросам, связанным с розыском и иные права.

Выделяются и определенные обязанности граждан не создавать препятствий своими действиями при поиске лиц; сообщать о фактах, имеющих значение для поиска; оказанию первой помощи в ситуациях, угрожающих жизни и здоровью граждан, при наличии соответствующей подготовки.

Не смотря на широкое распространение данной формы взаимодействия, все же остаются некоторые проблемные аспекты. Например, законодательством РФ не предусмотрено понятие «лицо, пропавшее без

¹ Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (посл. ред.) // Российская газета. – 1995 г. - № 5608.

вести». Однако в Модельном законе «О лицах, пропавших без вести»¹, рекомендованном для использования в национальном законодательстве, данная дефиниция предусмотрена в ст. 2 и имеет следующее значение: «...человек, местонахождение которого неизвестно его родственникам и (или) который на основании достоверной информации и в соответствии с национальным законодательством объявлен лицом, пропавшим без вести, в связи с международным или немеждународным вооруженным конфликтом, ситуацией насилия или беспорядков внутри страны». В связи с чем, предлагаем внести данный термин отдельным пунктом в ст. 2 Федерального закона № 44-ФЗ в аналогичном изложении.

При реализации организационных форм участия граждан в охране общественного порядка, отнесенных нами к первой категории, граждане, как субъекты деятельности оказывают содействие правоохранительным органам и при этом лишены возможности достигнуть цели охраны общественного порядка самостоятельно.

Ко второй категории предложенной классификации, отнесем формы организации деятельности по охране общественного порядка, которые могут быть реализованы гражданами, как субъектами охраны общественного порядка, самостоятельно, без прямого участия правоохранительных органов.

К таковым формам отнесем участие граждан в:

1. Охране общественного порядка в качестве внештатных сотрудников полиции;
2. Общественных объединениях правоохранительной направленности.

При реализации отмеченных форм участия граждан в охране общественного порядка, их административно-правовой статус позволяет им самостоятельно совершать какие-либо действия, предусмотренные законом, по непосредственной охране общественного порядка. То есть, при

¹ «Модельный закон о лицах, пропавших без вести». Принят в г. Санкт-Петербурге 25 ноября 2008 г. Постановлением 31-17 на 31-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // СПС «КонсультантПлюс».

реализации отмеченных форм деятельности, граждане могут самостоятельно пресечь правонарушение, тем самым достигнув цели охраны общественного порядка¹.

Одной из наиболее активно используемых органами внутренних дел форм является внештатное сотрудничество с полицией, осуществляемой по следующим направлениям: защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений, а также административных правонарушений; поиск лиц; обеспечение правопорядка в общественных местах; обеспечение безопасности дорожного движения; осуществление экспертно-криминалистической деятельности².

Данные направления, в зависимости от цели и поставленных задач, обычно реализуются в следующих формах деятельности:

1. Совместное патрулирование общественных мест (улиц, объектов транспорта и т. д.);
2. Охрана общественного порядка при проведении массовых мероприятий;
3. Уведомление руководящего сотрудника полиции об угрозах общественному порядку, ставших известными внештатным сотрудникам;
4. Превентивная деятельность – проведение профилактической работы среди населения (беседы, разъяснения законодательства и т. д.).

Законодатель в ст. 10 Федерального закона № 44-ФЗ налагает на внештатных сотрудников ряд обязанностей, в соответствии с которыми последние должны знать и соблюдать требования законодательства, выполнять распоряжения ответственных уполномоченных сотрудников полиции, не противоречащие букве закона, соблюдать права и законные интересы граждан, общественных объединений и различных организаций. В

¹ Исмаилов Р.И. о глы Организационные формы участия граждан в охране общественного порядка // Сборник трудов конференции ООО «Агентство международных исследований» – 2018. – № 17. – С. 23-25.

² Приказ МВД РФ «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции» от 10 января 2012 г. № 8 (в ред. Приказа МВД России от 20 апреля 2015 г. № 447) // Российская газета. – 2012 г. – № 5761.

случаях необходимости, если внештатный сотрудник обладает соответствующей подготовкой или навыками, он обязан оказать первую помощь лицам.

Также внештатные сотрудники обязаны иметь при себе соответствующее удостоверение и предъявлять его гражданам в случае обращения к ним.

Из значительного числа служб и подразделений органов внутренних дел наиболее активно используют деятельность внештатных сотрудников полиции участковые уполномоченные полиции, эффективность деятельности которых, в т. ч. по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, поддержанию общественного порядка на обслуживаемой территории во многом зависит от правильной организации взаимодействия с представителями общественности и гражданами; сотрудники подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения, осуществляющие взаимодействие по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения; инспекторы по делам несовершеннолетних, которые совместно с внештатными сотрудниками полиции участвуют в профилактике правонарушений несовершеннолетних, посещая места их концентрации, и проводят профилактические беседы о недопустимости девиантного поведения.

Нужно подчеркнуть, что при умелой организации сотрудниками полиции взаимодействия с внештатными сотрудниками во многом определяется эффективность будущей работы, ее слаженность и результативность; внештатные сотрудники могут внести неоценимый вклад в деятельность органов внутренних дел по линии охраны общественного порядка.

Общественные объединения правоохранительной направленности – новое понятие для нашего законодательства. Безусловно, ранее такие объединения также существовали, и мы в предыдущей главе настоящей работы рассматривали данный вопрос с исторической точки зрения.

Статья 5 Федерального закона № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» дает определение понятию «общественное объединение», под которым понимается «добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации целей, предусмотренных в уставе данного объединения». В контексте правоохранительной деятельности данная дефиниция определяется как «не имеющее членства общественное объединение, сформированное по инициативе граждан для участия в охране общественного порядка».

Как правило, граждане, достигшие возраста восемнадцати лет и желающие взаимодействовать с правоохранительными органами, объединяются в общественные объединения. Данные организации создаются по месту жительства, нахождения собственности, работы, учебы в форме органа общественной самодеятельности без образования юридического лица. Вопросы создания общественных объединений правоохранительной направленности решаются гражданами на собраниях, о чем уведомляются орган местного самоуправления соответствующего муниципального образования и территориального органа полиции. Начинать свою деятельность по охране общественного порядка такие объединения могут только после внесения в региональный реестр.

К числу основных направлений деятельности общественных объединений правоохранительной направленности можно отнести содействие органам внутренних дел и иным правоохранительным органам, участие в предупреждении и пресечении правонарушений, распространение правовых знаний, разъяснение норм и правил поведения в общественных местах.

Общественные объединения правоохранительной направленности при участии в охране общественного порядка обязаны соблюдать законодательство Российской Федерации, общепризнанные принципы и

нормы международного права, а также нормы, предусмотренные их учредительными документами.

Анализ норм Федерального закона № 44-ФЗ позволяет констатировать, что на федеральном уровне установлены правовые ограничения в отношении кандидатов для внештатного сотрудничества, участия в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, например, они касаются состояния наказуемости (лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость; подвергавшиеся уголовному преследованию; ранее осужденные за умышленные преступления; также в данный перечень с 2017 года входят лица, подвергавшиеся в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения; состояния здоровья (страдающие психическими расстройствами; больные наркоманией и/или алкоголизмом; признанные недееспособными или ограниченно дееспособными по решению суда, вступившему в законную силу), причастности к экстремистской деятельности или терроризму (лица, включенные в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к данным видам деятельности), отношения гражданства с иностранным государством.

Основанием для предложенной классификации является направление деятельности граждан по охране общественного порядка. Однако в юридической литературе помимо легальной классификации можно встретить и другие классификации, выделенные по разным основаниям¹. Например, индивидуальная и коллективная формы участия, критерием которых является количественный показатель.

Индивидуальная форма участия подразумевает действия со стороны одного гражданина. Такие действия могут быть не только осознанными, например, содействие правоохранительным органам в качестве внештатного

¹ Яковлев А.А. Проблемы выбора организационно-правовой формы добровольной народной дружины // Юридические науки. – 2018. – № 4. – С.242-246.

сотрудника, но и бессознательным, например, как уже говорилось, сообщение в орган правопорядка с сообщением о преступлении или правонарушении, что в свою очередь тоже характеризуется как содействие в охране общественного порядка.

Коллективная форма может выступать в виде общественных советов, формирований, народных дружин и т. д.

В зависимости от практического осуществления участия граждан в охране общественного порядка выделяют фактическое, т.е. непосредственное совершение действий, и опосредованное участие, которое подразумевает косвенное вовлечение граждан и объединений в решение вопросов по совершенствованию охраны общественного порядка. Опосредованное участие подразумевает такие действия как обращение граждан в органы государственной власти с предложениями и рекомендациями, действия со стороны других органов государственной власти и т. д.

Не смотря на количество классификаций, необходимо помнить, что охрана общественного порядка должна носить профессиональный и подготовленный характер, что подразумевает обучение граждан, оказывающих помощь правоохранительным органам в данной сфере. Целью такой подготовки выступает получение навыков и опыта, необходимых в деятельности по охране общественного порядка. Обучение, как правило, проходит в форме инструктажа непосредственно перед проведением соответствующих мероприятий в подразделении полиции.

Представляем целесообразным проведение обучения также на базе образовательных учреждений МВД России, которые имеют лицензии для обучения правоохранительной деятельности, а их педагогический состав обладает достаточными навыками для создания соответствующих программ обучения. Ведь необходимо обучить граждан следующим умениям и навыкам: знание законодательства РФ, непосредственно связанное с осуществляемой деятельностью; практическое применение данного законодательства; формирование, закрепление, развитие практических

навыков к действиям при участии в охране общественного порядка; ознакомление с мерами личной безопасности и приемами самозащиты; поддержание готовности участвовать в предупреждении и пресечении правонарушений; формирование навыков оказания первой помощи. При этом основная роль по оказанию всесторонней поддержки гражданской инициативы по обеспечению мероприятий правоохранительной направленности должна отводиться органам исполнительной власти и органам местного самоуправления как наиболее близкого к гражданам сектору публичной власти и органам полиции, которым отведена роль организатора этой деятельности.

Так, по итогам реализации положений Федерального закона № 44-ФЗ в период 2016 – 2018 годов в ГУ МВД России по Челябинской области сформирован определенный практикум по участию народных дружин и общественных формирований правоохранительной направленности в данной деятельности.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что представленные формы участия граждан в охране общественного порядка – это не подмена государственных силовых структур и правоохранительных органов. Это, прежде всего, возможность граждан с активной социальной позицией действительно участвовать, совместно с сотрудниками полиции, в формировании безопасных условий жизни. Это определенная форма общественного контроля деятельности сотрудников полиции. Возможность формирования кадрового резерва для органов внутренних дел из числа социально активной молодежи – членов общественных объединений правоохранительной направленности, которая осознанно выбрала путь охраны общественной безопасности¹.

¹ Лосев А.Н., Новиков С.В. Добровольные народные дружины как фактор воспитания социально активной личности // Социально-экономические явления и процессы. – 2014. – № 12. – С. 307-310.

Тем не менее, правовая регламентация требует внесения определенных изменений и дополнений в законодательную базу, регламентирующую данное взаимодействие.

Так нами предложены следующие правовые корректировки:

С целью уточнения подконтрольности граждан в их участии в деятельности по охране общественного порядка по приглашению органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов, а также при проведении различных массовых мероприятий (спортивных, культурно-зрелищных и т. д.) по инициативе организаторов мероприятий, дополнить ст. 8 Федерального закона № 44-ФЗ следующими изменениями:

– п. 2 после слов «...и иных правоохранительных органов» дополнить словами «...на основе программы, разработанной федеральным органом исполнительной власти в сфере органов внутренних дел».

– дополнить статью подпунктом 3.1 в следующем изложении: «Гражданам, привлеченным к сотрудничеству в массовых мероприятиях по охране общественного порядка обеспечить надлежащую подготовку к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, оказанию первой доврачебной помощи в порядке, утвержденном законодательством».

Проблемные аспекты остаются и при реализации такой формы взаимодействия как «участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести». Законодательством РФ не предусмотрено понятие «лицо, пропавшее без вести». В связи с чем, предлагаем внести данный термин отдельным пунктом в ст. 2 Федерального закона № 44-ФЗ в изложении аналогичном изложению Модельного закона «О лицах, пропавших без вести»:

– «...человек, местонахождение которого неизвестно его родственникам и (или) который на основании достоверной информации и в соответствии с национальным законодательством объявлен лицом, пропавшим без вести, в связи с международным или немеждународным вооруженным конфликтом, ситуацией насилия или беспорядков внутри страны».

Не смотря на количество классификаций, необходимо помнить, что охрана общественного порядка должна носить профессиональный и подготовленный характер, что подразумевает обучение граждан, оказывающих помощь правоохранительным органам в данной сфере. Представляем целесообразным проведение обучения кандидатов также на базе образовательных учреждений МВД России, которые имеют лицензии для обучения правоохранительной деятельности, а их педагогический состав обладает достаточными навыками для создания соответствующих программ обучения.

2.2 Отдельные виды участия граждан в охране общественного порядка

Законодатель в Федеральном законе № 44-ФЗ отдельно выделяет такие виды форм содействия граждан правоохранительным органам как добровольные народные дружины и казачьи общества. На сегодняшний день такое сотрудничество получило большое распространение и показывает свою эффективность.

Так, по словам В. А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД РФ, существенную помощь в реализации комплекса профилактических мероприятий полиции по повышению безопасности граждан на улицах и в иных общественных местах за 2018 год оказали народные дружинники и представители различных объединений правоохранительной направленности: «С их участием задержано около 10 тысяч лиц, совершивших уголовно-наказуемые деяния, пресечено порядка 450 тысяч административных правонарушений»¹.

¹ Расширенное заседание коллегии МВД РФ по итогам оперативно-служебной деятельности ОВД за 2018 год // Официальный сайт Президента РФ // URL <http://kremlin.ru/events/president/news/59913>

В настоящее время в Российской Федерации образованы и действуют свыше 42 тыс. общественных формирований правоохранительной направленности, насчитывающих более 410 тыс. человек. Среди этих общественных формирований:

1. 13,7 тыс. народных дружин (общей численностью свыше 188 тыс. человек);
2. Свыше 960 казачьих дружин (около 70 тыс. человек);
3. 32547 внештатных сотрудников полиции¹.

Народная дружина определяется Федеральным законом № 44-ФЗ как общественное объединение, основанное на членстве, которое участвует в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, а граждан Российской Федерации, являющийся членом народной дружины и принимающий в ее составе участие в охране общественного порядка, именуется народным дружинником.

Добровольные народные дружины по охране общественного порядка (ДНД) создаются в отдельных регионах Российской Федерации. Вопросы, связанные с функционированием данного направления регламентированы главами 3, 4 данного Закона.

В научной литературе отмечается, что особенностью добровольных народных дружин является то, что они создаются по инициативе граждан для достижения общих целей по обеспечению правопорядка. Государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица оказывают всемерное содействие и помощь народным дружинам.

Спектр деятельности ДНД весьма широк: от участия в охране общественного порядка на улицах, площадях, в парках и других общественных местах до оказания содействия органам внутренних дел,

¹ Об участии граждан в охране общественного порядка // Практический журнал «Охранная деятельность» // URL: http://www.psj.ru/saver_magazines/detail.php?ID=78557

прокуратуре, судам и юстиции в их профилактической деятельности по укреплению общественного порядка.

Несение службы дружинники осуществляют, как правило, в специальной отличительной форме членов дружины и имеют при себе удостоверения, которые обязаны предъявить в случае необходимости при обращении к гражданину. Наличие удостоверения, благодаря которому, члены дружин могут законно осуществлять некоторые действия при осуществлении охраны общественного порядка (просьба предоставить документы, удостоверяющие личность, применение физической силы к правонарушителям) является важным в аспекте их деятельности, т. к. при несении службы участники дружин могут сталкиваться с определенными трудностями, например с оказанием сопротивления со стороны граждан.

Так, 14 июля 2015г. в п. Романовка Саратовской области в Судебном участке № 1, к административной ответственности по ст. 19.35 КоАП РФ «Воспрепятствование законной деятельности народного дружинника или внештатного сотрудника полиции» был привлечен гр-н П¹. Основанием для привлечения к ответственности стало воспрепятствование законной деятельности дружинников Добровольной народной дружины Романовского муниципального района.

При несении службы по охране общественного порядка в п. Романовка три члена дружины, одетые в специальные яркие накидки синего цвета с надписью «Добровольная народная дружина», совместно с участковым уполномоченным отдела полиции № 1 МО МВД РФ капитаном полиции С., застигнув гр-на П. за действиями, содержащими признаки хулиганства (гр-н выражался нецензурной бранью, размахивал руками, громко кричал в присутствии несовершеннолетних и других проходящих мимо граждан), представились и предъявили служебные удостоверения сотрудника полиции

¹ Дело №5-213/2015 из Архива Судебного участка № 1 Романовского р-на (Саратовская область) // Судебные и нормативные акты РФ // URL:<https://sudact.ru/magistrate/doc/JD9bGiVOIHH1/>

и членов народной дружины, неоднократно и законно требовали прекратить хулиганские действия и пройти в ОП №1 МО МВД РФ «Балашовский» для установления личности и составления административного протокола по факту нарушения общественного порядка.

Неоднократные законные требования народного дружинника П. проигнорировал и продолжил выражаться нецензурной бранью. После неоднократных, законных требований сотрудника полиции к П. была применена физическая сила. При доставлении П. в отделение полиции, последний оказывал неповиновение сотруднику полиции и членам народной дружины. В результате чего П. порвал специальные накидки у двух членов отряда и штаны у третьего.

Таким образом, П. оказал воспрепятствование осуществляемой на законном основании деятельности народного дружинника в связи с их участием в охране общественного порядка и невыполнение их законных требований о прекращении противоправных действий, т.е. совершил административное правонарушение, предусмотренное ст. 19.35 КоАП РФ.

Рассмотрим другое дело, 18 декабря 2014 г. В Мирнинском судебном участке № 50 в п. Мирный Республики Саха (Якутия), к административной ответственности по ст. 19.35 КоАП РФ был привлечен гр-н Д., который утверждал, что действия двух дружинников были незаконными, т.к. последние не предъявили удостоверений¹.

Давая оценку показаниям Д., суд принял их за недостоверные, поскольку они противоречили показаниям УУП ОМВД России по Мирнинскому р-ну капитана полиции М. и двух дружинников. Также, согласно обстоятельствам дела, гр-н Д. оказывал сопротивление одному из дружинников по законной проверке документов гр-на Д. и его друга гр-на В. и вступил с ним в борьбу.

¹ Дело № 5-445/2014 из Архива Мирнинского судебного участка № 50 (Республика Саха (Якутия)) // Судебные и нормативные акты РФ // URL:<https://sudact.ru/magistrate/doc/ucnmkheL6HW8/>

Суд признал гр-на Д. виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.35 КоАП РФ.

Данная практика показывает, что в своей деятельности дружинники сталкиваются с определенными конфликтными ситуациями, сопротивлением со стороны правонарушителей, порой опасными для здоровья. В ч. 6 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ законодатель предусмотрел личное страхование народных дружинников в следующем виде: «Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления могут осуществлять личное страхование народных дружинников на период их участия в мероприятиях по охране общественного порядка». Использование в конструкции нормы слова «могут» по нашему мнению приводит к необязательности ее использования правоприменителем, в связи с чем предлагаем внести обязательный порядок личного страхования дружинников органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления путем замены слова «могут» на слово «обязаны».

Во многом деятельность народных дружин сходна с деятельностью общественных объединений правоохранительной направленности. Для народных дружин характерны те же основные направления деятельности, требования к участникам и учредителям, ограничения и т. д. Действия дружинников предусматривают аналогичные формы и методы осуществления работы такие как: патрулирование и выставление постов на улицах и в других общественных местах; проведение рейдов по выявлению правонарушений и лиц, их совершивших; использование средств печати, радио и телевидения в целях профилактики правонарушений и воздействия на нарушителей; проведение индивидуальной профилактической воспитательной и т. д.

Однако необходимо выделить несколько отличий между данными формами:

1. Народная дружина имеет специальный статус – это основанное на членстве общественное объединение, тогда как общественные объединения правоохранительной направленности – это не имеющее членства

общественное объединение, сформированное по инициативе граждан для участия в охране общественного порядка.

2. Общественные объединения выступают в форме органа общественной самодеятельности без образования юридического лица, форма народной дружины, в настоящее время, не отнесена ни к одной из организационно-правовых форм общественных объединений, предусмотренных Федеральным законом «Об общественных объединениях».

3. Общественные объединения правоохранительной направленности могут быть созданы по месту жительства, работы или учебы граждан, для народных дружин это не является условием для начала деятельности.

Отметим, что данные отличия носят весьма прозрачный характер. На наш взгляд, необходимость в разграничении данных форм образования граждан для охраны общественного порядка отсутствует, ведь их функции, порядок деятельности, полномочия, порядок образования являются схожими.

Все более набирает силу сотрудничество с российским казачеством. На протяжении ряда лет высокие результаты и эффективность демонстрирует опыт привлечения к охране общественного порядка казаков – казачьих дружин. Казачьи дружины, по сути, являются одним из видов добровольной дружины и выполняют аналогичные задачи и функции.

Особенность казачьих дружин заключается в том, что они формируются исключительно представителями казачьих обществ и их деятельность регламентируется соответствующими нормативными правовыми актами по вопросам казачества.

Возможностью создания народных дружин из числа реестровых казачьих обществ подчеркивается особая роль казачества в защите государственных интересов.

Однако как показывает практика сами участники казачьих объединений не всегда выполняют обязанность по соблюдению прав и законных интересов граждан.

Так, 01 февраля 2016 года в г. Славянск-на-Кубани Мировой судья судебного участка № 200 Славянского района Краснодарского края привлек к административной ответственности по ст. 19.36 КоАП РФ «Совершение народным дружинником или внештатным сотрудником полиции действий, нарушающих права и законные интересы граждан или организаций» Калюжного Н.Н., являвшегося членом Анастасиевского станичного казачьего общества¹. Калюжный 06 декабря 2015 г. около 11 часов в ст. Анастасиевской Славянского района Краснодарского края, принимая участие в охране общественного порядка, допустил совершение действий, повлекших нарушение права гражданина на неприкосновенность частной собственности, а именно: без разрешения проник в его автомобиль и пытался сдвинуть его с места парковки, то есть совершил административное правонарушение предусмотренное ст. 19.36 КоАП РФ.

Казачи несут государственную службу и оказывают содействие органам внутренних дел в почти 70 субъектах Российской Федерации. По официальным данным Министерства регионального развития России к представителям российского казачества относятся свыше 7 млн. человек, из них свыше 450 тысяч казаков внесены в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации. Привлечены к правоохранительной службе почти 5,5 тыс. человек; к военной службе – более 5,5 тыс. человек (по призыву – более 4100 человек, по контракту – более 1500 человек); к иной службе (государственной гражданской, муниципальной и т. д.) – свыше 25 тыс. человек².

В челябинской области численность казаков по состоянию на 2018 год составляет 2736 человек, в т. ч. членов реестровых организаций – 2582 человека. В ведомственном реестре зарегистрированных организаций

¹ Дело № 5-48/16 из Архива Судебного участка № 200 Славянского района (Краснодарский край) // Судебные и нормативные акты РФ. // URL:<https://sudact.ru/magistrate/doc/FM7WaO2Iom5L>

² По данным Всероссийского казачьего общества // Союз казаков-воинов России и зарубежья // URL: <http://xn--b1akhzc.xn--p1ai/publ/>

Управления Минюста РФ по Челябинской области состоит 48 казачьих обществ, из которых 36 получили Свидетельства в соответствии с приказом Минюста РФ от 13 октября 2011 г. № 355 «Об утверждении порядка ведения государственного реестра казачьих обществ в Российской Федерации» и 13 общественных объединений, связанных с казачеством¹.

В современной юридической литературе до сих пор ведутся дискуссии о необходимости, приемлемости и эффективности, вовлечения граждан и общественных формирований в охрану общественного порядка в России. Точки зрения ученых-юристов разделились, одна группа исследователей ставит под сомнение полезность данной практики и полагает, что она не вносит полезного вклада в обеспечение безопасности социума.

Например, Л.И. Овчинникова говорит о том, что деятельность общественных формирований в правоохранительной сфере постепенно стала приобретать «формально-показной характер, в результате чего заметно снизилась численность добровольных народных дружин и их активность в борьбе с преступностью»². Не можем согласиться с представленным подходом, поскольку данные правоохранительной практики показывают обратное.

Сторонники противоположного подхода утверждают, что активизация и мобилизация граждан в охране общественного порядка и взаимодействие их с правоохранительными органами выступает положительным направлением в деятельности вторых. Исследователи отмечают, что «система охраны общественного порядка не может успешно существовать без содействия и помощи общественных объединений и отдельных граждан»³. Также можно согласиться с мнением О.Ю. Мельникова, отметившего, что в любом

¹ Перечень казачьих обществ Челябинской области // Официальный сайт Министерства общественной безопасности Челябинской области // URL: <http://mob.gov74.ru/htmlpages/Show/overview/consultative/RGPDKChO>

² Овчинникова Л.И. Правовые и организационные основы привлечения негосударственных субъектов правоохранительной направленности к охране общественного порядка: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 77.

³ Ольховникова Ф.Е. Управление деятельностью служб общественной безопасности. – М.: Академия управления МВД России. – 2000. – С. 197.

государстве «состояние общественного порядка и общественной безопасности во многом зависит от того, насколько граждане проявляют активность в борьбе с преступлениями и правонарушениями»¹.

Не смотря на все положительные показатели данных видов содействия граждан органам правопорядка, остаются проблемные аспекты, требующие определенных решений.

Материально-техническое обеспечение деятельности народных дружинников, их стимулирование предусмотрено, в т. ч. в рамках муниципальных программ профилактики правонарушений. Так в Челябинской области на указанные цели в 2018 году было запланировано выделить 3776,5 тыс. рублей, выделено и реализовано по факту 1980,6 тыс. рублей.

Наряду с этим в Верхнеуральском, Сосновском, Кусинском, Нагайбакском районах в муниципальные программы профилактики преступлений и правонарушений мероприятия на стимулирование участия населения в деятельности общественных формирований не запланированы, в городах Златоуст, Миасс, Озерск, Катав-Ивановском и Кизильском районах денежные средства запланированы, но не выделены, в Чебаркульском и Еткульском районах выделенные денежные средства не реализованы².

В ч. 2 ст. 21 Федерального закона № 44-ФЗ говорится, что «органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления могут выделять средства на финансирование материально-технического обеспечения деятельности народных дружин...».

Отдельно стоит сказать и о материальном стимулировании самих дружинников, в ч. 1 ст. 4 Закона Челябинской области № 148-ЗО также

¹ Мельников О.Ю. Административно-правовое регулирование участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – С. 61.

² Материалы об итогах проведения V Областной Конференции реестровых народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности за 2018 г. // Официальный сайт ГУ МВД России по Челябинской области // URL: https://74.мвд.рф/upload/site75/document_file

отражено следующее: «Органы государственной власти Челябинской области и органы местного самоуправления за счет средств соответствующих бюджетов могут осуществлять материальное стимулирование деятельности народных дружинников, включая предоставление льгот и компенсаций».

Использование законодателем словосочетаний «могут выделять средства на финансирование», «могут осуществлять материальное стимулирование», на наш взгляд, несовершенно и приводит к необязательному исполнению данной нормы.

На основании изложенного представляется необходимым в ч. 2 ст. 21 и в ч. 1 ст. 4 указанных законов соответственно, закрепить обязательный порядок финансирования деятельности дружинников и их материального стимулирования органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления за счет средств региональных и муниципальных субъектов путем замены слова «могут» на слово «обязаны».

Подводя итог, можно сказать, что в любом государстве, в т. ч. и в России найдутся лица, преступающие закон. И борьба с ними – одна из основных задач государства. Иногда для предотвращения совершающихся преступлений недостаточно сил органов правопорядка, достижение реального положительного эффекта возможно лишь при тесном взаимодействии органов самоуправления, администрациями субъектов страны и с обществом.

В данной связи, добровольные народные дружины и казачьи формирования на сегодняшний день показывают высокую эффективность своей деятельности и получили наибольшее распространение в нашей стране. И при устранении некоторых пробелов в законодательстве позволит создать полноценную модель противодействия преступности в общественных местах.

Так, на основе проведенного анализа судебной практики по ст. 19.35 КоАП РФ, отразившей конфликтную сторону деятельности дружинников, мы предлагаем внести изменения в ч. 6 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ

путем замены конструкции «могут осуществлять личное страхование» на «обязаны осуществлять личное страхование, вследствие чего ст. 6 предстанет в следующем изложении:

– «Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления обязаны осуществлять личное страхование народных дружинников на период их участия в мероприятиях по охране общественного порядка».

В связи с имеющимися проблемами в вопросах материального стимулирования дружинников и финансирования их деятельности предлагаем аналогичные изменения внести в ч. 2 ст. 21 Федерального закона № 44-ФЗ в ч. 1 ст. 4 Закона Челябинской области № 148-ЗО и изложить их в следующем виде:

– «Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления обязаны выделять средства на финансирование материально-технического обеспечения деятельности народных дружин...»;

– «Органы государственной власти Челябинской области и органы местного самоуправления за счет средств соответствующих бюджетов обязаны осуществлять материальное стимулирование деятельности народных дружинников, включая предоставление льгот и компенсаций».

Данные изменения считаем необходимыми в связи с тем, что использование законодателем словосочетаний «могут выделять средства на финансирование», «могут осуществлять материальное стимулирование», на наш взгляд, несовершенно и приводит к необязательному исполнению данной нормы, а внесение указанных изменений закрепит обязательный характер данных норм.

2.3 Общественные формирования правоохранительной направленности в Челябинске

В целях реализации Федерального закона № 44-ФЗ и Закона Челябинской области № 148-ЗО на Южном Урале первые объединения начали вносить в специально созданный региональный реестр народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности еще в начале 2015 года. В частности, уже в марте 2015 года их было 37. До этого времени Челябинск оставался в стороне, довольствуясь спорной работой по сути нелегитимных движений вроде «Трезвый двор»¹.

В мае 2015 года в Курчатовском районе города Челябинска при содействии председателя общегородского движения «Челябинцы» депутата Челябинской городской Думы Сергея Селешука создана добровольная народная дружина «Челябинцы». В ее состав вошли 13 дружинников-добровольцев².

«Челябинцы» – это городская народная дружина, работающая для улучшения жизни горожан. Движение является добровольным, самоуправляемым, некоммерческим, созданным по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей.

Движение «Челябинцы» осуществляет свою деятельность на территории города Челябинск и при осуществлении своей деятельности вступает в отношения с органами власти, местного самоуправления, учреждениями, предприятиями, организациями, общественными объединениями в установленном законодательством РФ порядке.

¹ Дружинники вышли на улицы Челябинска // Челябинск онлайн // URL: <https://74.ru/text/gorod/35522961723392.html>

² Челябинские полицейские вручили свидетельство о внесении в региональный реестр // Официальный сайт ГУ МВД России по Челябинской области // URL: <https://74.xn--b1aew.xn--plai/news/item/3458657>

Миссией городской народной дружины «Челябинцы» является улучшение условий и качества жизни жителей Челябинска. Добровольцы преследуют следующие цели:

1. Построение гражданского общества, учитывающего историко-культурные особенности страны;
2. Обеспечение гражданских прав и свобод, экономических, социальных прав человека;
3. Возрождение патриотизма и духовных ценностей жителей города;
4. Создание условий для решения острых социальных вопросов.

Также в июне 2015 года в региональный реестр народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности была внесена народная дружина «Беркут»¹. Данная дружина образована на базе общественного объединения правоохранительной направленности Отряда содействия полиции «Беркут», которое более 20 лет работало на территории Ленинского района. Многие участники Отряда на сегодняшний день являются сотрудниками отдела полиции «Ленинский».

Между народной дружиной «Беркут» и сотрудниками полиции налажено тесное взаимодействие по участию в различных профилактических мероприятиях и охране общественного порядка.

В апреле 2012 года в Челябинской области был создан Поисковый отряд «Легион-СПАС» – добровольная общественная организация, имеющая государственную регистрацию в Министерстве юстиции РФ, которая занимается поиском пропавших детей по всей области. Во всех крупных городах области существуют филиалы данного отряда. Целями отряда, помимо поиска всех пропавших детей на территории области, являются создание системы молниеносного оповещения о пропавших детях, создание сети партнеров, которые будут оказывать помощь по оповещению, поиску, обучению волонтеров и обеспечению материально-техническими ресурсами.

¹ Внесение новой народной дружины в региональный реестр // Официальный сайт ГУ МВД России по Челябинской области // URL: <https://74.xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/344844>

Отряд тесно взаимодействует с силовыми ведомствами области, в т. ч. ГУ МВД и Следственным комитетом, кинологическим подразделением Челябинской городской службы спасения с которыми заключены соглашения о сотрудничестве.

30 ноября 2017 года в региональном реестре народных дружин Челябинской области зарегистрирована конная дружина – ДНД «АРПО – отряд правопорядка» г. Челябинска в количестве 10 человек.

Подводя итоги за 2018 год по Челябинской области, констатируем внесение в реестр народных дружин 86 общественных объединений правоохранительной направленности, общей численностью 1475 человек. Из них 8 дружин созданы на базе промышленных предприятий (Челябинск – 3, Миасс, Трехгорный, Кыштым и Верхнеуральский район – по 1), 6 дружин на базе автотранспортных предприятий области (Магнитогорск, Златоуст, Миасс, Копейск, Озерск и Сатка), 9 – на базе учебных заведений (Челябинск – 5, Магнитогорск – 2, Троицк, Верхнеуральский район), 10 – это казачьи общества, внесенные в государственный реестр казачьих обществ Российской Федерации (Челябинск – 3, Магнитогорск, Верхний Уфалей, Кыштым, Верхнеуральский, Нязепетровский, Брединский и Уйский районы)¹.

Вместе с тем из регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности Челябинской области в 2018 году исключено 3 добровольные народные дружины: ДНД «Магнитогорского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы», ДНД «Златоустовского городского округа» и ДНД «Сапсан» Еманжелинского района.

Дополнительно, согласно решению заседания Правительственной комиссии по профилактике правонарушений от 27 июня 2016 г. в рамках

¹ Материалы об итогах проведения V Областной Конференции реестровых народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности за 2018 г. // Официальный сайт ГУ МВД России по Челябинской области // URL: https://74.мвд.рф/upload/site75/document_file

реализации Федерального закона № 44-ФЗ из состава народных дружин исключено 111 человек, фактически не участвующих в охране общественного порядка (пункт 4 части 3 статьи 14 Федерального закона).

Изучив статистику вовлеченности граждан в различные мероприятия, направленные на охрану общественного порядка по Челябинской области, можно привести следующие показатели за 2018 год: члены народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности приняли участие в обеспечении охраны общественного порядка при проведении 1519 (в 2017 году – 1457) массовых и 957 (2017 – 1013) оперативно-профилактических мероприятиях, в составе 3368 совместных патрулей с сотрудниками наружных нарядов и участковыми уполномоченными полиции (2017 год – 3963) раза.

С их участием пресечено 7537 (в 2017 году – 8432) административных правонарушений, раскрыто 155 (2017 год – 167) преступлений, задержано 18 (2017 год – 6) лиц, находящихся в розыске¹.

В целях привлечения граждан к проблемам охраны общественного порядка на территории Челябинской области проводится оперативно-профилактическое мероприятие Операция «Ночь». Последняя операция была проведена в ночь на 20 апреля 2019 года. В масштабном мероприятии приняли участие более тысячи сотрудников органов внутренних дел и более 600 человек – представителей общественных советов, местных органов власти, казачества, частных охранных предприятий, добровольных народных дружин с привлечением средств массовой информации.

За время проведения операции на территории шести крупных городов региона было выявлено 128 преступлений, составлено 2040 протоколов об административных правонарушениях (из них 1031 в области дорожного движения и 507 связаны с посягательствами на общественный порядок и

¹ Материалы об итогах проведения V Областной Конференции реестровых народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности за 2018 г. // Официальный сайт ГУ МВД России по Челябинской области // URL: https://74.мвд.рф/upload/site75/document_file

общественную безопасность), задержано 24 человека, находившихся в розыске, изъято из незаконного оборота более 2 тысяч литров алкогольной продукции¹.

Операция «Ночь» в Челябинске и области проводится регулярно и подтвердила свою эффективность. Помимо установления безопасности в регионе, а также профилактики, пресечения и раскрытия преступлений всех степеней тяжести, данная операция проводится для активизации граждан в содействии полиции.

В марте 2019 года был проведен круглый стол на тему: «Основы привлечения граждан к охране общественного порядка», в заседании приняли участие представители УМВД по г. Челябинску, органы местного самоуправления, руководители и члены общественных объединений правоохранительной направленности, командиры народных дружин.

В ходе обсуждения проблемных вопросов развития института народных дружин, механизмов привлечения граждан к охране общественного порядка были представлены следующие итоги за I квартал 2019 года: члены добровольных народных дружин более 140 раз привлекались к совместному патрулированию с сотрудниками гарнизона полиции при проведении оперативно-профилактических и массовых мероприятий. В ходе совместной работы было составлено более 70 протоколов об административных правонарушениях, посягающие на общественный порядок и безопасность. Задержано 69 граждан по подозрению в совершении преступлений².

Вместе с тем, просчеты в организации профилактического воздействия в 6 муниципальных образованиях привели к росту преступности на улицах и в иных общественных местах: Аргаяшский (общественные места: +1,3%, улица: +4,0%), Верхнеуральский (общественные места: +3,6%,

¹ На Южном Урале сотрудники полиции провели очередное в этом году оперативно-профилактическое мероприятие «Ночь» // Официальный сайт ГУ МВД России по Челябинской области // URL: <https://74.xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/16621371/>

² В Челябинске обсудили вопросы развития института добровольных народных дружин // Официальный сайт Администрации г. Челябинска // URL: <https://www.cheladmin.ru/ru/news/v-chelyabinske-obsudili-voprosy-razvitiya-instituta>

улица: +9,8%), Катав-Ивановский (общественные места: +10,3%, улица: +11,5%), Красноармейский (общественные места: +2,0%, улица: +5,8%), Октябрьский (общественные места: +2,2%, улица: +15,6%) и Пластовский (общественные места: +8,3%, улица: +15,1%) муниципальные образования.

При этом во всех перечисленных территориях в наличии народные дружины, которые могли бы оказать помощь полиции в охране общественного порядка при патрулировании на улицах и в других общественных местах, а также участвуя в профилактике правонарушений в жилом секторе.

Так, на территории Чебаркульского района члены ДНД «Хутор Чебаркульский» в количестве 9 человек за 12 месяцев 2018 года участие в охране общественного порядка не принимали, в Брединском районе члены ДНД «Станичники» приняли участие в охране общественного порядка всего 2 раза.

Зарегистрированные на территории г. Челябинска ДНД «ЧТЗ», общественное объединение правоохранительной направленности «ЮУрГУ» и «Центр профилактики правонарушений» в 2018 году участие в охране общественного порядка не принимали.

Подытоживая, следует отметить что Челябинск и Челябинская область также реализуют Федеральный закон № 44-ФЗ с достаточно высокими показателями. На территории Челябинска создаются и действуют различные общественные объединения правоохранительной направленности, народные дружины и казачьи формирования, такие как создана добровольная народная дружина «Челябинцы», народная дружина «Беркут», поисковый отряд «Легион-СПАС», ДНД «АРПО – отряд правопорядка» и др. Множество данных организаций в регионе по статистическим данным показывают высокие показатели в предупреждении, раскрытии преступления и правонарушений. Однако на сегодняшний день остаются некоторые проблемы в организации деятельности данных объединений.

Проведя анкетирование среди населения (Приложение 1), в котором

приняли участие жители различных регионов страны (Челябинск и область, Республика Башкортостан, Москва и область), мы можем представить следующие выводы. Несмотря на широкое распространение народных дружин около 30% опрошенных не знают об их функционировании и деятельности. Чуть более половины респондентов сказали о необходимости создания дружин в местах, где он проживают, но при этом примерно такой же процент опрошенных не хотели бы сами стать добровольцами.

Все это говорит об имеющихся пробелах в деятельности ДНД и казачьих формирований: недостаточное информирование населения о деятельности граждан в сфере охраны общественного порядка, недостаточная разработанность аппарата взаимодействия с гражданами в самих правоохранительных органах. Средства массовой информации, в частности электронные, изобилуют публикациями о деятельности народных дружин, в то же время, не предоставляя сведений о том, куда необходимо обратиться по поводу участия в охране общественного порядка¹. Данные проблемы возможно решить, особо обращая внимание на привлечение молодежи к данной деятельности, в особенности из числа студентов, обучающихся в ВУЗах по образовательным программам правоохранительной направленности, где целесообразно рассмотреть возможность создания дружин. Особое внимание уделить профилактике правонарушений среди иногородних студентов и занятости их в деятельности ДНД, как одного из возможных способов конструктивной организации досуга.

¹ Шапошников В.Л. О некоторых проблемах участия граждан в охране общественного порядка // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2016. – №3. – С. 97.

2.4 Зарубежный опыт функционирования института участия граждан в охране общественного порядка

Привлечение к деятельности правоохранительных органов общественных объединений правоохранительной направленности за рубежом представляет определенный интерес для изучения и использования зарубежного опыта в деятельности подобных формирований в нашей стране. Кроме того, некоторые виды общественных организаций правоохранительной направленности советского периода являлись прототипом создания подобных организаций в зарубежных странах¹.

В этой связи обобщение зарубежного опыта таких формирований общественности, представляется полезным и необходимым для реформирования российского законодательства в данной области.

Исследование деятельности данных объединений предлагаем начать с изучения Основных законов, Конституций зарубежных стран (США, Франции, Великобритании и др.) и их опыту привлечения граждан к содействию правоохранительных органов.

Право на объединение в настоящее время провозглашено во многих Конституциях развитых государств и является важнейшим демократическим достижением, но еще в конце 18 века высказывалось мнение о том, что такого рода объединения представляют собой ограничение индивидуальной свободы.

Однако в 1848 году в Конституции Франции была провозглашена свобода ассоциаций. В конституции Французской республики 1958 г. в ст. 4 особо подчеркивается, что «объединения способствуют выражению мнения народа»².

Так, например, в течение значительного времени одним из основных

¹ Белоусов В.Б. Административно-правовой статус негосударственных субъектов правоохранительной деятельности в РФ: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005. – С. 128.

² Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М., 2012. – С. 160-161.

направлений политики Правительства Франции выступает развитие Территориальной полиции (Police de proximité), чьей важной целью среди прочих выступает «повышение роли гражданского населения в деятельности полиции путем укрепления связей с обществом»¹.

Взаимодействие с населением, предупреждение преступлений Правительство Франции видит как перспективные, приоритетные направления в деятельности Территориальной полиции Франции, указывая, что это «комплексная система, в которой население выступает партнером полиции в деле поддержания общественного порядка и безопасности для защиты своих жизненно важных интересов».

Кроме того, о важности взаимодействия с населением МВД Франции свидетельствуют специальные программы подготовки кадров полиции в этом направлении. Так, Главное управление подготовки кадров Национальной полиции (DFPN) Франции «было создано для подготовки полицейских к более тесному взаимодействию с гражданами, более эффективному использованию новых технологий, людских ресурсов и выполнению международных обязательств» и «начальная и углубленная подготовка кадров является насущной необходимостью и способствует организации эффективной деятельности полиции в соответствии с правовыми, профессиональными и моральными требованиями, которые предъявляет ей государство»².

Конституцией Итальянской Республики в ст. 18 установлено право объединяться: «граждане имеют право свободно объединяться в организации, без особого разрешения, в целях, не запрещенных уголовным законом»³.

В ст. 2 Конституции Итальянской Республики сказано, что «Республика признает и гарантирует неотъемлемые права человека – как индивидуального

¹ Горшенева И.А. Структура МВД Франции. Национальная полиция и Национальная жандармерия. Схемы и комментарии: учеб. пос. – М., 2008. – С. 4.

² Горшенева И.А. Указ. соч. – С. 22.

³ Конституция Итальянской республики (Рим, 27 декабря 1947 г.). Перевод по изданию: The Constitution of the Italian Republic (2000). // Энциклопедий Кругосвет // URL: http://www.concourt.am/legal_resources/world_constitutions/constit/italy/

лица и как члена общественных объединений, в которых проявляется его личность, и которые требуют выполнения непреложных обязанностей, вытекающих из политической, экономической и социальной солидарности», а в соответствии со ст. 10 Конституции Итальянской Республики «правопорядок в Италии согласуется с общепризнанными принципами международного права».

Конституция США – один из наиболее древних основных законов, закрепляющих права и свободы личности, но также и безопасность. Уже в первой Поправке к Конституции фактически закрепляется право на объединения: «Конгресс не должен издавать ни одного закона, относящегося к установлению религии или запрещающего свободное исповедание оной, либо ограничивающего свободу слова или печати, либо право народа мирно собираться и обращаться к Правительству с петициями об удовлетворении жалоб»¹. Во второй поправке к Конституции гражданам предоставлено право на ношение оружия, являющееся важным правом обеспечения безопасности личности: «Поскольку хорошо организованная полиция необходима для безопасности свободного государства, право народа хранить и носить оружие не должно нарушаться». Однако имеющееся право граждан США на ношение оружия вовсе не означает, что общественный порядок можно обеспечить только наличием права на ношение оружия.

Практика привлечения общественности к охране общественного порядка в США показала, что более эффективной мерой является сила общественного воздействия, активная гражданская позиция граждан, а не возможность ношения оружия. Силы общественности эффективны в предотвращении мелких и правонарушений средней тяжести, что снижает риск рецидивов, совершения более тяжких, повторных правонарушений.

С 1980-х годов в правоохранительных органах США и Западной Европы был проведен ряд реформирований, направленных на мобилизацию граждан в правоохранительную систему и на реализацию принципа

¹ Автономов А.С. Указ. соч. – С. 249.

«активного социального партнерства. В работе органов стали использоваться такие понятия, как «общественная полиция», «проблемно-ориентированная полиция».

В США нашли широкое распространение вспомогательные полицейские (Auxiliary police), которые выступают резервом регулярной полиции. В число полицейских входят как волонтеры, так и лица, получающие материальное содержание. Сотрудники вспомогательной полиции наделены правом производить задержание лиц, совершивших преступное деяние в их присутствии¹. Для поступления во вспомогательную полицию существуют следующие требования: достижение возраста 21 года; наличие водительского удостоверения, школьного образования; соответствующее физическое и психическое здоровье; отсутствие судимостей, проживание в пределах населенного пункта, где будет нести службу гражданин. Служба проходит при следующих условиях: участие в охране правопорядка минимум 8 часов в неделю, прохождение обучения в Полицейской академии (6 месяцев).

Статистика свидетельствует о положительной динамике и увеличении активности среди населения США. Так, внедряя новую программу «Добровольцы в полиции» открылось значительное увеличение количества граждан, желающих содействовать в данной сфере.

С глобальным развитием технологий в 21 веке, сегодня в США и во многих западных странах распространена программа NeighbourhoodWatch (с англ. – «соседский присмотр» или «соседский дозор»). Суть программы заключается в том, что жители, активно используя технологии социальных сетей (Twitter, Yahoo, Facebook и различных мессенджеров) передают сведения о нарушениях закона на частный защищенный адрес полиции. Как показала практика, в пунктах, где действует данная программа, зарегистрировано снижение уровня преступности.

¹ New York City Police Department Auxiliary Police. // Википедия // URL: https://en.wikipedia.org/wiki/New_York_City_Police_Department_Auxiliary_Police

Вспомогательная полицейская сила распространена и во многих населенных пунктах Федеративной Республики Германия. Изначально назначением данной структуры было предотвращение массовых волнений, но сегодня лица, входящие в ее состав, содействуют полиции в сфере охраны общественного порядка на улицах и противодействуют вандализму в черте населенного пункта. Форма несения службы, как правило, ограничивается пешим патрулированием либо патрулем на велосипедах. Участники вспомогательной полиции обязаны носить отличительную форму либо ее элементы с наличием идентификационной карточки с фотографией на левой стороне груди, также дополнительно используется нарукавная светло-зеленая повязка.

В Великобритании также распространена практика привлечения граждан к охране правопорядка. Институт волонтерства в правоохранительной сфере начинает свою историю с 11 века, а в 18 веке права и обязанности волонтеров закрепились в законном порядке. В последующие столетия данный институт претерпевал реформирования с учетом требований определенного этапа развития государства¹.

На сегодняшний день в стране получила наибольшее распространение Добровольная полиция (Special Constabulary), чьим сотрудником может стать любой гражданин старше 18 лет, соответствующий общим требованиям, прошедший специальный курс подготовки. Несение службы осуществляется в форме патрулирования, обеспечения общественной безопасности во время культурно-массовых мероприятий, участия в рейдах. Каждый сотрудник должен отработать определенное количество часов в месяц.

Отряды добровольной полиции действуют при всех подразделениях полиции Великобритании. Члены отрядов обеспечиваются аналогичной экипировкой, что и сотрудники полиции. После реформы полиции в 2002 году волонтеры в случае травмы, полученной во время несения службы,

¹ Добровольные отряды по охране порядка: мировой опыт // ИТАР-ТАСС // URL: <https://tass.ru/obschestvo/1291429?page=2>

получают определенные денежные выплаты, а при полной утере трудоспособности им выплачивается пенсионное содержание.

Наряду с Добровольной полицией действует Добровольная общественная служба (Community Service Officers Program), обеспечивающая поддержание связей между правоохранительными органами и гражданами, предупреждает и выявляет преступления.

Резюмируя проведенный анализ законодательства отдельных стран и практику привлечения общественности к деятельности полиции, можно сделать следующие основные выводы:

1. Конституционные и законодательные нормы зарубежных стран свидетельствуют о значительности данного института;

2. Практика использования помощи граждан в деятельности правоохранительных структур показала положительную динамику в превенции нарушений закона и общественного порядка;

3. Использование в службе полиции добровольных помощников гарантирует не только эффективность обеспечения правопорядка, но и реализацию прав граждан на объединение, а также укреплению положительного статуса в глазах населения, справедливости в обществе.

Рассмотренный опыт взаимодействия в указанных странах показывает эффективность данного института и может быть использован в практике нашей страны, в т. ч. с целью организации дальнейшего положительного взаимодействия социума и правоохранительного сектора политики. Исследуя вопросы снижения количества правонарушений, привлечения населения к борьбе с преступностью, Л.А. Нежинская отмечает, что «активные усилия по разрешению сложившейся ситуации возможны, наряду с другими возможностями, также и возможностей использования в практике борьбы с преступностью населения»¹.

¹ Нежинская Л.А. Буржуазные теории и практика привлечения населения к борьбе с преступностью (критический анализ): автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1998. – С. 9.

Можно констатировать, что для России было бы полезным использование зарубежного опыта в организации привлечения граждан к охране общественного порядка. В частности, в вопросах профилактики преступлений и правонарушений, разработки различных оперативных программ сотрудничества населения с полицией, обучения участников общественных объединений правоохранительной направленности, выработке уникальных для многочисленных регионов страны механизмов взаимодействия. Предполагаем, что положительный зарубежный опыт функционирования института участия граждан в охране общественного порядка может быть полезен для применения в нашем государстве.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Содействие граждан в превентивной деятельности правоохранительных органов, охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности, как показала практика нашей страны, часто выступает одним из важнейших условий эффективной деятельности любой правоохранительной системы.

Анализ истории участия населения в управлении государством посредством взаимодействия с правоохранительными органами в сфере охраны общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, а в частности создания и функционирования таких народных организаций как добровольные дружины позволяет сделать вывод о тенденциях развития специализации добровольных народных объединений с учетом регионального аспекта и трансформации политической и правоохранительной ситуаций. Гражданин становится не просто обезличенной единицей в деятельности государства, а выступает как активный субъект государственной политики. Конституционное право на участие в управлении делами государства в данном контексте одновременно и условием для осуществления политики государства, и как форма самовыражения, формирования института гражданства как механизма в сфере государственного управления, отождествления интересов отдельного гражданина, группы людей, народа и государства в целом.

В целом, можно сказать, что немалый опыт борьбы с преступностью свидетельствует о том, что эффективность деятельности напрямую зависит от используемых средств и методов. Развитие партнерских отношений между полицией и населением выступает частью проведения результативных реформ, организации продуктивной работы. Опыт функционирования различных государственно-правовых и общественных систем красноречиво свидетельствует о том, что государство, будучи социальным институтом, обладающим огромными материальными, организационными и иными

ресурсами, оказывает постоянное воздействие на общество. Вместе с тем, и общество не остается безучастным к государству.

На сегодняшний день принято и совершенствуется уникальное законодательство, которое консолидирует общество в целях безопасности конкретного человека и государства в целом, создает единое правовое поле для подобной деятельности. Институт участия граждан в правоохранительной системе государства выходит на новый уровень.

Современное возрождение добровольных дружин связано с принятием Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ, который на законодательном уровне закрепил правовые вопросы взаимодействия полиции и иных правоохранительных органов и общественности. На базе данного Федерального закона сегодня принимаются различные Законы субъектов Российской Федерации, более узко регламентирующие данное направление, учитывая региональные особенности.

Взаимодействие граждан и полиции в охране общественного порядка, активное участие населения в оказании содействия правоохранительным органам, использование форм деятельности, которые положительно зарекомендовали себя еще в советском государстве, является важнейшим условием эффективной работы правоохранительного аппарата. Потребность в объединениях граждан подобного рода возникает не только в каких-либо переломных моментах в истории государства, но и в обычное время для защиты государства от угроз внутренних и внешних. В этой связи такие меры, как пересмотр и дополнение законодательства, будут поддерживать полноту реализации участия граждан в охране общественного порядка, что, в конечном итоге, должно привести к положительным результатам в данной сфере.

Различные формы участия граждан в охране общественного порядка – это не подмена государственных силовых структур и правоохранительных органов. Это, прежде всего, возможность граждан с активной социальной

позицией действительно участвовать, совместно с сотрудниками полиции, в формировании безопасных условий жизни. Это определенная форма общественного контроля деятельности сотрудников полиции. Возможность формирования кадрового резерва для органов внутренних дел из числа социально активной молодежи – членов общественных объединений правоохранительной направленности, которая осознанно выбрала путь охраны общественной безопасности.

Подводя итог, можно сказать, что в любом государстве, в т. ч. и в России найдутся лица, преступающие закон. И борьба с ними – одна из основных задач государства. Иногда для предотвращения совершающихся преступлений недостаточно сил органов правопорядка, достижение реального положительного эффекта возможно лишь при тесном взаимодействии органов самоуправления, администрациями субъектов страны и с обществом.

В данной связи, добровольные народные дружины и казачьи формирования на сегодняшний день показывают высокую эффективность своей деятельности и получили наибольшее распространение в нашей стране. Дальнейшее эффективное развитие данных форм также зависит от решения проблемных вопросов, выявленных нами в ходе исследования данной работы:

Дополнение ст. 8 Федерального закона № 44-ФЗ, с целью уточнения подконтрольности граждан в их участии в деятельности по охране общественного порядка по приглашению органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов, а также при проведении различных массовых мероприятий (спортивных, культурно-зрелищных и т. д.) по инициативе организаторов мероприятий, следующими изменениями:

– п. 2 после слов «...и иных правоохранительных органов» дополнить словами «...на основе программы, разработанной федеральным органом исполнительной власти в сфере органов внутренних дел».

- дополнить статью подпунктом 3.1 в следующем изложении: «Гражданам, привлеченным к сотрудничеству в массовых мероприятиях по охране общественного порядка обеспечить надлежащую подготовку к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, оказанию первой доврачебной помощи в порядке, утвержденном законодательством».

Проблемные аспекты остаются и при реализации такой формы взаимодействия как «участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести». Законодательством РФ не предусмотрено понятие «лицо, пропавшее без вести». В связи с чем, предлагаем внести данный термин отдельным пунктом в ст. 2 Федерального закона № 44-ФЗ в изложении аналогичном изложению Модельного закона «О лицах, пропавших без вести»:

- «...человек, местонахождение которого неизвестно его родственникам и (или) который на основании достоверной информации и в соответствии с национальным законодательством объявлен лицом, пропавшим без вести, в связи с международным или немеждународным вооруженным конфликтом, ситуацией насилия или беспорядков внутри страны».

Не смотря на количество классификаций, необходимо помнить, что охрана общественного порядка должна носить профессиональный и подготовленный характер, что подразумевает обучение граждан, оказывающих помощь правоохранительным органам в данной сфере. Представляем целесообразным проведение обучения кандидатов также на базе образовательных учреждений МВД России, которые имеют лицензии для обучения правоохранительной деятельности, а их педагогический состав обладает достаточными навыками для создания соответствующих программ обучения.

Также решение проблем по недостаточному информированию населения о деятельности граждан в сфере охраны общественного порядка, недостаточной разработанности аппарата взаимодействия с гражданами в самих правоохранительных органах, недостаточности освещения

организационных моментов позволит создать полноценную модель противодействия преступности во взаимодействии с обществом.

На основе проведенного анализа судебной практики по ст. 19.35 КоАП РФ, отразившей конфликтную сторону деятельности дружинников, мы предлагаем внести изменения в ч. 6 ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ путем замены конструкции «могут осуществлять личное страхование» на «обязаны осуществлять личное страхование, вследствие чего ст. 6 предстанет в следующем изложении:

– «Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления обязаны осуществлять личное страхование народных дружинников на период их участия в мероприятиях по охране общественного порядка».

В связи с имеющимися проблемами в вопросах материального стимулирования дружинников и финансирования их деятельности предлагаем аналогичные изменения внести в ч. 2 ст. 21 Федерального закона № 44-ФЗ в ч. 1 ст. 4 Закона Челябинской области № 148-ЗО и изложить их в следующем виде:

– «Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления обязаны выделять средства на финансирование материально-технического обеспечения деятельности народных дружин...»;

– «Органы государственной власти Челябинской области и органы местного самоуправления за счет средств соответствующих бюджетов обязаны осуществлять материальное стимулирование деятельности народных дружинников, включая предоставление льгот и компенсаций».

Данные изменения считаем необходимыми в связи с тем, что использование законодателем словосочетаний «могут выделять средства на финансирование», «могут осуществлять материальное стимулирование», на наш взгляд, несовершенно и приводит к необязательному исполнению данной нормы, а внесение указанных изменений закрепит обязательный характер данных норм.

Рассмотренный опыт взаимодействия граждан и полиции в зарубежных странах показывает эффективность данного института и может быть использован в практике нашей страны, в т. ч. с целью организации дальнейшего положительного взаимодействия социума и правоохранительного сектора государственной политики.

Таким образом, можно констатировать, что для Российской Федерации было бы полезным использование зарубежного опыта в организации привлечения граждан к охране общественного порядка.

Резюмируя, можно сказать, что на сегодняшний день граждане выступают активным субъектом государственной политики, является частью механизма государственного управления. Все это говорит о том, что Россия направлена на становление гражданского государства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Раздел 1 Нормативные правовые акты и иные официальные акты

- 1 Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета». – 1993 г. - № 1.
- 2 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ // Российская газета. 2001 г. - № 2868.
- 3 Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 12 апреля 2019 г.) // Российская газета. – 22 декабря 2001 г. – № 2861.
- 4 Федеральный закон РФ «Об участии граждан в охране общественного порядка» от 02 апреля 2014 г. № 44-ФЗ (посл. ред.) // Российская газета. – 2014. – № 6349 (77).
- 5 Федеральный закон РФ «О полиции» от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (посл. ред.) // Российская газета. – 2014. – № 25 (5401).
- 6 Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 01 мая 2019 г.) // Российская газета. – 2003. – №3316.
- 7 Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (посл. ред.) // Российская газета. – 1995 г. – № 5608.
- 8 Федеральный закон РФ «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (посл. ред.) // СЗ РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.
- 9 Постановление Правительства РФ «О мерах по усилению охраны общественного порядка на улицах городов и других населенных пунктов РФ» от 22 сентября 1993 г. № 959 // Российская газета. – 1993. – № 5681.

- 10 Приказ МВД РФ «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции» от 10 января 2012 г. № 8 (в ред. Приказа МВД России от 20 апреля 2015 г. № 447) // Российская газета. – 20 апреля 2012 г. – № 5761.
- 11 Приказ МВД России «О порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности» от 21 июля 2014 г. № 599 // Российская газета. – 2014. – № 196(6468).
- 12 Приказ МВД «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи» от 18 августа 2014 г. № 696 (Зарегистрировано в Минюсте России 29.09.2014 № 34167) // Российская газета. – 2014. – № 6501 (229).
- 13 Закон Челябинской области «О некоторых вопросах правового регулирования участия граждан в охране общественного порядка на территории Челябинской области» от 03 апреля 2015 г. № 148-ЗО (с изм. на 30.06.2016 г.) // [Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document/428520460> (дата обращения: 05.03.2019 г.).
- 14 «Концепция общественной безопасности в Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685) // [Электронный ресурс] Доступ из СПС «Консультант Плюс».
- 15 «Модельный закон о лицах, пропавших без вести». Принят в г. Санкт-Петербурге 25 ноября 2008 г. Постановлением 31-17 на 31-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // [Электронный ресурс] Доступ СПС «КонсультантПлюс».

Раздел 2 Литература

- 16 Автономов, А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А.С. Автономов. – М.: Проспект. – 2012. – 476 с.
- 17 Артемов, В.М. Правопорядок в современном российском обществе: концептуальные обоснования и инновации / В.М. Артемов. – М.: ИНФРА-М, 1998. – 145 с.
- 18 Ахмедов, Ч. Н., Нижник, Н. С. Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ / Ч.Н. Ахмедов, Н.С. Нижник. – СПб: NOTA BENE, 2008. – 514 с.
- 19 Бекетов, О.И., Шухман, Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (постатейный) // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
- 20 Белоусов, В.Б. Административно-правовой статус негосударственных субъектов правоохранительной деятельности в РФ: дис. ... д-ра юрид. наук / В.Б. Белоусов. – М., 2005. – 213 с.
- 21 Богатова, Т.В. Административно-правовой статус граждан, участвующих в обеспечении правопорядка: дис. ... канд. юрид. наук / Т.В. Богатова. – Ростов-на-Дону, 2008. – 208 с.
- 22 Васильев, С.А. Основные формы взаимодействия полиции с общественностью: проблемы и перспективы развития / С.А. Васильев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 12. – С. 20-22.
- 23 Горшенева, И.А. Структура МВД Франции. Национальная полиция и Национальная жандармерия. Схемы и комментарии: учеб. пос. / И.А. Горшенева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. – 2008. – 56 с.
- 24 Девятов, В.Ю. Участие населения в охране общественного порядка на Урале в начале XX в. (1900-1921 гг.): историко-правовое исследование: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / В.Ю. Девятов. – Члб, 2013. – 29 с.

- 25 Демичев, А.А. Позитивистская классификация принципов современного российского права / А.А. Демичев // Государство и право. – 2014. – № 5. – С. 5-13.
- 26 Елагин, А.Г. Структурная модель охраны общественного порядка / А.Г. Елагин // Труды Академии управления МВД России. – 2017. – № 3 (43). – С. 90.
- 27 Исмаилов, Р.И. Формы Организационные формы участия граждан в охране общественного порядка / Р.И. Исмаилов // Сборник трудов конференции ООО «Агентство международных исследований» – 2018. – № 17. – С. 23-25.
- 28 Киричек, Е.В. Взаимодействие полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества в условиях реализации принципа соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина в РФ / Е.В. Киричек // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 12 (72). – С. 31-32.
- 29 Кольцов, А.М. «Агент» с красной повязкой / А.М. Кольцов // Милиция. – 1996. – № 2. – С. 18–21.
- 30 Лосев, А.Н., Новиков, С.В. Добровольные народные дружины как фактор воспитания социально активной личности / А.Н. Лосев, С.В. Новиков // Социально-экономические явления и процессы. – 2014. – № 12. – С. 307-310.
- 31 Малько, А.В., Матузов, Н.И. Теория государства и права / А.В. Малько, Н.И. Матузов. – М. Юр. Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2017. – 640 с.
- 32 Мельников, О.Ю. Административно-правовое регулирование участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / О.Ю. Мельников. – М., 2009. – 26 с.
- 33 Мулукаев, Р.С. История отечественных органов внутренних дел / Р.С. Мулукаев. – М.: NOTA BENE, 2005. – 336 с.
- 34 Нежинская, Л.А. Буржуазные теории и практика привлечения

- населения к борьбе с преступностью (критический анализ): автореферат дис. ... канд. юрид. наук / Л.А. Нежинская. – М.: ИНФРА-М., 1998. – 31 с.
- 35 Нижник, Н. С. Российская полицистика: основные этапы становления и развития / Н.С. Нижник // Genesis: исторические исследования. – 2015. – №6. – С. 764–786.
- 36 Овчинникова, Л.И. Правовые и организационные основы привлечения негосударственных субъектов правоохранительной направленности к охране общественного порядка: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / Л.И. Овчинникова. – М.: Юнити, 2007. – 81 с.
- 37 Ольховникова, Ф.Е. Управление деятельностью служб общественной безопасности / Ф.Е. Ольховникова. – М.: Академия управления МВД России, 2000. – 301 с.
- 38 Погребная, Ю.К. Правосознание современного российского общества: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / Ю.К. Погребная. – М., 2011. – 28 с.
- 39 Разгон, И.М. Победа Великого Октября в Сибири: в 2 ч. Ч. 1 (Февральская революция и двоевластие) / И.М. Разгон. – Томск, Томск-Пресс, 1987. – 465 с.
- 40 Селедкин, В.С. ДНД - напоминание о будущем? / В.С. Селедкин // Милиция. – 1993. – июнь. – С.11-15.
- 41 Скилягин, А.Т. Дела и люди ленинградской милиции / А.Т. Скилягин. – Л.: Лениздат, 1967. – 301 с.
- 42 Тепляшин, И.В. Формы участия граждан в управлении делами государства: классические, перспективные и допустимые / И.В. Тепляшин // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 5. – С. 21.
- 43 Хропанюк, В.Н. Теория государства и права / В.Н. Хропанюк. – М.: ЮрНорма, 2001. – 944 с.

- 44 Черданцев, А.Ф. Теория государства и права / А.Ф. Черданцев. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 432 с.
- 45 Шапошников, В.Л. О некоторых проблемах участия граждан в охране общественного порядка / В.Л. Шапошников // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2016. - №3. – С. 97.
- 46 Яковлев, А.А. Проблемы выбора организационно-правовой формы добровольной народной дружины / А.А. Яковлев // Юридические науки. – 2018. –№ 4. – С.242-246.

Раздел 3 Постановления высших судебных инстанций и материалы судебной практики

- 47 Решение по делу об административном правонарушении № 5-445/2014 по обвинению Давлетшина А.Э по ст. 19.35 КоАП РФ / Архив Мирнинского судебного участка № 50 (Республика Саха (Якутия)) // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/magistrate/doc/ucnmkheL6HW8/> (дата обращения: 08.05.2019 г.).
- 48 Решение по делу об административном правонарушении № 5-213/2015 по обвинению Потапова Д.В. по ст. 19.35 КоАП РФ / Архив Судебного участка № 1 Романовского р-на (Саратовская область) // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/magistrate/doc/JD9bGiBOIHH1/> (дата обращения: 08.05.2019 г.).
- 49 Решение по делу об административном правонарушении № 5-48/16 по обвинению Калюжного Н.Н. по ст. 19.36 КоАП РФ / Архив Судебного участка № 200 Славянского Района (Краснодарский край) // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/magistrate/doc/FM7WaO2Iom5L> (дата обращения: 08.05.2019 г.).

Раздел 4 Электронные ресурсы

- 50 Босхамджиева Н.А. Роль добровольных народных дружин в обеспечении общественной безопасности // [Электронный ресурс] // Интернет-сайт научных публикаций «Юриспруденция» URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article> (дата обращения: 07.03.2019г.).
- 51 В Челябинске обсудили вопросы развития института добровольных народных дружин // [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации г. Челябинска URL: <https://www.cheladmin.ru/ru/news/v-chelyabinske-obsudili-voprosy-razvitiya-instituta> (дата обращения: 25.05.2019 г.).
- 52 Добровольные отряды по охране порядка: мировой опыт // [Электронный ресурс] // ИТАР-ТАСС URL: <https://tass.ru/obschestvo/1291429?page=2> (дата обращения: 15.05.2019 г.).
- 53 Дружинники вышли на улицы Челябинска // [Электронный ресурс] // Челябинск онлайн URL: <https://74.ru/text/gorod/35522961723392.html> (дата обращения: 25.05.2019 г.).
- 54 Конституция Итальянской республики (Рим, 27 декабря 1947 г.). Перевод по изданию: The Constitution of the Italian Republic (2000). // [Электронный ресурс] // Энциклопедий Кругосвет URL: http://www.concourt.am/ /legal_resources/world_constitutions/constit/italy/ (дата обращения: 15.05.2019 г.).
- 55 Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом // [Электронный ресурс] // Официальный сайт ОБСЕ URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/32548> (дата обращения: 21.03.2019 г.).
- 56 Материалы круглого стола на тему «Основы привлечения граждан к охране общественного порядка» от 13 мая 2015г // [Электронный ресурс] // Агентство социальной информации URL: www.psj.ru/saver_people/ (дата обращения: 15.03.2019 г.).

- 57 Материалы об итогах проведения V Областной Конференции реестровых народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности // [Электронный ресурс] // Официальный сайт ГУ МВД России по Челябинской области URL: https://74.мвд.пф/upload/site75/document_file (дата обращения: 25.05.2019 г.).
- 58 На Южном Урале сотрудники полиции провели очередное в этом году оперативно-профилактическое мероприятие «Ночь» // [Электронный ресурс] // Официальный сайт ГУ МВД России по Челябинской области URL: <https://74.xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/16621371> (дата обращения: 25.05.2019 г.).
- 59 Статистика по применению Федерального закона от 02 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» в 2014 году. // [Электронный ресурс] // Официальный сайт МВД России URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/peoples-guard> (дата обращения: 15.03.2019г.).
- 60 Взаимодействие полиции и общественных организаций // [Электронный ресурс] // Официальный сайт ГУ МВД России по Челябинской области URL: <https://74.xn--b1aew.xn--p1ai/dejatelnost/%D0%BE%D1%81%D0%B42017> (дата обращения: 25.05.2019 г.).
- 61 Об участии граждан в охране общественного порядка // [Электронный ресурс] // Практический журнал «Охранная деятельность» URL: http://psj.ru/saver_national/ (дата обращения: 05.05.2019 г.).
- 62 Перечень казачьих обществ Челябинской области, внесённых в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации // [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства общественной безопасности Челябинской области URL: <http://mob.gov74.ru/htmlpages/Show/activities> (дата обращения: 25.05.2019 г.).

- 15.05.2019 г.).
- 63 Письмо Президента Российской Федерации от 4 марта 1999 года № Пр-300 «Об отклонении федерального закона "Об участии граждан Российской Федерации в охране общественного порядка» // [Электронный ресурс] // Ассоциация народных дружин URL: <http://shtab58.ru/istoriya/> (дата обращения: 15.03.2019 г.).
- 64 Послание Президента Федеральному Собранию от 01 февраля 2018 г. // [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РФ URL: <http://kremlin.ru/acts/news> (дата обращения 27.03.2019г.).
- 65 По данным Всероссийского казачьего общества // [Электронный ресурс] // Союз казаков-воинов России и зарубежья URL: <http://xn--blakhzc.xn--plai/publ/> (дата обращения: 15.05.2019 г.).
- 66 Расширенное заседание коллегии МВД России по итогам 2017 года // [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РФ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56949> (дата обращения: 02.03.2019 г.).
- 67 Расширенное заседание коллегии МВД РФ по итогам оперативно-служебной деятельности ОВД за 2018 год // [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РФ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59913> (дата обращения: 05.05.2019 г.).
- 68 Текст официального выступления В.А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России // [Электронный ресурс] // Официальный сайт МВД РФ URL: <https://mvd.ru/document/3172398> (дата обращения: 19.03.2019 г.).
- 69 New York City Police Department Auxiliary Police. // [Электронный ресурс] // Википедия URL: https://en.wikipedia.org/wiki/New_York_City_Police_Department_Auxiliary_Police (дата обращения: 15.05.2019 г.).

Анкета «Деятельность добровольных народных дружин»

Уважаемый респондент! Предлагаем принять участие в опросе студента Юридического института 5 курса Южно-Уральского Государственного Университета, посвященному деятельности Добровольных народных дружин, и ответить на вопросы анкеты.

Данное анкетирование является анонимным, а полученные результаты используются в обобщенном виде.

1. Знаете ли вы о деятельности добровольных народных дружин (далее – ДНД) на сегодняшний день в нашей стране?
 - а) знаю;
 - б) слышал/-а;
 - в) впервые об этом слышу;
 - г) затрудняюсь ответить.

2. Как вы лично относитесь к ДНД?
 - а) положительно;
 - б) отрицательно;
 - в) не знаю, что такое добровольные народные дружины;
 - г) затрудняюсь ответить.

3. Народные дружины создаются для помощи правоохранительным органам в обеспечении общественного порядка на улице, и им предоставлены некоторые полномочия. Например, дружинники в присутствии полицейского имеют право проверять документы, досматривать личные вещи и автомобили граждан. Как вы считаете, это правильно или неправильно, что дружинники в присутствии полицейского имеют право проверять документы?
 - а) правильно;
 - б) неправильно;
 - в) затрудняюсь ответить.

4. Как вы считаете, это правильно или неправильно, что дружинники могут при необходимости применять к гражданам физическую силу?
 - а) правильно;
 - б) неправильно;
 - в) затрудняюсь ответить.

5. Для участников добровольных народных дружин предусмотрены льготы и материальные вознаграждения. Как вы думаете, это правильно или неправильно?
 - а) правильно;

- б) неправильно;
- в) затрудняюсь ответить.

6. Как вы считаете, там, где вы живете, нужны или не нужны добровольные народные дружины?

- а) нужны;
- б) не нужны;
- в) затрудняюсь ответить.

7. А вы сами, если бы у вас была такая возможность, хотели или не хотели бы стать дружинником?

- а) хотел(-а) бы
- б) не хотел(-а) бы
- в) затрудняюсь ответить

8. Как вы думаете, чем должны заниматься добровольные народные дружины?

- а) Патрулирование улиц, охрана общественного порядка;
- б) Помощь людям;
- в) Помощь полиции;
- г) Контроль за поведением детей и молодежи на улице;
- д) Пресечение хулиганства, дебошей, распития спиртных напитков в общественных местах;
- е) Общественная деятельность, решение общественных проблем, защита интересов граждан;
- ж) Пресечение преступлений;
- з) Уборка и благоустройство территорий;
- и) Благотворительность, волонтерство;
- к) Затрудняюсь ответить.

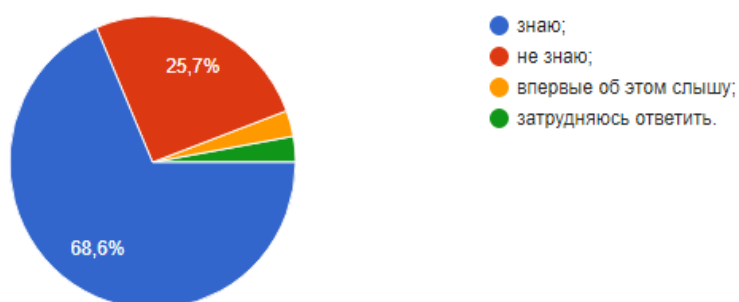
9. Открытый вопрос:

Как вы думаете, кто, какие люди будут записываться в добровольные народные дружины?

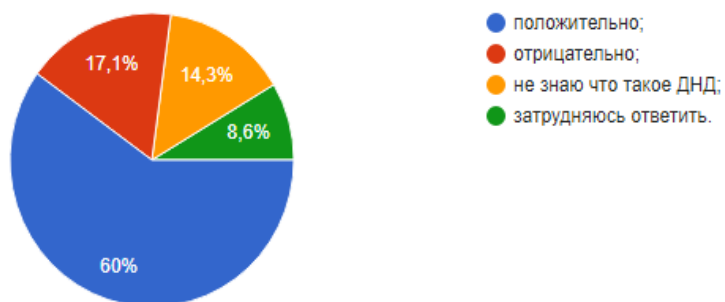
Результаты анкетирования

Опрошено: 135 человек (г. Челябинск и Челябинская обл, г. Уфа, ЗАТО г. Межгорье, г. Москва)

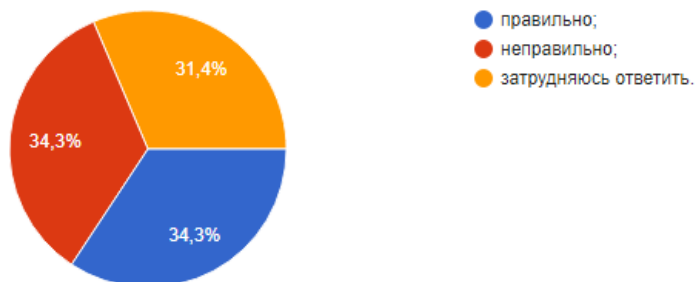
1. Знаете ли вы о деятельности добровольных народных дружин (далее - ДНД) на сегодняшний в нашей стране?



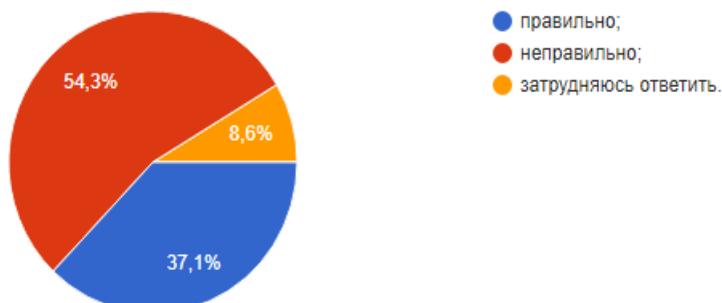
2. Как вы лично относитесь к ДНД:



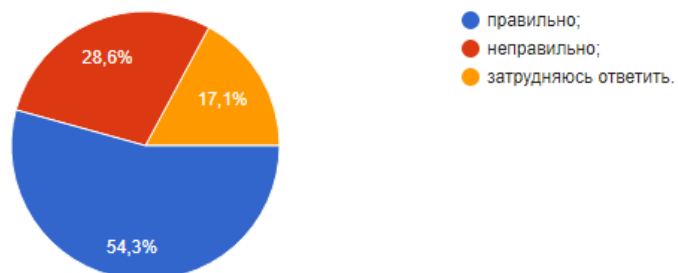
3. ДНД создаются для помощи правоохранительным органам в обеспечении общественного порядка на улице, и им предоставлены некоторые полномочия. Например, дружинники в присутствии полицейского имеют право проверять документы, досматривать личные вещи и автомобили граждан. Как вы считаете, это правильно или неправильно, что дружинники в присутствии полицейского имеют право проверять документы?



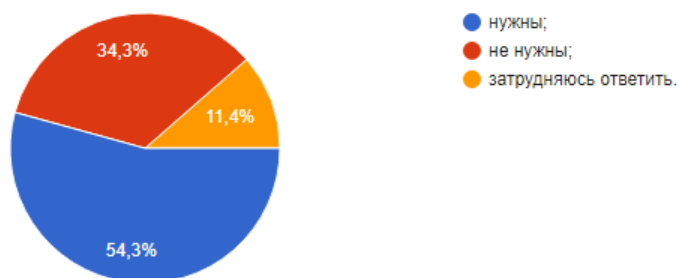
4. Как вы считаете, это правильно или неправильно, что дружинники могут при необходимости применять к гражданам физическую силу?



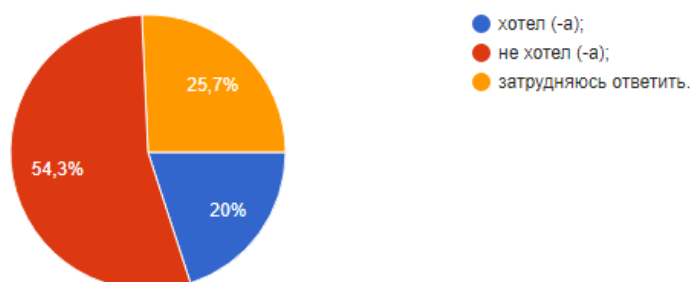
5. Для участников ДНД предусмотрены льготы и материальные вознаграждения. Как вы думаете, это правильно или неправильно?



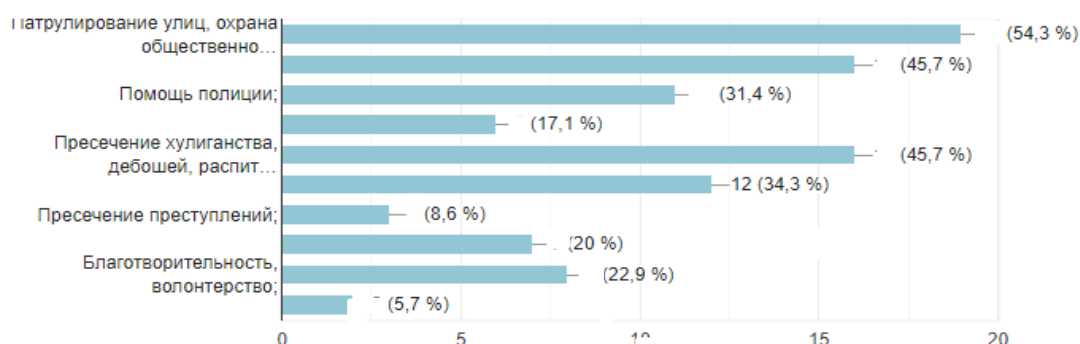
6. Как Вы считаете, там, где вы живете, нужны или не нужны ДНД?



7. А Вы сами, если бы у Вас была такая возможность, хотели или не хотели бы стать дружинником?



8. Как Вы думаете, чем должны заниматься ДНД (выберите 3 самых подходящих, на Ваш взгляд, направления)?



9. Как вы думаете, кто, какие люди будут записываться в добровольные народные дружины? (запишите Ваше мнение)

Социально активные люди, с высокой моральной позицией

Студенты юридических вузов

Люди, имеющие активную гражданскую позицию

Желающие самоутвердиться за счёт предоставленной власти

Будущие сотрудники ПО.

Люди с высокой социальной ответственностью, инициативные с активной гражданской позицией

Активные

Сложно предугадать и ответить однозначно. Вероятно, многие выберут стать добровольными народными дружинниками из благих побуждений, но не стоит также исключать того, что определённый процент граждан будет рассматривать эту возможность для реализации корыстных, возможно, нечестных намерений.

Люди, которые хотят следить за общественным порядком на улице, чтобы он не был нарушен, люди, которые способны помогать в любой жизненной ситуации, причем безвозмездно.