

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет»  
(национальный исследовательский университет)  
Юридический институт  
Кафедра «Конституционное и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
заведующий кафедрой КиАП  
к.ю.н., доцент

\_\_\_\_\_ Е.В. Титова  
\_\_\_\_\_ 2021 г.

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ  
ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
ФГАОУ ВО «ЮУрГУ (НИУ)» – 40.05.0.2015.604 ВКР

Руководитель работы,  
к.и.н., доцент, доцент кафедры  
\_\_\_\_\_ Галина Аскарровна Васильева  
\_\_\_\_\_ 2021 г.

Автор работы,  
Студент группы Ю-604  
\_\_\_\_\_ Сервер Мудестерович Муратов  
\_\_\_\_\_ 2021 г.

Нормоконтролер, специалист кафедры  
\_\_\_\_\_ Наталья Александровна Миронова  
\_\_\_\_\_ 2021 г.

Челябинск  
2021

## АННОТАЦИЯ

С.М. Муратов Выпускная  
квалификационная работа  
«Полномочия органов местного  
самоуправления в области охраны  
общественного порядка» ФГАОУ  
ВО «ЮУрГУ (НИУ)», Ю-604,74с.,  
библиогр. список – 64 наим.

Объектом исследования являются совокупность отношений, связанных с правовым регулированием охраны общественного порядка институтами гражданского общества на местном уровне в России, определением места и их организации в системе правоохранителя.

Предметом исследования выступают правовые нормы, регулирующие вопросы в области охраны общественного порядка институтами гражданского общества в рамках муниципальной власти, а также научные публикации, судебная и правоприменительная практика посвященная проблематике темы дипломной работы.

Цель дипломной работы заключается в исследовании основных полномочий органов местного самоуправления в охране общественного порядка и общественной безопасности, а также анализ проблем при реализации данных полномочий. Поставленная цель определила постановку следующих задач:

- раскрыть понятие и сущность охраны общественного порядка как функции публичной власти;
- проанализировать основные направления деятельности органов местного самоуправления по охране общественного порядка;
- рассмотреть основные формы участия органов местного самоуправления в охране общественного порядка;
- изучить организационно-правовые формы взаимодействия ОВД и органов местного самоуправления в охране общественного порядка;
- исследовать формы непосредственного участия населения по осуществлению охраны общественного порядка.

Дипломная работа имеет традиционную структуру и включает в себя введение, две главы, заключение и библиографический список.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА	
1.1 Понятие и сущность охраны общественного порядка как функции публичной власти .....	6
1.2 Основные направления деятельности органов местного самоуправления по охране общественного порядка .....	16
2 ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА	
2.1 Основные формы участия органов местного самоуправления в охране общественного порядка и их взаимодействие с ОВД .....	30
2.2 Формы непосредственного участия населения по осуществлению охраны общественного порядка .....	49
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	65
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	69

## ВВЕДЕНИЕ

Обеспечение законности и правопорядка являются одной из предпосылок эффективного функционирования политических, экономических и духовных организационных элементов государства, а также нормального существования гражданского общества.

Органы местного самоуправления вместе с государственными органами осуществляют функции по обеспечению охраны общественного порядка согласно конституционным положениям. Данная норма Конституции развивается в законодательстве как федерального, так и регионального уровня.

Однако в настоящее время осталась правовая нерешенность и противоречивость отдельных аспектов в области закрепления механизма реализации отдельных процессуальных действий по обеспечению охраны общественного порядка органами местного самоуправления, что приводит к неэффективности в данной сфере. Устранение подобных проблем является необходимым защиты прав всех российских граждан.

Актуальность выбранной темы обуславливается также необходимостью исследования специфического правового статуса отдельных институтов местного самоуправления. Неопределенность прав и обязанностей, процессуального порядка действий оказания содействия государственным органам по охране общественного порядка негативно сказывается на всех участниках гражданского общества. Поэтому низкое качество правовой регламентации, которая в том числе связана с неточностями юридической техники законодателя, создает своеобразную «питательную среду» и способствует увеличению количества правонарушений.

Важно полное всесторонне исследование тех теоретических и практических аспектов регулирования охраны общественного порядка

органами местного самоуправления, с целью выявления причин неэффективного действия некоторых правовых норм национального законодательства, что также актуализирует тему исследования.

Основные аспекты, связанные регламентацией охраны законности и правопорядка отдельными институтами местного самоуправления были освещены в трудах таких ученых как Ю.Е. Аврутин, В.Г. Аксенов, Л.А. Бурылова, М.Ю. Виноградов, В.И. Зарубин, А.З. Игнатюк, А.П. Ключниченко, Т.О. Ковальшина, А.В. Каляшин, В.И. Майоров, И.И. Никишин, А.И. Сахно, О.А. Строева и другие.

Говоря о теоретической основе данной работы необходимо отметить, что исследованию проблем охраны общественного порядка органами местного самоуправления, и в особенности нормативному положению отдельных полномочных членов гражданского общества было посвящено сравнительно небольшое количество научной литературы: диссертаций, а также статей в периодической юридической литературе.

Объектом исследования являются совокупность отношений, связанных с правовым регулированием охраны общественного порядка институтами гражданского общества на местном уровне в России, определением места и их организации в системе правоохранителя.

Предметом исследования выступают правовые нормы, регулирующие вопросы в области охраны общественного порядка институтами гражданского общества в рамках муниципальной власти, а также научные публикации, судебная и правоприменительная практика посвященная проблематике темы дипломной работы.

Цель дипломной работы заключается в исследовании основных полномочий органов местного самоуправления в охране общественного порядка и общественной безопасности, а также анализ проблем при реализации данных полномочий. Поставленная цель определила постановку следующих задач:

- раскрыть понятие и сущность охраны общественного порядка как функции публичной власти;
- проанализировать основные направления деятельности органов местного самоуправления по охране общественного порядка;
- рассмотреть основные формы участия органов местного самоуправления в охране общественного порядка;
- изучить организационно-правовые формы взаимодействия ОВД и органов местного самоуправления в охране общественного порядка;
- исследовать формы непосредственного участия населения по осуществлению охраны общественного порядка.

Методологическую основу исследования составили такие методы, как специально-юридический, сравнительно-правовой, исторический, логической дедукции, индукции, системный анализ и синтез.

Дипломная работа имеет традиционную структуру и включает в себя введение, две главы, заключение и библиографический список.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

## 1.1. Понятие и сущность охраны общественного порядка как функции публичной власти

Охрана общественного порядка является одной из главных задач государства. Для нормального функционирования общества во всех его проявления органы государственной власти, в том числе и органы местного самоуправления, обязаны заниматься постоянным развитием системы мер предотвращения каких-либо правонарушений в обществе.

На уровне законодательства данная функция закреплена начиная с наивысшего по юридической силе нормативного акта Конституцией Российской Федерации. Кроме того, функция охраны общественного порядка находит свое отображение и в федеральном законодательстве, и в законодательстве субъектов. Но прежде чем говорить о полномочиях во осуществлении такой функции следует уяснить смысл и сущность охраны общественного порядка.

На сегодняшний день законодатель, несмотря на постоянное использование данного термина, официального закрепления в таких документах не дает, поэтому вопрос остается актуальным и неопределенным. А.Б. Южаков в своей работе справедливо отмечает, что «данный вопрос является чрезвычайно актуальным, поскольку имеет важное правоприменительное значение»<sup>1</sup>.

Термин «общественный порядок» в Российском государстве стал активно использоваться еще в Российской империи с конца XIX века. К

---

<sup>1</sup> Южаков А.Б. Деятельность участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка: дис ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С.7.



этому времени данный термин в качестве синонима вытеснил такие термины как «общий порядок», «общее благо»<sup>1</sup>.

В советский период понятие «общественный порядок» получило широкое распространение, причем настолько, что в 1962 г. совместным постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР было решено преобразовать Министерство внутренних дел (к тому времени министерства были республиканские) в Министерство охраны общественного порядка. Тогда же было утверждено Положение о советской милиции<sup>2</sup>, в п. 1 которого, в частности, указывалось, что «милиция является административно-исполнительным органом Советского государства, призванным охранять общественный порядок в городах, населенных пунктах и на транспортных магистралях...». Согласно п. 9, милиция «проводит мероприятия по предупреждению и пресечению нарушений общественного порядка, оказывает содействие общественности и администрации в поддержании надлежащего порядка в общественных местах». В соответствии с п. 11, милиция имеет право «...привлекать для поддержания общественного порядка управляющих домами, комендантов домов и общежитий, дворников, сторожей; прибегать к помощи и содействию дружинников и граждан при задержании и доставлении в органы милиции лиц, злостно нарушающих общественный порядок и оказывающих сопротивление работникам милиции». Кроме того, в других нормах Положения указывалось, что милиция обязана «обеспечивать общественный порядок» при осуществлении мероприятий при ликвидации последствий стихийных бедствий, «охранять общественный порядок» при проведении мероприятий гражданской обороны.

---

<sup>1</sup> Попов А.В. К вопросу о соотношении понимания общественного порядка обществом и государством в России в начале XX века // Пробелы в российском законодательстве. 2019. № 3. С. 38.

<sup>2</sup> Положение о советской милиции (утверждено Постановлением СМ СССР от 17. 08.1962 г. № 901. // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30. 01. 2021) (Документ утратил силу).

Как видно, здесь общественный порядок понимался в узком смысле. И в дальнейшем, применительно к деятельности правоохранительных органов, общественный порядок рассматривался именно таким образом. В указанном Положении о советской милиции обращает на себя внимание также то обстоятельство, что субъектом нарушения общественного порядка мог быть только гражданин, то есть только физическое лицо, что подтверждает узкое понимание общественного порядка. Но сам общественный порядок, безусловно, представлял собой высокую общественную ценность, о чем свидетельствовало, в частности, право милиции «входить в любое время в жилые помещения граждан, а также в помещения учреждений, предприятий, организаций ... для пресечения преступлений или нарушений, угрожающих общественному порядку или личной безопасности граждан». Заметим еще, что общественный порядок силами милиции должен был «охраняться», «обеспечиваться» и «поддерживаться». Поскольку правовых различий в данной терминологии не было, мы полагаем, что указанные сказуемые можно расценивать как слова-синонимы. Собственно дефиниции общественного порядка данное Положение не содержало.

В 1973 г. было утверждено новое Положение о советской милиции<sup>1</sup>. Суть его, в части определения общественного порядка, принципиально не изменилась. Но нужно отметить и некоторые новеллы. Так, указывалось, что милиция не только охраняет, обеспечивает и поддерживает общественный порядок, но и «оберегает» его. В данном акте был расширен и перечень мест, где милиция обязана охранять общественный порядок: «на улицах, площадях, в парках, на транспортных магистралях, вокзалах, пристанях, в аэропортах и других общественных местах, в том числе при проведении различных массовых мероприятий и мероприятий по гражданской обороне» (п. 9). Вместе с тем, в новом Положении было исключено право милиции

---

<sup>1</sup> Положение о советской милиции (утверждено Постановлением СМ СССР от 08. 06.1973 г. № 385 // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30. 01. 2021) (Документ утратил силу).

входить в жилые помещения граждан в случае правонарушения, угрожающего общественному порядку. Тем самым, как нам представляется, нарушение общественного порядка без отягчающих обстоятельств было окончательно выведено из области преступных деяний и стало административным правонарушением. В этом Положении также отсутствовало понятие общественного порядка.

Советские правоведы, определяя это понятие на доктринальном уровне, сначала (на рубеже 1960-х гг.) указывали на то, что общественный порядок – это порядок, регулирующий отношения между членами советского общества (П.И. Гришаев)<sup>1</sup>, сформированное советским народом состояние общественной жизни (А.Н. Дементьев)<sup>2</sup>, форма упрочения и развития социалистических общественных отношений (Ю.А. Соколов)<sup>3</sup>. То есть они делали акцент на достаточно общих, далеких от юридического языка, формулировках. На такой подход, на наш взгляд, оказали влияние партийно-политические лозунги, связанные с провозглашением цели построения в СССР коммунистического общества и принятием в 1961 г. новой редакции Программы КПСС.

Однако правоприменительная практика требовала большей конкретики, и таковая стала появляться. Так, М.И. Еропкин полагал, что «общественный порядок представляет собой ту область общественных отношений, связанную с общественными местами, на которую направляется деятельность правоохранительных органов, должностных лиц и/или общественности с целью недопущения правонарушений»<sup>4</sup>. А.Л. Ключкин давал следующую формулировку понятия: «общественный порядок – это

---

<sup>1</sup> Гришаев П.И. Соучастие по советскому уголовному праву / П. И. Гришаев, Г. А. Кригер. Москва : Госюриздат, 1959. 255 с.

<sup>2</sup> Дементьев А.Н. Соотношение предмета и методов правового регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 25-34

<sup>3</sup> Соколов А. Ю. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / ред. А. Ю. Соколов. М.: Норма, 2016. 350 с.

<sup>4</sup> Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. 215с.

система отношений, которая обеспечивает нормальные условия для общественно полезной деятельности граждан, их отдыха и быта, гарантированное общественное спокойствие, уважение к общественной нравственности, чести и достоинству людей, а также сохранности имущества»<sup>1</sup>. По мнению А.В. Серегина: «общественный порядок характеризуют следующие общественные отношения: обеспечивающие общественное спокойствие и предотвращение действий, могущих вызвать нарушение нормального ритма жизнедеятельности; обеспечивающие покой и отдых граждан, предотвращающие озорство и недисциплинированное поведение в быту; обеспечивающие честь и достоинство граждан, недопущение и пресечение действий, в которых выражается пренебрежение к обществу»<sup>2</sup>. И.И. Веремеенко предлагал иную дефиницию: «Общественный порядок как определенная правовая категория представляет собой обусловленную потребностями развития социализма систему общественных отношений, возникающих и развивающихся в общественных местах в процессе общения людей, правовое и иное социальное регулирование которых обеспечивает личную и общественную безопасность граждан и тем самым обстановку спокойствия, согласованности и ритмичности общественной жизни»<sup>3</sup>.

Как представляется, синтез указанных подходов стал доминировать в дальнейших исследованиях по данной проблематике, и, по сути, во многом сохраняется до настоящего времени – с определенными коррективами (отказ от обязательных в то время политико-идеологических положений, уточнение и формирование дополнительных признаков общественного порядка при сохранении сущностных характеристик и т.д.).

---

<sup>1</sup> Ключниченко А.П. О понятии социалистического общественного порядка. - Киев: ВШ МВД СССР, 1970. С. 126

<sup>2</sup> Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. - М., 1975. 194с.

<sup>3</sup> Веремеенко И.И. Сущность и понятие общественного порядка // Советское государство и право. 1982. № 3. С. 26.

Что касается понимания общественного порядка в широком (общем) смысле, то оно встречается значительно реже, как правило, в работах по теории государства и права. И доминирующее понимание сформировалось здесь, вероятно, в 1980-х годах. Так, С.С. Яценко отмечает, что «общественный порядок это социальная категория, которая охватывает систему (состояние) волевых, идеологических общественных отношений, предопределяемых экономическим базисом и характеризующихся соответствием поведения их участников господствующим в обществе социальным нормам (правовым и неправовым), причем сюда входят только социально значимые общественные отношения»<sup>1</sup>. Очень краткую формулировку общественного порядка в широком смысле предложил Э.П. Григонис: «сложившиеся в обществе отношения, основанные на соблюдении и исполнении всех социальных норм: норм морали, норм прав и т.д.»<sup>2</sup>. По мнению В.Н. Хропанюка, «общественный порядок представляет собой всю совокупную систему общественных отношений, которая складывается в результате реализации социальных норм: норм права, норм морали, норм общественных организаций, норм неправовых обычаев, традиций и ритуалов»<sup>3</sup>. В.И. Зарубин отметил, что «под общественным порядком в широком смысле принято понимать совокупность всех социальных связей и отношений, складывающихся под воздействием всех социальных норм, в отличие от правопорядка, включающего в себя лишь отношения, регулируемые нормами права. Из этого следует, что общественный порядок как более широкая категория включает в себя и правопорядок»<sup>4</sup>. Как видно, по поводу понятия общественного порядка, в его широком смысле, разногласий немного. Поэтому мы в дальнейшем будем вести речь об общественном порядке только в узком смысле, поскольку

---

<sup>1</sup> Яценко С.С. Уголовно-правовая охрана общественного порядка. Сравнительно-правовой аспект. Киев, 1986. С.124.

<sup>2</sup> Григонис Э.П. Теория государства и права. СПб.: Питер, 2002. С.202.

<sup>3</sup> Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1990. С. 154.

<sup>4</sup> Зарубин В.И. Понятие общественного порядка как объекта хулиганства // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 69.

именно такой подход присущ, как для органов внутренних дел и для органов местного самоуправления.

В современной правовой литературе при исследовании понятийного аппарата, как правило, добавляются новые признаки общественного порядка, а сами определения общественного порядка расширяются по объему. Так, И.Д. Хомяков полагает, что «общественный порядок представляет собой систему волевых общественных отношений, складывающихся и развивающихся главным образом в общественных местах на основе соблюдения норм права и иных социальных норм, направленных на обеспечение личной безопасности граждан, общественной безопасности, на создание благоприятных условий для нормального функционирования предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений, для труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности»<sup>1</sup>. На наш взгляд, здесь неоправданно расширена предметная характеристика общественного порядка, прежде всего, за счет включения функции в виде обеспечения безопасности.

Подробно исследовавшая этот аспект А.Г. Коротких отмечает, что «понятие общественного порядка и «общественной безопасности при общности цели, направленной на защиту разнообразных интересов личности и общества, взаимосвязи и взаимной обусловленности являются самостоятельными правовыми категориями. Соответственно, использование этих понятий в правотворчестве и правоохранительной практике должно учитывать особенности, специфику методов обеспечения каждой приведенной правовой категории»<sup>2</sup>. В частности, А.Ф. Гранин в свое время отмечал, что «существенные различия между понятиями «общественный порядок» и «общественная безопасность» связаны с нормативными

---

<sup>1</sup> Хомяков И.Д. Проблемы понятия охраны общественного порядка как формы реализации правоохранительной функции государства // Вестник Вятского государственного университета. 2019. № 4. Т.5. С. 151.

<sup>2</sup> Коротких А.Г. О сути значений понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» // Вестник Воронежского института МВД России. 2011. №3. С. 40.

средствами урегулирования данных явлений. Общественный порядок достигается в результате упорядочения общественных отношений с помощью всех форм нормативного регулирования, тогда как общественная безопасность - только с использованием правовых и технических норм»<sup>1</sup>. С таким подходом следует, в целом, согласиться. Вместе с тем, разумеется, эти две категории имеют непосредственную связь между собой.

Представляет интерес позиция А.Б. Южакова, учитывая, что он увязывает понятие охраны общественного порядка с органами местного самоуправления и акцентирует внимание на роли в охране общественного порядка участковых уполномоченных милиции. Данный автор формулирует следующее определение: «Охрана общественного порядка с комплексных позиций как правовой институт на современном этапе его развития, с учетом различных мнений ученых-юристов в области полицейского права, представляет собой совокупность правовых и моральных норм, регулирующих весь комплекс социальных отношений, возникающих в результате соблюдения человеком и гражданином Конституции и иных нормативных правовых актов, направленных на создание благоприятных условий для нормальной деятельности учреждений, организаций и предприятий (т.е. работодателей независимо от форм собственности), общественных объединений, отдыха граждан и обеспеченный мерами государственного принуждения, осуществляемыми в основном службами органов внутренних дел (понятие в широком смысле). Применительно к деятельности участковых уполномоченных милиции институт охраны общественного порядка представляет собой вид административной деятельности милиции, осуществляемой во взаимодействии с негосударственными правоохранительными органами и органами местного самоуправления и направленный на защиту жизни и здоровья, прав и свобод граждан, создание благоприятных условий для нормальной деятельности

---

<sup>1</sup> Гранин А.Ф. Теоретические вопросы социалистической законности в деятельности органов внутренних дел: автореф. дисс. д-ра юрид. наук. Киев, 1975. С. 26

учреждений, организаций, предприятий, общественных объединений и отдыха граждан (понятие в узком смысле)»<sup>1</sup>. Важно еще отметить, что, по мнению этого автора, «общественный порядок в указанном аспекте обеспечивается и поддерживается государственно-принудительными мерами»<sup>2</sup>.

Далее, из самого названия («общественный порядок») следует, что речь идет о соблюдении (нарушении) принятых в обществе норм поведения в общественных местах. Под общественным местом Р.Б. Границкий предлагает понимать «место публичного общения, взаимодействия (пребывания) людей для достижения жизненных целей и удовлетворения различных жизненных потребностей, которое свободно для доступа неопределенному кругу лиц, а также место их фактического нахождения»<sup>3</sup>. С таким подходом вряд ли можно согласиться, поскольку он предусматривает, на наш взгляд, разнопорядковые признаки. Представляется, что общественное место, в контексте охраны общественного порядка, – это такие территории и помещения, в которых могут находиться граждане для удовлетворения своих потребностей, которые не являются пространством, отнесенным к их частной жизни. Это улицы, парки, дворовые территории, дома культуры, вокзалы, стадионы, клубы, предприятия общественного питания, медицинские учреждения, учебные заведения, общественный транспорт и т.д. В действующем ФЗ «О Полиции»<sup>4</sup> законодатель также не раскрывает термина «общественный порядок», ограничившись указанием на целеполагание («Полиция предназначена для ... охраны общественного порядка» - ч.1 ст. 1) и как на одно из основных направлений деятельности полиции («обеспечение

---

<sup>1</sup> Южаков А.Б. Деятельность участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка: дис ... канд. юрид. наук. - Челябинск, 2004. С. 88.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Границкий Р.Б. Административно-правовые средства предупреждения правонарушений в общественных местах: дисс. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2011. С.94.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О полиции» // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30. 01. 2021).



правопорядка в общественных местах» - п. 6 ч. 1 ст. 2). Такой подход встретил неоднозначное отношение в литературе<sup>1</sup>, однако мы не имеем в виду включаться в дискуссию по этому поводу.

Как нам представляется, применительно к охране общественного порядка, следует определить единое понимание категории «общественный порядок». При этом, поскольку это очень важно для правоприменительной практики, следует не загружать определение теоретическими положениями. С учетом того, что этой сферой, в том или виде и степени, охватывается огромное количество граждан, предлагается сформулировать дефиницию следующим образом: «Общественный порядок – это такая обстановка в общественных местах, в которой соблюдаются установленные для этих мест нормы поведения людей, уважаются общественная нравственность и интересы окружающих граждан, не нарушается нормальное функционирование субъектов экономической деятельности, общественных организаций, государственных и муниципальных органов и учреждений и в целом обеспечиваются содержание и ритм жизнедеятельности, присущей местным традициям и обычаям».

Необходимо еще уточнить смысл понятия «охрана» применительно именно к общественному порядку. Следует заметить, что, хотя сам по себе термин «охрана» имеет достаточно много значений и особенностей, в зависимости от объектов охраны (как деятельность; как служба, подразделение; как ограждение; как группа людей-охранников и др.), имеются определенные общие признаки этого слова применительно к правовым отношениям. При этом мы не имеем в виду включаться в

---

<sup>1</sup> Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. - М.: Проспект, 2012; Кочев В.А., Бурьлова Л.А. К вопросу о разграничении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти в сфере охраны общественного порядка // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. №4. С. 87; Аврутин Ю.Е. К вопросу о понятиях и дефинициях в административно-правовой теории и практике // Административное право и процесс. 2013. №9. С.7.

дискуссию о широком и узком понимании «охраны», а также о соотношении близких понятий «охрана» и «защита».

По мнению Э.П. Гаврилова, «охрана есть установление общего правового режима»<sup>1</sup>. Н.С. Маленин указывает на то, что охрану определяют все юридические правила по поводу определенного блага<sup>2</sup>. В этом контексте нам ближе позиция О.Г. Цикарашвили, которая отмечает, что «понятие охраны означает деятельность, обеспечивающую нормальную реализацию субъективных прав и свобод. В ней первостепенное значение имеют предупреждение и недопущение возможных нарушений. Именно это характерно для охранительной функции права. Охрана представляет собой систему мер, которые предназначены для того, чтобы не допустить нарушений прав и интересов участников конкретных правоотношений, а защита вступает в действие, когда нарушение прав и интересов уже произошло»<sup>3</sup>.

Применительно к охране общественного порядка остается только уточнить, что охрана в данном случае предполагает установление и поддержание организационно-правовых мер, применяемых уполномоченными на то органами и должностными лицами, с целью обеспечения реализации прав и свобод граждан в соответствии с особенностями конкретных общественных мест.

## 1.2. Основные направления деятельности органов местного самоуправления по охране общественного порядка

Конституционная реформа 2020 года внесла существенные изменения во все сферы организации власти на различных уровнях, в том числе и на уровне местного самоуправления. Так, в результате всенародного

---

<sup>1</sup> Гаврилов Э.П. Комментарий Закона об авторском праве и смежных правах. М., 1996. С.98.

<sup>2</sup> Маленин Н.С. Охрана прав личности советским законодательством. М., 1985. С. 25.

<sup>3</sup> Цикарашвили О.Г. Охранительная функция российского права: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 75.

голосования по поправкам в Конституцию РФ в статью 132 были внесены изменения, касающиеся исключения из полномочий органов местного самоуправления такой функции, как «осуществление охраны общественного порядка». Представляется, что исключение данной функции из конституционных положений не влечет за собой отстранение органов местного самоуправления от обеспечения общественной безопасности, поскольку, на наш взгляд, она входит в содержание более широкой формулировки, указанной в новой редакции статьи 132 Конституции РФ – «решают иные вопросы местного значения».

Несмотря на внесенные в Конституцию РФ изменения, охрана общественного порядка на уровне муниципальных образований на сегодняшний день является одним из приоритетных направлений современного Российского государства<sup>1</sup>. Охрана общественного порядка является составляющей правоохранительной функции государства.

В работе П.М. Курдюка и И.В. Упорова указывается, что «правоохранительная функция предполагает, во-первых, предупреждение преступлений и иных правонарушений, включающее, по меньшей мере, три разновидности этой деятельности:

а) общее предупреждение преступлений, которое иногда называют социальным (так как речь идет об общегосударственных, региональных или местных мероприятиях, направленных на улучшение социально-политической ситуации в стране);

б) индивидуальное предупреждение (воздействие на личность потенциального правонарушителя, включая и того, кто уже отбыл наказание за прошлые деяния);

---

<sup>1</sup> Сахно А.И. Конституционные основы деятельности органов местного самоуправления по созданию службы охраны общественного порядка // Проблемы защиты прав человека в Российской Федерации и Республике Казахстан: материалы междунар. круглого стола с онлайн-участием / отв. ред. О.Ю. Винниченко. 2020. С. 93.

в) так называемое техническое, или ситуационное, предупреждение (иначе именуемое мерами безопасности), рассчитанное на предупреждение преступных действий со стороны неизвестных пока лиц»<sup>1</sup>.

Полномочия органов местного самоуправления по охране общественного порядка регламентируется различными правовыми актами. Стоит проанализировать и раскрыть каждый из них.

Основным нормативным актом, установившим такие полномочия является Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором указаны следующие полномочия:

«1. оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;

2. предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке муниципального района сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

3. осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципального образования;

4. осуществление мероприятий в сфере профилактики правонарушений на территории муниципального образования»<sup>2</sup>.

Помимо наиболее общих полномочий в деятельности местного самоуправления лежит предупреждение массовых беспорядков. Обращаясь к Федеральному закону от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в ст. 5, 12, 18 указаны некоторые обязанности органов местного самоуправления. Такие как:

---

<sup>1</sup> Курдюк П.М., Упоров И.В. Правоохранительная функция публичной власти и ее особенности применительно к органам местного самоуправления: концептуально-правовой аспект // Общество и право. 2019. № 2 (68). С. 142.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. № 202

«1. согласовывают с организаторами места проведения митингов, демонстраций, шествий и пикетирования;

2. обязан документально подтвердить получение уведомления о проведении публичного мероприятия, указав при этом дату и время его получения;

3. обязан довести до сведения организатора публичного мероприятия в течение трех дней со дня получения уведомления о проведении публичного мероприятия (а при подаче уведомления о проведении пикетирования группой лиц менее чем за пять дней до дня его проведения - в день его получения) обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия;

4. обязан в зависимости от формы публичного мероприятия и количества его участников назначить своего уполномоченного представителя в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в проведении данного публичного мероприятия;

5. обязан обеспечить в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а также оказание им при необходимости неотложной медицинской помощи;

6. обязан информировать о вопросах, явившихся причинами проведения публичного мероприятия, органы государственной власти и органы местного самоуправления, которым данные вопросы адресуются;

7. обязан при получении сведений о проведении публичного мероприятия на трассах проезда и в местах постоянного или временного пребывания объектов государственной охраны, определенных Федеральным законом от 27 мая 1996 года № 57-ФЗ «О государственной охране»,

своевременно информировать об этом соответствующие органы государственной охраны;

8. органы местного самоуправления, которым адресуются вопросы, явившиеся причинами проведения публичного мероприятия, обязаны рассмотреть данные вопросы по существу, принять по ним необходимые решения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и сообщить о принятых решениях организатору публичного мероприятия»<sup>1</sup>.

Далее стоит обратиться к Федеральному закону от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». В нем также отведено отдельное место для деятельности органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий вправе разрабатывать муниципальные программы в сфере профилактики правонарушений, принимать муниципальные правовые акты в сфере профилактики правонарушений, создавать координационные органы в сфере профилактики правонарушений, принимать меры по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений, обеспечивать взаимодействие лиц, участвующих в профилактике правонарушений, на территории муниципального образования.

Кроме того, на орган местного самоуправления возлагается осуществление профилактики правонарушений в формах профилактического воздействия. К таким формам относятся:

- 1) правовое просвещение и правовое информирование;
- 2) социальная адаптация;
- 3) ресоциализация;
- 4) социальная реабилитация;
- 5) помощи лицам, пострадавшим от правонарушений.

---

<sup>1</sup> Федеральному закону от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Российская газета. 2004. № 131.

Проблемы охраны общественного порядка на уровне местного самоуправления постоянно находятся в сфере пристального внимания, о чем свидетельствует как совершенствование законодательства в данной сфере, так и практика деятельности специально уполномоченных органов<sup>1</sup>.

Эволюция законодательного регулирования рассматриваемого вопроса показывает активную деятельность государства в плане реализации данной функции. Так, на основе Указа Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 802 «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка»<sup>2</sup> была создана правовая основа для формирования муниципальных органов охраны общественного порядка. В соответствии с приказом Министерства внутренних дел РФ от 29 декабря 1998 г. № 852 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 17 сентября 1998 г. № 1115 «О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления»<sup>3</sup> с 1 января по 15 декабря 1999 г. был проведен эксперимент по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления. Президент РФ Указом от 17 сентября 1998 г. определил, в каких субъектах РФ проводить эксперимент: в республиках Дагестан, Карелия, Северная Осетия–Алания, Ставропольском крае, Астраханской, Иркутской, Калининградской, Новгородской, Самарской, Саратовской областях<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Рахимова Ю.И. Участие органов местного самоуправления в обеспечении общественного порядка // Актуальные вопросы местного самоуправления в Российской Федерации: сб. науч. ст. по итогам I всерос. науч.-практ. конф., посвященной Дню местного самоуправления / отв. ред. Р.М. Усманова. 2018. С. 166.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 802 «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 23. Ст. 2755

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 17 сентября 1998 г. N 1115 «О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления» (с изменениями и дополнениями) (утратил силу)

<sup>4</sup> Виноградов М.Ю. Организационно-правовые аспекты участия органов местного самоуправления в охране общественного порядка (результаты социологического

Несмотря на изменения, внесенные в Конституцию РФ относительно обеспечения общественного порядка на уровне местного самоуправления, в действующем Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №ФЗ-131)<sup>1</sup> об охране общественного порядка говорится как о соответствующем вопросе местного значения, хотя используется два варианта его формулировки:

- оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин (п. 33 ч. 1 ст. 14; п. 37 ч. 1 ст. 16; п. 13 ч. 1 ст. 16.2);

- организация охраны общественного порядка на территории муниципального района, городского округа муниципальными органами обеспечения общественного порядка (п. 8 ч. 1 ст. 15; п. 9 ч. 1 ст. 16)<sup>2</sup>.

Видно, что в контексте деятельности органов местного самоуправления в Законе предусматривается два принципиально разных подхода — оказание помощи жителям, поддержка их инициатив либо осуществление собственной деятельности по охране общественного порядка.

В первом случае фактически речь идет о добровольной деятельности представителей гражданского общества. Как правило, эта деятельность ограничивается профилактикой нарушений, их выявлением. Правовые основы данной деятельности составляет Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»<sup>3</sup>. В

---

исследования) // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2020. № 1 (47). С. 105.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40 ст. 3822

<sup>2</sup> Никишин И.И. Варианты разграничения полномочий федеральной полиции и муниципальной милиции по охране общественного порядка в муниципальных образованиях // Академическая публицистика. 2019. № 2. С. 138–142.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. N 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 14 ст. 1536



статье 2 Закона говорится, что участие граждан в охране общественного порядка — оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах.

Во втором случае речь идет о профессиональной работе органов власти, предполагающей возможность пресечения нарушений, применения иных мер государственного принуждения. Как правило, под органами охраны общественного порядка понимаются правоохранительные органы. Причем в Федеральном законе № 131-ФЗ появляется и конкретное название этих органов в контексте местного самоуправления — муниципальная милиция.

Иными словами, налицо два принципиально разных подхода: к соответствующим видам деятельности. Любопытно, что в городских округах оба подхода могут использоваться одновременно.

В части 1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ установлен запрет на отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ полномочий органов местного самоуправления по осуществлению охраны общественного порядка. В части 3 ст. 83 предусматривается, что п. 8 ч. 1 ст. 15 и п. 9 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ вступают в силу в сроки, установленные федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции. Таким образом, данные полномочия «заморожены» до принятия специального закона.

Проекты федерального закона о муниципальной милиции появляются с завидной регулярностью и, как правило, получают отрицательные заключения Правительства РФ, профильных комитетов Государственной

Думы; в экспертной среде отношение к проектам закона о муниципальной милиции является неоднозначным.

В качестве иллюстрации можно привести фрагмент одного из последних заключений Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы «По проекту федерального закона № 385-7 “О муниципальной милиции в Российской Федерации”», в котором говорится, что «вопрос возобновления работы по созданию муниципальной милиции неоднократно обсуждался в Государственной Думе и прорабатывался Министерством внутренних дел Российской Федерации. В соответствии с письмом первого заместителя министра внутренних дел Российской Федерации А. В. Горового от 19 января 2017 г. № 3/167716440800 при рассмотрении указанного вопроса одной из наиболее существенных проблем является ресурсное обеспечение предлагаемых преобразований, оценка материальных и иных последствий, которые могут наступить при их осуществлении. По мнению МВД России, создание независимых федеральной полиции и муниципальной милиции приведет к неизбежному росту управленческого и обслуживающего персонала. Соответственно, для обеспечения деятельности каждого нового органа потребуются здания, помещения, инфраструктура и техника, что повлечет дополнительные затраты. Принимая во внимание, что большинство регионов и муниципалитетов являются дотационными, возможности органов местного самоуправления самостоятельно решать задачи по финансированию муниципальной милиции представляются весьма сомнительными».

Очевидна актуальность сохранения правового содержания функции по обеспечению общественного порядка на уровне местного самоуправления, поскольку именно данный уровень наиболее приближен к населению<sup>1</sup>. Значимость органов внутренних дел для поддержания общественного

---

<sup>1</sup> Игнатюк А.З., Колёско С.С. Роль органов местного управления и самоуправления в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности // Вестник Полоцкого государственного университета. Сер. Д. Экономические и юридические науки. 2020. № 13. С. 108–111.

порядка на муниципальном уровне подтверждается сложившимися условиями существования общества в условиях пандемии.

Так, именно органами внутренних дел и подразделениями Федеральной службы войск национальной гвардии обеспечивались меры по соблюдению режима самоизоляции<sup>1</sup>. Изменения законодательства об ужесточении ответственности вступили в силу с момента их официального опубликования 3 апреля 2020 года. Новые нормы об административных правонарушениях стали активно применяться. Нарушения, за которые граждан привлекают к административной ответственности по статье 6.3 КоАП РФ, заключаются в несоответствии формы справок на передвижение, выданные юридическими и должностными лицами, установленным требованиям (использование подложного документа), непредъявлении сотрудникам полиции специальных электронных пропусков, отсутствие справок от работодателя установленного образца, нахождении в общественных местах в нарушение режима самоизоляции, прогулки в нескольких километрах от дома, нахождение несовершеннолетних без сопровождения взрослых и без средств индивидуальной защиты. За данные правонарушения в большинстве случаев назначается минимальное административное наказание в виде штрафа в размере 15000 рублей. Хотя, по мнению отдельных юристов, данные меры привлечения к ответственности являются избыточными, так как сотрудникам полиции и судебным органам в каждом конкретном случае следует давать оценку обстановке, в которой совершалось деяния, все обстоятельства, связанные с личностью, привлекаемой к ответственности, имелась ли реальная угроза причинения вреда окружающим.

Распространение получают и более серьезные правонарушения, такие как повторное нарушение гражданами режима самоизоляции, массовое

---

<sup>1</sup> Строева О.А., Лимарева Е.С. Охрана общественного порядка как одно из направлений деятельности полиции // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения: состояние, проблемы, пути совершенствования. 2019. № 1 (2). С. 422–426.

уклонение от соблюдения карантинного режима лицами, прибывшими из-за рубежа.

Несмотря на постоянное повсеместное распространение информации об опасности распространения коронавирусной инфекции и ее возможных тяжелых последствиях, сложности экономической, социальной и санитарно-эпидемиологической ситуации, установившейся уже во многих регионах страны, достаточно большое число граждан не стремится соблюдать рекомендации врачей, не воспринимают серьезно призывы представителей государственной и муниципальной власти, разъяснения правоохранительных органов, что порой создает угрозу заражения работников целой организации, жителей отдельного многоэтажного дома, отдельного муниципального образования.

Нарушение санитарно-эпидемиологических требований зачастую сопряжено с совершением иных проступков, предусмотренных ст. 19.4 КоАП РФ «Неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), должностного лица организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора, должностного лица органа, осуществляющего муниципальный контроль» или ст. 19.5 КоАП РФ «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль)».

Нарушение режима самоизоляции может сопровождаться кражами, распитием спиртных напитков, ездой на мотоцикле без водительского удостоверения, что в значительной мере утяжеляет морально-нравственную составляющую совершенных проступков.

В настоящее время введенные ограничения, связанные с противодействием распространению коронавируса COVID-19, многими юристами расцениваются как неправомерные, в связи с тем, что специального закона, раскрывающего понятие и содержание самоизоляции и

самоограничения, не создано. В свою очередь не разрешает проблему и подпункт «д» пункта 10 статьи 4.1 Федерального закона от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», на который делают ссылки некоторые юристы, где говорится о компетенции должностного лица имеющего право «принимать дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» и «ограничивать доступ людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, а также в зону чрезвычайной ситуации»<sup>1</sup>.

На территории России также практически во всех регионах вводится «режим повышенной готовности», в соответствии с которым могут ограничиваться такие права, как право на свободу передвижения, право на свободу собраний и объединений, право на свободу и личную неприкосновенность, право на образование и ряд других. В Конституции Российской Федерации ограничение одних прав и свобод человека и гражданина (например, право на передвижение) допускается в целях обеспечения полной и эффективной защиты других прав и свобод (например, право на жизнь и охрану здоровья), и именно на реализацию этих прав направлены действия сотрудников органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка на уровне местного самоуправления.

Помимо органов внутренних дел, законодательно определяется еще один субъект обеспечения общественного порядка на местном уровне – добровольные народные дружины<sup>2</sup>. Народные дружины действуют в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом «Об общественных

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Российская газета. 1994. № 250.

<sup>2</sup> Ковальшина Т.О. Организация охраны общественного порядка на территории муниципальных образований с привлечением добровольных народных дружин // Академическая публицистика. 2019. № 2. С. 108–114.

объединениях»<sup>1</sup>, Гражданским кодексом РФ и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации. Деятельность дружин осуществляется на основе принципов законности, гуманизма, уважения прав и свобод человека, гласности и добровольности.

Федеральным законом «Об участии граждан в охране общественного порядка» установлена административно-правовая форма организации народных дружин, которая представляет собой основанное на членстве общественное объединение, участвующее в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления (ст. 2). Но данная форма также пока не нашла широкого применения в муниципалитетах, что объясняется рядом причин, имеющих экономическую и правовую природу, а также невысоким уровнем гражданской инициативы населения, низким уровнем заинтересованности органов власти<sup>2</sup>.

Функция обеспечения общественного порядка на уровне муниципалитетов очевидна, однако в рамках конституционной реформы не совсем ясна мотивация исключения рассматриваемого положения из Конституции РФ. На сегодняшний день сложно оценить результаты изменений конституционного положения относительно роли органов местного самоуправления по обеспечению охраны общественного порядка, поскольку законодательные изменения пока не повлияли на практику реализации данной функции местных органов.

Таким образом, сохранение общественного порядка, а равно соблюдение всех правил поведения, для сохранения порядка в обществе достаточно важно. Анализ нормативного регулирования полномочий органов

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации от 22 мая 1995 г. № 21 ст. 1930

<sup>2</sup> Каляшин А.В., Карпов О.В. О формах участия органов местного самоуправления в охране общественного порядка // Актуальные проблемы публичного права: сб. науч. тр. междунар. науч.-практ. конф.: в 2 т. / редкол.: О.Н. Дядькин (пред.) [и др.]. 2019. С. 308–313.

местного самоуправления показал, что большая часть находится в различных правовых актах. Это показывает отсутствие систематизации в законодательстве относительно всего перечня полномочий.

В 2016 году рядом депутатов было предложено решение по устранению данного недостатка путем принятия Федерального закона «О муниципальной милиции», который бы объединил все основные элементы деятельности органов местного самоуправления по охране общественного порядка воедино. Данный законопроект рассматривался на протяжении двух лет вплоть до 2018 года, но так и не нашел подтверждение и не был принят. В замечаниях об отклонении данного законопроекта указывались такие недостатки, как дополнительное финансирование для заработных плат и пенсионного обеспечения, дублирование полномочий с иными нормативными правовыми актами и другое. Тем не менее, на наш взгляд, принятие данного закона было бы уместно, так как это бы удвоило силы предупреждения преступности в России в целом и в регионах в частности.

## ГЛАВА 2 ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

### 2.1 Основные формы участия органов местного самоуправления в охране общественного порядка и их взаимодействие с ОВД

Охрана общественного порядка является необходимым направлением для всех государственных органов, в том числе и для местного самоуправления. Если рассматривать правоохранительные органы, то сложности в определении форм их участия в охране общественного порядка весьма разнообразна, но органы местного самоуправления включают в свои полномочия данный вид деятельности не как основной.

Следует выделить основные формы участия органов местного самоуправления в охране общественного порядка. В реализации данных целей на местном уровне созданы и функционируют административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних. Рассмотрим каждую из них более подробно.

Административные комиссии создаются органами местного самоуправления в городских округах и муниципальных районах. По своей сущности они являются коллегиальным органом, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях в пределах своей компетенции. Образуются такие комиссии в составе не менее пяти человек, при этом возраст каждого участника должен быть не менее 18-ти лет<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Закон Челябинской области от 27 мая 2010 года № 583-ЗО «Об административных комиссиях и о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию административных комиссий и определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях»



В рамках работы административной комиссии выделяется председатель, его заместитель, ответственный секретарь и иные члены. Во осуществление своей деятельности административные комиссии могут привлекать к административной ответственности граждан и юридические лица и назначать наказания в виде замечания и штрафа.

Рассмотри результаты работы административных комиссий в Челябинской области за 2020 год.

Всего за период 2020 года на территории Челябинской области административными комиссиями было привлечено к административной ответственности 1542 лица, из них юридических лиц – 155, должностных лиц – 32, лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица – 25, иные физические лица – 1391. Назначены наказания в виде предупреждения – 161 раз, в виде штрафа – 1381. По данным принудительным мерам в доход субъекта было взыскано 2 636 888 рублей<sup>1</sup>.

Анализируя деятельность административных комиссий, прежде всего неоднозначной оценки заслуживает способность стабильно обеспечивать приемлемое качество юрисдикционной деятельности. Эти органы вправе в полном объеме решать вопрос о привлечении виновных к административной ответственности, и ошибки, допускаемые в результате такой деятельности, могут иметь серьезные последствия. Речь идет не только о наложении административных наказаний в виде штрафа или предупреждения, вынесении представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст. 29.13 КоАП РФ). Согласно ч. ч. 2, 3 ст. 74 УК РФ нарушение общественного порядка, за которое лицо было привлечено к административной ответственности, может служить основанием для продления испытательного

---

<sup>1</sup> Сводная статистическая информация о результатах рассмотрения дел об административных правонарушениях административными комиссиями Челябинской области за 12 мес. 2020 года

срока или для отмены условного осуждения и исполнения наказания, назначенного приговором суда. Решение административной комиссии о привлечении лица к административной ответственности за совершение правонарушения, посягающего на общественный порядок, может повлечь установление административного надзора<sup>1</sup>, аннулирование удостоверения частного охранника<sup>2</sup>, отказ в выдаче лицензии на приобретение оружия<sup>3</sup> и т.д.

Решение административной комиссии по делу об административном правонарушении может быть использовано для обоснования требований в рамках искового производства. Неуплата административного штрафа, назначенного административной комиссией, влечет административную ответственность, предусмотренную ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. При этом для большинства членов административных комиссий нормативно не установлены требования относительно необходимости наличия юридического образования. Члены административных комиссий, выполняющие свои обязанности на общественных началах (а таких абсолютное большинство), фактически не несут персональную юридическую ответственность за принимаемые решения.

На практике часто случается так, что суды отменяют принятые решения административных комиссий.

Так, например, Сюзёв Т.Н. обратился в суд с жалобой на постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное административной комиссией администрации Златоустовского городского округа, о признании его виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного законом Челябинской области «Об административных правонарушениях в Челябинской области», назначении

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. N 64-ФЗ "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы"

<sup>2</sup> Закон РФ от 11 марта 1992 г N 2487-1 "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации"

<sup>3</sup> Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. N 150-ФЗ "Об оружии"

наказания в виде административного штрафа. Просил отменить обжалуемое постановление, прекратив производство по делу за отсутствием состава правонарушения.

Жалобу Сюзева Тимофея Николаевича на постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное административной комиссией администрации Златоустовского городского округа удовлетворить. Таким образом, решение административной комиссии было отменено<sup>1</sup>.

В следующем примере, постановлением административной комиссии, осуществляющей деятельность на территории города Челябинска № 05-15-19-46/08 от 20 декабря 2019 года юридическое лицо - акционерное общество «Южуралмост» привлечено к административной ответственности по части 1 статьи 3 Закона Челябинской области от 27 мая 2010 года № 584-30 «Об административных правонарушениях в Челябинской области», и ему назначено административное наказание в виде штрафа в размере 50 000 рублей. Решением судьи Калининского районного суда г. Челябинска от 19 июня 2020 года указанное постановление оставлено без изменения.

В жалобе в областной суд защитник АО «Южуралмост» Базгутдинов С.М., действующий на основании доверенности, просит отменить постановление и решение судьи районного суда, ссылаясь на отсутствие состава правонарушения, нарушение норм процессуального права и неправильное применение норм материального права. В обоснование доводов указывает, что работы по уборке снега проводились в соответствии с требованиями национального стандарта. Просит признать совершенное административное правонарушение малозначительным.

Законный представитель и защитник АО «Южуралмост» в судебное заседание не явились, извещены, ходатайств об отложении рассмотрения

---

<sup>1</sup> Решение № 12-235/2020 от 1 ноября 2020 г. Златоустовский городской суд (Челябинская область). – Режим доступа: <https://sudact.ru> (Дата обращения: 21.04.2021).

дела в адрес суда не направили. При таких обстоятельствах судья областного суда полагает возможным рассмотреть дело в отсутствие указанных лиц.

Суд принял решение, постановление административной комиссии, осуществляющей деятельность на территории города Челябинска № 05-15-19-46/08 от 20 декабря 2019 года отменить, жалобу защитника АО «Южуралмост» Базгутдинова С.М. – удовлетворить<sup>1</sup>.

Таким образом, деятельность административных комиссий является весьма спорным инструментом органов местного самоуправления в охране общественного порядка. Данная проблема может решиться с помощью более качественного отбора членов административной комиссии и наличие у них юридического образования, а по возможности и практику работы в правоохранительных органах.

Задача по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних решается на региональном уровне путем создания специального органа - комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Рассмотрим основные полномочия и особенности деятельности указанного органа.

В соответствии с п. 1 ст. 11 Федерального закона от 24.06.1999 N 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" (далее - Закон о профилактике правонарушений несовершеннолетних) целью создания КДН является координация деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по:

- предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних;
- выявлению и устранению причин и условий, способствующих вышеуказанным явлениям;

---

<sup>1</sup> Решение № 7-574/2020 от 27 августа 2020 г. по делу № 7-574/2020 Челябинский областной суд (Челябинская область) - Административное – Режим доступа: <https://sudact.ru> (Дата обращения: 21.04.2021).

- обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении;

- выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и (или) антиобщественных действий;

- выявлению и пресечению случаев склонения несовершеннолетних к суицидальным действиям.

Согласно ст. 11 Закона о профилактике правонарушений несовершеннолетних создавать КДН вправе:

- высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ (по общему правилу);

- органы местного самоуправления (в случае наделения их соответствующими полномочиями в соответствии с законом субъекта РФ).

В случае если органы местного самоуправления муниципальных образований не наделены соответствующими полномочиями, высшие исполнительные органы государственной власти субъекта РФ вправе создавать территориальные комиссии, осуществляющие деятельность на территориях определенных муниципальных образований.

В зависимости от того, органами какого уровня создана КДН, определяется территория ее деятельности. Так, комиссии, созданные высшими органами субъекта, действуют на территории субъекта, а комиссии, созданные органами местного самоуправления, осуществляют свою деятельность на территории муниципального образования (ч. 1 ст. 11 Закона о профилактике правонарушений несовершеннолетних).

Членами комиссии являются руководители (их заместители) органов и учреждений системы профилактики, а также могут являться представители иных государственных (муниципальных) органов и учреждений, представители общественных объединений, религиозных конфессий, граждане, имеющие опыт работы с несовершеннолетними, депутаты

соответствующих представительных органов, а также другие заинтересованные лица. Председателем, заместителем председателя, ответственным секретарем и членом комиссии может быть гражданин РФ, достигший возраста 21 года.

Проанализируем работу комиссий по делам несовершеннолетних в Metallургическом районе г. Челябинска.

Члены Комиссии выполняют функции координаторов межведомственного взаимодействия в соответствующих службах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Metallургического района г. Челябинска.

За отчетный период проведено 12 заседаний Комиссии, на которых рассмотрено 190 персональных дел в отношении несовершеннолетних, их законных представителей, иных взрослых лиц (131 в 2019); количество дополнительных вопросов - 21 (20- в 2019). За отчетный период Комиссией вынесено 121 постановление о назначении административного наказания (90 в 2019), из них 111 административных штрафов на общую сумму 172 450 рублей (77 штрафов/91 230 рублей в 2019). 17 - освобождены от административной ответственности. Большинство из рассмотренных протоколов составлены в отношении несовершеннолетних и их законных представителей за употребление подростками спиртных напитков и нахождение в общественных местах в состоянии опьянения, табакокурение. В прокуратуру и судебным приставам направлено 7 материалов в отношении несовершеннолетних и законных представителей, не исполнивших постановления Комиссии о назначении административного штрафа в установленный законом срок (8 – в 2019).

В соответствии с Положением о комиссиях по делам несовершеннолетних в муниципальных образованиях Челябинской области, п.7 ст.15 ФЗ №120 «Об основах системы профилактики...» Комиссией совместно со спецшколой закрытого типа Челябинской области подготовлено 1 представление в суд по вопросу продления срока

пребывания несовершеннолетнего в спецшколе; 5 – по вопросам досрочного прекращения пребывания. Все представления судом удовлетворены. По результатам рассмотрения 3 ходатайств спецшколы, Комиссией отказано в прекращении пребывания воспитанников в образовательном учреждении.

За отчетный период Комиссией было организовано проведение всех межведомственных профилактических акций и операций, направленных на защиту прав несовершеннолетних и оказания им своевременной помощи. В учреждениях системы профилактики района своевременно утверждены планы, нормативно-правовая документация по проведению акций. Отчеты о проведении акций своевременно направлены в Комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав г. Челябинска. Итоги проведения акций заслушаны на заседаниях Комиссии.

С целью профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, организации отдыха и занятости в летний период детей и подростков, находящихся в социально опасном положении, состоящих на профилактическом учете в органах внутренних дел и образовательных учреждениях, с 1 июня по 31 августа 2020 в городе Челябинске проводится межведомственная профилактическая акция «Подросток». В Metallургическом районе, в соответствии с графиком, членами штаба «Лето-2020» в июне в образовательных учреждениях было осуществлено ознакомление по организации летней занятости учащихся, состоящих на особом контроле в школе, полиции, органах социальной защиты (ОУ №№ 33, 61, 88, 91, 92, 96, 103, школа-интернат №3). Проведение летней оздоровительной кампании обеспечено педагогическими кадрами, кадрами медицинских работников на договорной основе с лечебно – профилактическими учреждениями.

По фактам выявления причин и условий, способствовавших совершению правонарушений несовершеннолетними, для принятия мер по их устранению, Комиссией в 2020 году направлено 42 представлений,

информаций в органы и учреждения системы профилактики (37 в 2019). По всем направленным представлениям и информациям Комиссией своевременно получены ответы. За отчетный период специалисты отдела подготовили 29 ответов по запросам следователей правоохранительных органов, прокуратуры, учреждений системы профилактики (16 в 2019).

Таким образом, к основным формам деятельности органом местного самоуправления по охране общественного порядка является работа с по предупреждению, пресечению и выявлению причин и условий совершения различного рода правонарушений. Существует административная комиссия и комиссия по делам несовершеннолетних. Проведя всесторонний анализ, можно с уверенностью сказать, что успехи в деятельности в данных комиссиях есть, но и также имеются проблемы, которые требуют решения. Постоянное совершенствование данного направления деятельности приведет к более эффективной работе и снижению нарушений со стороны граждан.

Охрана общественного порядка остается одним из вопросов, активно обсуждаемых в науке административного права. Это связано, во-первых, с существенными изменениями системы охраны общественного порядка, произошедшими в последние годы. Во-вторых, с проведением в Российской Федерации реформ в сфере органов внутренних дел и в сфере местного самоуправления, которые предполагают дальнейшее совершенствование системы охраны общественного порядка. Конечной целью изменений должен стать качественно новый уровень охраны общественного порядка.

В этих условиях первоочередными проблемами в сфере охраны общественного порядка, требующими определенного научного подхода и дальнейшего изучения, являются взаимодействие органов государства и создание механизма для реализации данной функции на территории как государства в целом, так и территории муниципального образования в частности.



В организации взаимодействия территориальных органов МВД России и органов местного самоуправления по вопросам охраны общественного порядка необходимо выделить основные ключевые проблемы:

- 1) отсутствие нормативно определенного понятия взаимодействия;
- 2) отсутствие единого и системного законодательства, регламентирующего данную деятельность;
- 3) ограниченность формы взаимодействия.

В юридической литературе отсутствует общепринятое определение понятия «взаимодействие», в том числе и в сфере правоохранительной деятельности, несмотря на ряд публикаций и научных работ<sup>1</sup>. Понятие «взаимодействие» применяется, как правило, для обозначения различных сфер деятельности. Смысл и цель его заключаются прежде всего в недопущении издержек и ошибок, в повышении эффективности и качества работы взаимодействующих субъектов, в успешном решении возложенных на них задач<sup>2</sup>.

Под взаимодействием понимается «взаимная связь явлений... взаимная поддержка... согласованные действия»<sup>3</sup>. Оно заключается «в согласованных совместных действиях двух и более участников, решающих общую задачу и оказывающих помощь друг другу в процессе ее выполнения»<sup>4</sup>. Реализуемые в рамках взаимодействия совместные действия должны носить согласованный характер, то есть согласовываться всеми участниками этого взаимодействия<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Аксенов В.Г., Веремеенко И.И., Стрельников С.С. Взаимодействие органов внутренних дел с добровольными народными дружинами. М., 1975. С.89.

<sup>2</sup> Шванков В.М. Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел: учеб. пособие. М., 1978. С.147.

<sup>3</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. 22-е изд. М.: Рус. яз., 1990. С.244.

<sup>4</sup> Липатов М.И. Организационное обеспечение взаимодействия органов внутренних дел с иными государственными органами, общественными организациями и трудовыми коллективами: лекция. М.: Акад. МВД СССР, 1990. С.25.

<sup>5</sup> Ермаков К.К. Взаимодействие и координация в органах внутренних дел. М.: ВШ МВД СССР, 1971. С.85.

Кроме того, существует мнение, согласно которому взаимодействие – это «совместная разработка, обсуждение и реализация согласованных мероприятий», либо «совместная и согласованная деятельность», «средство достижения согласованности, деловое сотрудничество».

Исходя из вышеизложенного, взаимодействие территориальных органов МВД России (полиции) и органов местного самоуправления по вопросам охраны общественного порядка можно определить как их совместную согласованную деятельность, осуществляемую в соответствии с законом, по реализации стоящих задач и достижению общих целей в указанной сфере в определенных формах с помощью установленных методов, сил и средств.

Механизм взаимодействия включает в себя организацию взаимодействия; реализацию взаимодействия; дальнейшее управление и регулирование процесса взаимодействия.

Формы взаимодействия полиции и органов местного самоуправления можно подразделить на организационные и функциональные.

К организационным формам можно отнести следующее:

- установление правовых основ взаимодействия;
- образование совместных координационных и совещательных органов (координационных советов, комиссий и комитетов);
- разработку комплексных программ борьбы с преступностью, планов совместных мероприятий, в том числе касающихся деятельности в особых условиях;
- совместное планирование проводимых мероприятий;
- согласование принимаемых решений.

К функциональным формам можно отнести:

- проведение совместных мероприятий и операций, в том числе учений и тренировок;
- совместное оказание помощи подчиненным органам, а также обучение кадров;

- изучение передового опыта работы и его распространение;
- взаимный обмен информацией;
- коллегиальная подготовка информации для представления в вышестоящие органы.

Особенностью взаимодействия органов полиции и органов местного самоуправления является наличие в каждой сфере деятельности настоящих органов своих норм, определяющих деятельность по охране общественного порядка.

Согласно Положению о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 248<sup>1</sup>, МВД России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями. Аналогично типовое положение о территориальном органе МВД России по субъекту Российской Федерации определяет основные полномочия и организацию деятельности территориального органа МВД России на региональном уровне. Территориальный орган осуществляет свою деятельность во взаимодействии с различными властными структурами, в том числе органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления. Руководитель территориального органа по вопросам обеспечения правопорядка взаимодействует в субъекте Российской Федерации с высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, руководителями иных государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2011. №43.

организаций, участвует в работе координационного совещания по обеспечению правопорядка в субъекте Российской Федерации.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»<sup>1</sup> (далее – Закон о полиции) также содержит ряд положений, регламентирующих вопросы взаимодействия органов местного самоуправления с подразделениями полиции. В соответствии со статьей 10 указанного закона полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие государственным и муниципальным органам в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдении законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка. При этом государственные и муниципальные органы должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей.

Кроме того, на полицию возлагается такая обязанность, как информирование высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ) и выборных должностных лиц местного самоуправления (глав муниципальных образований) о состоянии правопорядка на соответствующей территории (ст. 12 закона).

В целях реализации принципов открытости и публичности, создания условий для обеспечения права граждан, общественных объединений и организаций, государственных и муниципальных органов на получение достоверной информации о деятельности полиции в МВД России была утверждена Инструкция по организации и проведению отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России<sup>2</sup> **сноска** (далее – Инструкция).

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 30.04.2021) // Российская газета. 2011. № 25

<sup>2</sup> Приказ МВД РФ от 30 августа 2011 г. № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России»// Российская газета. 2011. №220.

В соответствии с указанной Инструкцией отчетом должностного лица является его очное выступление в установленном порядке перед правомочным заседанием законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа муниципального образования или собранием граждан.

Отчет должностного лица представляет собой часть обязательной деятельности территориального органа МВД России по информированию государственных и муниципальных органов, граждан о деятельности полиции. Отчет должностного лица осуществляется в целях:

- создания условий для реализации закрепленного Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации права граждан Российской Федерации, общественных объединений и организаций, государственных и муниципальных органов на получение достоверной информации о деятельности органа внутренних дел;

- обеспечения открытости и публичности в деятельности полиции;

- повышения уровня доверия граждан к сотрудникам органов внутренних дел.

Задачами проведения отчетов должностных лиц являются:

- информирование законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований и граждан о состоянии правопорядка на обслуживаемой территории;

- развитие в рамках действующего законодательства системы общественного контроля над деятельностью полиции;

- обеспечение взаимодействия полиции с государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами по предупреждению и раскрытию преступлений и правонарушений;

- правовое просвещение граждан.

Для подготовки отчета о деятельности территориального органа МВД России на районном уровне используются:

- государственная и ведомственная статистическая отчетность;
- действующие федеральные и региональные программы по борьбе с преступностью и профилактике преступлений и правонарушений;
- результаты инспекторских, контрольных проверок и комплексных выездов МВД России, проведенных в отчетный период; результаты выездов в подчиненные территориальные органы МВД России, проведенных в отчетный период;
- обращения граждан, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований, представителей общественных организаций, объединений, уполномоченных по правам человека;
- представления прокуратуры и решения судов;
- результаты изучения общественного мнения о деятельности территориального органа МВД России;
- публикации в средствах массовой информации по вопросам деятельности территориального органа МВД России;
- сведения о ресурсном обеспечении территориального органа МВД России, в том числе о результатах использования финансовых и иных средств, выделенных местными органами власти на реализацию возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Практический опыт в этой сфере свидетельствует о том, что информация, передаваемая со стороны территориальных органов МВД России, не всегда носит доступный для органов местного самоуправления характер. Это приводит к отсутствию у последних объективного

представления об оперативной обстановке на территории их муниципального образования.

Сложность возникает и вследствие произошедшего за последние годы сокращения численности низовых подразделений полиции и укрупнения муниципальных органов внутренних дел. В результате затруднена процедура подачи заявлений в сельской местности, в поселках и малых городах, снижена быстрота реагирования на сообщение о преступлениях.

В связи с этим министром внутренних дел В.А. Колокольцевым было отмечено, что постоянным присутствием полиции не охвачены небольшие населенные пункты с суммарным проживанием 11,5 млн человек. При этом в сельской местности регистрируется около 20 % всех совершенных в стране преступлений. Сокращение численности полицейских в органах внутренних дел привело к нехватке участковых, сотрудников патрульно-постовой и дорожно-патрульной служб. Так, в ряде случаев на одного участкового приходится по 6-7 населенных пунктов, зачастую расположенных в десятках километров друг от друга.

В этом свете также стоит отметить взаимодействие в сфере антикоррупционной политики. На сегодняшний день данная сфера является наиболее актуальной, так в России ведется борьба с коррупционным поведением и в этом свете принимается все больше различных мер.

Сотрудничество с правоохранительными органами является важным показателем действительной приверженности организации декларируемым антикоррупционным стандартам поведения. Данное сотрудничество может осуществляться в различных формах.

Во-первых, организация может принять на себя публичное обязательство сообщать в соответствующие правоохранительные органы о случаях совершения коррупционных правонарушений, о которых организации (работникам организации) стало известно. Необходимость сообщения в соответствующие правоохранительные органы о случаях совершения коррупционных правонарушений, о которых стало известно

организации, может быть закреплена за лицом, ответственным за предупреждение и противодействие коррупции в данной организации.

Организации следует принять на себя обязательство воздерживаться от каких-либо санкций в отношении своих сотрудников, сообщивших в правоохранительные органы о ставшей им известной в ходе выполнения трудовых обязанностей информации о подготовке или совершении коррупционного правонарушения.

Сотрудничество с правоохранительными органами также может проявляться в форме:

- оказания содействия уполномоченным представителям правоохранительных органов при проведении ими инспекционных проверок деятельности организации по вопросам предупреждения и противодействия коррупции;

- оказания содействия уполномоченным представителям правоохранительных органов при проведении мероприятий по пресечению или расследованию коррупционных преступлений, включая оперативно-розыскные мероприятия.

Руководству организации и ее сотрудникам следует оказывать поддержку в выявлении и расследовании правоохранительными органами фактов коррупции, предпринимать необходимые меры по сохранению и передаче в правоохранительные органы документов и информации, содержащей данные о коррупционных правонарушениях. При подготовке заявительных материалов и ответов на запросы правоохранительных органов рекомендуется привлекать к данной работе специалистов в соответствующей области права.

Руководство и сотрудники не должны допускать вмешательства в выполнение служебных обязанностей должностными лицами судебных или правоохранительных органов.

Таким образом, следует говорить о том, что формы взаимодействия территориальных органов МВД России (полиции) и органов местного



самоуправления по вопросам охраны общественного порядка не соответствуют потребностям и сводятся лишь к общественному контролю последних над деятельностью органов внутренних дел. Кроме того, не является редкостью формальный подход органов местного самоуправления к вопросам охраны общественного порядка.

Одним из возможных способов решения проблем в сфере взаимодействия органов внутренних дел и органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка может стать создание муниципального унитарного предприятия «Муниципальная охрана». Это должно обеспечить сотрудничество с органами внутренних дел по обеспечению общественного порядка и охране имущества на территории муниципального образования, осуществлению функции по оказанию помощи правоохранительным органам. При этом предполагается создание принципиально нового органа охраны общественного порядка, осуществляющего также функции охраны и защиты муниципальных имущества и объектов, а на договорной основе – оказание охранных услуг физическим и юридическим лицам.

Кроме того, это должно не только привести к экономии средств муниципального образования, затрачиваемых на услуги частных охранных организаций, но и сделать возможным привлечение дополнительных денежных средств в муниципальный бюджет. Несомненно, решение вопроса о создании муниципального предприятия «Муниципальная охрана» является не единственным способом разрешения проблемы охраны общественного порядка органами государственной власти и органами местного самоуправления.

К их числу можно отнести и создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка. Однако в данном случае наблюдается определенного рода правовая проблема. Дело в том, что участие граждан в охране общественного порядка предполагает необходимость наделения их специальными правами и

обязанностями. Наделение граждан дополнительными правами в связи с их участием в охране общественного порядка возможно только на основании законодательных актов Российской Федерации и ее субъектов.

Участие граждан в охране общественного порядка должно строго основываться на принципах законности, добровольности, гуманизма, уважения личности, соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Это, в свою очередь, также должно быть закреплено в соответствующих нормативных правовых актах. Проведенный мониторинг правовых актов как Российской Федерации, так и ее субъектов не позволяет в полной мере выразить удовлетворение проводимой в данном направлении нормотворческой работой. В настоящее время необходимое взаимодействие между органами внутренних дел и общественными формированиями требует дальнейшего совершенствования и правового регулирования. И это связано прежде всего с финансированием деятельности добровольных формирований населения и социальной защищенностью их членов.

Однако, на наш взгляд, создание муниципального унитарного предприятия «Муниципальная охрана» наиболее приемлемо в настоящее время. Именно подобная идея длительное время формировалась законодателем с МВД России и получила закрепление в первоначальном тексте Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» в форме «муниципальной милиции». Именно цель наделить органы местного самоуправления самостоятельными органами правопорядка предполагала кардинальное изменение, влияющее на ситуацию с охраной общественного порядка на улицах городов и сел.

Вполне очевидно, что пока о таком зарубежном опыте, как муниципальные правоохранительные органы Германии, Великобритании и США, в Российской Федерации говорить слишком рано, но создание структуры, которая восполнила недостающее звено в системе обеспечения правопорядка, заполненного массивом частных охранных организаций,

возрождаемыми народными дружинами, патрулями общественных организаций в предвыборные периоды, необходимо. Создание муниципальной охраны требует тщательной проработки вопросов о ее правовой форме, функциях, компетенции, включая возможность применения мер принуждения (в том числе физической силы, специальных средств и оружия), что во многом и определит ее необходимость.

## 2.2. Формы непосредственного участия населения по осуществлению охраны общественного порядка

Вовлечение граждан и общественных объединений в деятельность по охране правопорядка является центральной идеей концепции социального партнерства полиции и общества, реализованной в развитых зарубежных странах и на практике доказавшей свою эффективность. Необходимо отметить, что полиция во всех странах более эффективно выполняет возложенные на нее обязанности во взаимодействии с различными институтами гражданского общества. Следует отметить, что в истории нашей страны имеется достаточно богатый опыт взаимодействия полиции и добровольных народных дружин, в этой связи рассмотрение обозначенной проблемы представляется достаточно актуальным.

Принципы социального взаимодействия и поддержки со стороны граждан были закреплены в новом законе «О полиции»<sup>1</sup>, принятом в России 10 лет назад. Был взят курс «на сближение, консолидацию органов полиции с общественными структурами»<sup>2</sup>. Кроме того, правовые основы и формы

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ 2011 г. № 7. Ст. 900.

<sup>2</sup> Майоров В.И. Повышение уровня доверия к деятельности полиции как направление реформы органов внутренних дел / В.И. Майоров // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина: в 2 частях. 2012. С. 10-14

взаимодействия правоохранительных органов и общественности закреплены в следующих нормативных правовых актах:

- Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»;

- Приказ МВД России от 21 июля 2014 года № 597 «Вопросы взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и народных дружин»<sup>1</sup>;

- Приказ МВД России от 21 июля 2014 года № 599 «О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности»<sup>2</sup> и др.

Именно в деятельности народных дружин законодатель усматривает большой потенциал для эффективной профилактики преступлений и борьбы с ними. Свою роль здесь сыграл позитивный опыт советского времени, когда народные дружины оказывали значительную помощь милиции в ее работе. Согласно закону «Об участии граждан в охране общественного порядка» народная дружина является одной из форм участия граждан в охране общественного порядка наряду с содействием полиции, внештатным сотрудничеством, участием в поиске лиц, пропавших без вести, а также участием в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности.

При этом данные объединения следует отличать от дружин, поскольку общественное объединение правоохранительной направленности – не имеющее членства общественное объединение, сформированное по инициативе граждан для участия в охране общественного порядка. А

---

<sup>1</sup> Приказ МВД России от 21 июля 2014 г. N 597 «Вопросы взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и народных дружин» // Текст официально опубликован не был. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/70827200/> (дата обращения: 20.04.2021).

<sup>2</sup> Приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 599 «О Порядке формирования и ведении регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности»// Текст официально опубликован не был. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 20.04.2021).

народная дружина представляет собой основанное на членстве общественное объединение, участвующее в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления<sup>1</sup>.

Таким образом, организация народных дружин происходит на основе реализации принципа взаимодействия и сотрудничества, суть которого заключается в том, что «полиция при выполнении возложенных на нее обязанностей может использовать возможности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций в порядке, установленном законодательством РФ»<sup>2</sup>.

Основными принципами участия граждан в охране общественного порядка являются:

- 1) добровольность;
- 2) законность;
- 3) приоритет защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 4) право каждого на самозащиту от противоправных посягательств всеми способами, не запрещенными законом;
- 5) взаимодействие с органами внутренних дел (полицией), иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- 6) недопустимость подмены полномочий органов внутренних дел (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1536

<sup>2</sup> Майоров В.И. Совершенствование деятельности полиции на основе общественного доверия и поддержки граждан / Майоров В.И. // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права – сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения): в 3-х томах. Под редакцией Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. 2016. С. 114-122

Создавать народные дружины могут граждане РФ, изъявившие желание участвовать в охране общественного порядка, в форме общественной организации с уведомлением органов местного самоуправления, территориального органа внутренних дел. Решение о внесении в региональный реестр народной дружины или общественного объединения правоохранительной направленности принимается в течение месяца с момента регистрации заявления в книге учета заявлений о внесении народной дружины или общественного объединения правоохранительной направленности в региональный реестр.

Деятельность добровольных народных дружин ведется по следующим направлениям:

- 1) содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка;
- 2) участие в предупреждении и пресечении правонарушений на территории по месту создания народной дружины;
- 3) участие в охране общественного порядка в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций;
- 4) распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах<sup>1</sup>.

Границы территории, к которой будет отнесена народная дружина, устанавливаются представительными органам муниципальных образований. При этом на одной территории, как правило, допускается создание лишь одной народной дружины.

Не разрешено:

- привлечение народной дружины к охране общественного порядка на территории за пределами установленных ей границ;
- участие народных дружин в охране общественного порядка до внесения их в региональный реестр;

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1536

- создание народных дружин при политических партиях и религиозных объединениях, а также создание и деятельность политических партий и религиозных объединений внутри народных дружин.

На практике выходит, что к дружинникам и их организации предъявляется немало различных требований со стороны законодательства и органов власти, что может затруднить их работу. Упорядочение деятельности народных дружин и установление критериев к их созданию и работе обусловило сокращение количества дружин, действовавших до принятия закона 44-ФЗ в 2014 году, они либо прекратили существование из-за несоответствия новым требованиям, либо были объединены.

Так, по данным МВД России, количество народных дружин за период действия закона 44-ФЗ сократилось с 14 тыс. до 8,5 тыс.<sup>1</sup>. В действующих на сегодняшний день дружинах состоят около 200 тыс. граждан. В 2020 году при их содействии было пресечено более 800 тыс. преступлений в общественных местах, выявлено свыше 370 административных правонарушений и задержано более 285 тыс. правонарушителей<sup>2</sup>.

В целом позитивно оценивая деятельность народных дружинников, нельзя не выделить ряд существенных проблем, касающихся функционирования данной формы участия граждан в охране общественного порядка. Проанализируем некоторые проблемы на примере деятельности добровольных народных дружин в Челябинской области. Территориальным нормативным правовым актом, регулирующим деятельность народных дружин, является закон Челябинской области от 31.03.2015 №148-30 (ред. от 30.06.2016) «О некоторых вопросах правового регулирования участия граждан в охране общественного порядка». В самом законе обозначено, что он «регулирует отношения, связанные с участием граждан Российской Федерации в охране общественного порядка на территории Челябинской

---

<sup>1</sup> Требования к гражданам, принимаемым в народные дружины, предлагают ужесточить // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru/news/705886/#ixzz4Ex3FNfVh> (Дата обращения: 01.03.2021).

<sup>2</sup> Там же.

области»<sup>1</sup>. Однако регулирование осуществляется весьма ограниченно: всего в законе содержится 6 статей, определяющих вопросы функционирования штаба, материальных выплат дружинникам и оформления их удостоверений. Тогда как по прочим вопросам, по-видимому, следует обращаться к федеральным нормативным правовым актам. Вместе с тем на территориях многих муниципальных образований существуют собственные нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность общественных объединений правоохранительной направленности с учетом местных особенностей. Некоторые подвижки в этом направлении имеются, например, принятие 30 октября 2015 года Положения «Об оказании поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создании условий для деятельности народных дружин на территории Миасского городского округа».

Также каждая народная дружина должна иметь свой устав, в сети Интернет можно найти сотни уставов дружин различных муниципальных образований, однако как на официальных, так и на неофициальных сайтах Челябинской области нет ни одного устава народной дружины, что является одним из признаков неразвитости данной формы участия граждан в охране общественного порядка на рассматриваемой территории. Невысокий уровень организации народных дружин наглядно демонстрируют и данные регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности Челябинской области.

На 01 января 2021 года в областном реестре народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности Челябинской области зарегистрировано 118 общественных объединения правоохранительной направленности общей численностью 1378 человек, прирост составил 32 народные дружины, из которых: 27 – созданы по линии

---

<sup>1</sup> Закон Челябинской области от 31.03.2015 №148-30 (ред. от 30.06.2016) «О некоторых вопросах правового регулирования участия граждан в охране общественного порядка» // СПС «КонсультантПлюс».



обеспечения безопасности дорожного движения, 3 – дружины из числа казачьих обществ. Получается, что в среднем каждая из зарегистрированных дружин имеет менее 20 человек в своем составе. Дружины столь немногочисленного состава вряд ли способны эффективно осуществлять функции по охране правопорядка в таком крупном территориальном образовании, как Челябинская область. Очевидно, что необходимо уделять внимание дальнейшему развитию народных дружин, оказывать содействие гражданам, участвующим в охране общественного порядка, и их объединениям, создавать благоприятные условия для их деятельности<sup>1</sup>.

С начала года на территории Челябинской области с помощью членов народных дружин и общественных объединений пресечено 6508 административных правонарушений, раскрыто 97 преступлений, задержано 11 лиц из розыска, оказано содействие по обеспечению охраны общественного порядка в 1223 массовых и 922 оперативно-профилактических мероприятиях, в составе совместных патрулей с сотрудниками наружных нарядов и участковыми уполномоченными полиции – 4162 раза.

Кроме того, по инициативе ГУ МВД России по Челябинской области представители общественных объединений и добровольных народных дружин участвуют в работе по выявлению в сети Интернет деструктивного (опасного) контента. В рамках подготовки народных дружинников по выявлению в сети Интернет деструктивного контента по инициативе ГУ МВД проведены занятия руководителем "Центра мониторинга социальных сетей" Правительства Челябинской области Щетининой Е.В. До членов народных дружин доведены основные понятия и проблемные вопросы в деятельности киберволонтера, каналы и механизмы распространения деструктивного контента, виды деструктивного контента (по линии

---

<sup>1</sup> Информация о результатах работы членов народных дружин по выявлению в сети Интернет деструктивного контента за 2020 год. – Режим доступа: <https://74.мвд.рф/document/22760582> (Дата обращения: 03.03.2021)

экстремизма, молодежных субкультур, пропаганды суицидального поведения, наркотиков и др.), профилактика деструктивного контента.

За 2020 год выявлено 11 интернет-сайтов, имеющих информацию деструктивного характера (города Златоуст и Магнитогорск). Как положительный пример, членами народной дружины города Златоуста в ходе мониторинга сети Интернет выявлено 10 интернет-сайтов по распространению наркотических средств бесконтактным способом<sup>1</sup>.

Еще одной проблемой является материальное стимулирование граждан, участвующих в охране общественного порядка. В соответствии со ст. 26 закона 44-ФЗ, «органы государственной власти и органы местного самоуправления за счет средств соответствующих бюджетов могут осуществлять материальное стимулирование деятельности народных дружинников». Необходимость такого стимулирования несомненна, поскольку дружинники тратят личное время и силы на выполнение части полицейской работы, однако если полицейские получают за свою службу заработную плату, то и дружинники не должны трудиться бесплатно. Кроме того, материальный стимул будет способствовать повышению эффективности их деятельности, привлечению в народные дружины новых членов, увеличению количества дружин. Главным управлением по взаимодействию с правоохранительными и военными органами Челябинской области предусмотрено создание комиссии по принятию решений о вознаграждении членов народных дружин. Предполагается, что ГУ МВД России по Челябинской области для определения кандидатов на вознаграждение проведет конкурсный отбор, направленный на определение народных дружинников, имеющих лучшие показатели в охране общественного порядка, и по результатам проведения данного отбора представит необходимые документы на комиссию поощрению для

---

<sup>1</sup> Информация о результатах работы членов народных дружин по выявлению в сети Интернет деструктивного контента за 2020 год. – Режим доступа: <https://74.мвд.рф/document/22760582> (Дата обращения: 03.03.2021)

рассмотрения и принятия решения. Для вознаграждения наиболее активных членов народных дружин определена денежная премия в размере 20 000 рублей<sup>1</sup>.

Одним из требований, предъявляемых к народным дружинникам, является прохождение ими специальной подготовки в соответствии с Приказом 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».

В Приказе определена цель подготовки народных дружинников – получение знаний, умений и навыков, необходимых в их деятельности, а также ряд стоящих перед ними задач<sup>2</sup>:

«1. Ознакомление с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, правовыми актами МВД России, регламентирующими деятельность народных дружинников, и их практическое применение при участии в охране общественного порядка.

2. Формирование, закрепление, развитие у народных дружинников практических навыков к действиям при участии в охране общественного порядка.

3. Ознакомление с мерами личной безопасности и приемами самозащиты при участии в охране общественного порядка.

4. Поддержание у народных дружинников постоянной готовности участвовать в предупреждении и пресечении правонарушений.

5. Формирование навыков оказания первой помощи».

Подготовка народных дружинников осуществляется в форме инструктажей, которые должны проводиться должностными лицами территориального органа МВД России. Согласно Приказу инструктажи

---

<sup>1</sup> Административно-территориальное устройство Челябинской области [Электронный ресурс]. – URL: <http://pravmin74.ru/administrativnoe-delenie> (дата обращения 21.03.2021)

<sup>2</sup> 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» (по состоянию на 07.04.2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

должны занимать не более 30 минут, однако за столь короткий промежуток времени невозможно должным образом подготовить к работе народного дружинника. Считаем, что для достижения цели, указанной в рассматриваемом Приказе, необходима организация специальных курсов для народных дружинников, которые могут создаваться при учебных заведениях правоохранительной направленности под контролем МВД России. Курсы должны иметь определенную программу, включающую сдачу зачета по их окончанию<sup>1</sup>.

Таким образом, повысится компетентность народных дружинников, они смогут эффективно решать стоящие перед ними задачи по охране общественного порядка. В городах Челябинской области имеется большое количество учебных заведений, обучающих среди прочего по специальности «Правоохранительная деятельность» (ЧелГУ, ЮУрГУ и др.). К работе по подготовке дружинников и участию в дружинах можно привлекать студентов старших курсов данного направления, поскольку они уже обладают необходимыми компетенциями, и закрепление знаний на практике будет полезно, в том числе им самим. Значимым вопросом в деятельности народных дружин является организация их взаимодействия с полицией.

Взаимодействие, по нашему мнению, должно осуществляться с участковыми уполномоченными полиции, поскольку именно они в своей профессиональной деятельности осуществляют взаимодействие с учреждениями, организациями, общественными объединениями и гражданами. Эффективное взаимодействие с народными дружинниками способствовало бы достижению успешных результатов деятельности участкового уполномоченного полиции.

В заключение следует отметить, что для усиления эффективности деятельности добровольных народных дружин необходимо проводить работу

---

<sup>1</sup> Майоров В.И. Проблемы организации добровольных народных дружин как формы участия граждан в охране общественного порядка (на примере Челябинской области) // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2016. № 4. С. 9 - 14.

по повышению правовой культуры населения, поскольку без повышения уровня правосознания народные дружинники не будут восприниматься гражданами должным образом.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Охрана представляет собой систему мер, которые предназначены для того, чтобы не допустить нарушений прав и интересов участников конкретных правоотношений, а защита вступает в действие, когда нарушение прав и интересов уже произошло.

Применительно к охране общественного порядка остается только уточнить, что охрана в данном случае предполагает установление и поддержание организационно-правовых мер, применяемых уполномоченными на то органами и должностными лицами, с целью обеспечения реализации прав и свобод граждан в соответствии с особенностями конкретных общественных мест.

Функция обеспечения общественного порядка на уровне муниципалитетов очевидна, однако в рамках конституционной реформы не совсем ясна мотивация исключения рассматриваемого положения из Конституции РФ. На сегодняшний день сложно оценить результаты изменений конституционного положения относительно роли органов местного самоуправления по обеспечению охраны общественного порядка, поскольку законодательные изменения пока не повлияли на практику реализации данной функции местных органов. Сохранение общественного порядка, а равно соблюдение всех правил поведения, для сохранения порядка в обществе достаточно важно. Анализ нормативного регулирования полномочий органов местного самоуправления показал, что большая часть находится в различных правовых актов. Это показывает отсутствие систематизации в законодательстве относительно всего перечня полномочий.

В 2016 году рядом депутатов было предложено решение по устранению данного недостатка путем принятия Федерального закона «О муниципальной милиции», который бы объединил все основные элементы деятельности органов местного самоуправления по охране общественного

порядка воедино. Данный законопроект рассматривался на протяжении двух лет в плоть до 2018 года, но так и не нашел подтверждение и не был принят. В замечаниях об отклонении данного законопроекта указывались такие недостатки, как дополнительное финансирование для заработных плат и пенсионного обеспечения, дублирование полномочий с иными нормативными правовыми актами и другое. Тем не менее, на наш взгляд, принятие данного закона было бы уместно, так как это бы удвоило силы предупреждения преступности в России в целом и в регионах в частности.

К основным формам деятельности органов местного самоуправления по охране общественного порядка является работа с по предупреждению, пресечению и выявлению причин и условий совершения различного рода правонарушений. Существует административная комиссия и комиссия по делам несовершеннолетних. Проведя всесторонний анализ, можно с уверенностью сказать, что успехи в деятельности в данных комиссиях есть, но и также имеются проблемы, которые требуют решения. Постоянное совершенствование данного направления деятельности приведет к более эффективной работе и снижению нарушений со стороны граждан.

Деятельность административных комиссий является весьма спорным инструментом органов местного самоуправления в охране общественного порядка. Данная проблема может решиться с помощью более качественного отбора членов административной комиссии и наличие у них юридического образования, а по возможности и практику работы в правоохранительных органах.

Формы взаимодействия территориальных органов МВД России (полиции) и органов местного самоуправления по вопросам охраны общественного порядка не соответствуют потребностям и сводятся лишь к общественному контролю последних над деятельностью органов внутренних дел. Кроме того, не является редкостью формальный подход органов местного самоуправления к вопросам охраны общественного порядка.

Одним из возможных способов решения проблем в сфере взаимодействия органов внутренних дел и органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка может стать создание муниципального унитарного предприятия «Муниципальная охрана». Это должно обеспечить сотрудничество с органами внутренних дел по обеспечению общественного порядка и охране имущества на территории муниципального образования, осуществлению функции по оказанию помощи правоохранительным органам. При этом предполагается создание принципиально нового органа охраны общественного порядка, осуществляющего также функции охраны и защиты муниципальных имущества и объектов, а на договорной основе – оказание охранных услуг физическим и юридическим лицам.

Еще одним немаловажным инструментом в охране общественного порядка являются добровольные народные дружины. Но при этом стоит отметить, что не все входящие в состав народные дружинники имеют опыт и достаточные знания в данной сфере. Поэтому следует оценивать уровень компетентности, при включении в состав добровольной народной дружины.

При должном уровне компетентности, народные дружинники смогут эффективно решать стоящие перед ними задачи по охране общественного порядка. В городах Челябинской области имеется большое количество учебных заведений, обучающих среди прочего по специальности «Правоохранительная деятельность» (ЧелГУ, ЮУрГУ и др.). К работе по подготовке дружинников и участию в дружинах можно привлекать студентов старших курсов данного направления, поскольку они уже обладают необходимыми компетенциями, и закрепление знаний на практике будет полезно, в том числе им самим. Значимым вопросом в деятельности народных дружин является организация их взаимодействия с полицией.

Взаимодействие, по нашему мнению, должно осуществляться с участковыми уполномоченными полиции, поскольку именно они в своей профессиональной деятельности осуществляют взаимодействие с



учреждениями, организациями, общественными объединениями и гражданами. Эффективное взаимодействие с народными дружинниками способствовало бы достижению успешных результатов деятельности участкового уполномоченного полиции.

В заключение следует отметить, что для усиления эффективности деятельности добровольных народных дружин необходимо проводить работу по повышению правовой культуры населения, поскольку без повышения уровня правосознания народные дружинники не будут восприниматься гражданами должным образом.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ 1            НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ  
ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 года (в ред. 01.07.2020) // Российская газета. 1993. № 237.
2. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 30.04.2021) // Российская газета. 2011. № 25.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 23.03.2021) // Российская газета. 2003. № 202.
4. Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ред. от 30.12.2020) // Российская газета. 2004. № 131.
5. Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Российская газета. 2016. № 139.
6. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 14 ст. 1536
7. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации от 22 мая 1995 г. № 21 ст. 1930
8. Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Российская газета. 2011. № 75.

9. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Российская газета. 1994. № 250.
10. Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» // Российская газета. 1996. № 241.
11. Закон РФ от 11 марта 1992 г № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 17. Ст. 888.
12. Закон Челябинской области от 27 мая 2010 года № 583-ЗО «Об административных комиссиях и о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию административных комиссий и определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» // Южноуральская панорама. 2010. №135.
13. Закон Челябинской области от 31.03.2015 №148-30 (ред. от 30.06.2016) «О некоторых вопросах правового регулирования участия граждан в охране общественного порядка» // Южноуральская панорама. 2015. №56.
14. Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 802 «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 23. Ст. 2755
15. 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» // Российская газета. 2014. № 229.
16. Указ Президента РФ от 17 сентября 1998 г. N 1115 «О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации

охраны общественного порядка органами местного самоуправления» (с изменениями и дополнениями) (утратил силу)

17. Положение о советской милиции (утверждено Постановлением СМ СССР от 17. 08.1962 г. № 901. // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30. 01. 2021) (Документ утратил силу)
18. Положение о советской милиции (утверждено Постановлением СМ СССР от 08. 06.1973 г. № 385 // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30. 01. 2021) (Документ утратил силу).

## РАЗДЕЛ 2

## ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

19. Аврутин, Ю.Е. К вопросу о понятиях и дефинициях в административно-правовой теории и практике / Ю.Е. Аврутин // Административное право и процесс. 2013. №9. С.7-14.
20. Аксенов, В.Г. Взаимодействие органов внутренних дел с добровольными народными дружинами / В.Г. Аксенов, И.И. Веремеенко, С.С. Стрельников. М., 1975. 256 с.
21. Бурылова, Л.А. К вопросу о разграничении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти в сфере охраны общественного порядка / Л.А. Бурылова // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. №4. С. 87-89.
22. Веремеенко, И.И. Сущность и понятие общественного порядка / И.И. Веремеенко // Советское государство и право. 1982. № 3. С. 26-31.
23. Виноградов, М.Ю. Организационно-правовые аспекты участия органов местного самоуправления в охране общественного порядка (результаты социологического исследования) / М.Ю. Виноградов // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2020. № 1 (47). С. 105.

24. Гранин, А.Ф. Теоретические вопросы социалистической законности в деятельности органов внутренних дел: автореф. дисс. д-ра юрид. Наук / А.Ф. Гранина. Киев, 1975. 99с.
25. Границкий, Р.Б. Административно-правовые средства предупреждения правонарушений в общественных местах: дисс. ... канд. юрид. Наук / Р. Б. Границкий. Хабаровск, 2011. 234с.
26. Григонис, Э.П. Теория государства и права / Э.П. Григонис СПб.: Питер, 2002. 652с.
27. Гришаев, П.И. Соучастие по советскому уголовному праву / П. И. Гришаев, Г. А. Кригер. Москва : Госюриздат, 1959. 255 с.
28. Дементьев, А.Н. Соотношение предмета и методов правового регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления / А.Н. Дементьева // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 25-34
29. Ермаков, К.К. Взаимодействие и координация в органах внутренних дел / К.К. Ермаков. М.: ВШ МВД СССР, 1971. 85 с.
30. Еропкин, М.И. Управление в области охраны общественного порядка / М.И. Еропкин. М., 1965. 215с.
31. Зарубин, В.И. Понятие общественного порядка как объекта хулиганства / В.И. Зарубин // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 67-71.
32. Игнатюк А.З. Роль органов местного управления и самоуправления в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности / А.З. Игнатюк, С.С. Колеско // Вестник Полоцкого государственного университета. Сер. Д. Экономические и юридические науки. 2020. № 13. С. 108–111.
33. Ключниченко, А. П. О понятии социалистического общественного порядка / А.П. Ключниченко. Киев: ВШ МВД СССР, 1970. 226с.

34. Коротких, А.Г. О сути значений понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» / А.Г. Коротких // Вестник Воронежского института МВД России. 2011. №3. С. 40-47.
35. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. М.: Проспект, 2012. 266с.
36. Кочев В.А., Маленин Н.С. Охрана прав личности советским законодательством / В.А. Кочев, Н.С. Маленин. М., 1985. 267с.
37. Курдюк, П.М. Правоохранительная функция публичной власти и ее особенности применительно к органам местного самоуправления: концептуально-правовой аспект / П.М. Курдюк, И.В. Упоров // Общество и право. 2019. № 2 (68). С. 142-149.
38. Ковальшина, Т.О. Организация охраны общественного порядка на территории муниципальных образований с привлечением добровольных народных дружин /Т.О. Ковальшева // Академическая публицистика. 2019. № 2. С. 108–114.
39. Каляшин, А.В. О формах участия органов местного самоуправления в охране общественного порядка / А.В. Каляшин, О.В. Карпов // Актуальные проблемы публичного права: сб. науч. тр. междунар. науч.-практ. конф.: в 2 т. / редкол.: О.Н. Дядькин (пред.) [и др.]. 2019. С. 308–313.
40. Липатов, М.И. Организационное обеспечение взаимодействия органов внутренних дел с иными государственными органами, общественными организациями и трудовыми коллективами: лекция / М.И. Липатов. М.: Акад. МВД СССР, 1990. 25 с.
41. Майоров, В.И. Повышение уровня доверия к деятельности полиции как направление реформы органов внутренних дел / В.И. Майоров // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора

- юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина: в 2 частях. 2012. С. 10-14
42. Майоров, В.И. Совершенствование деятельности полиции на основе общественного доверия и поддержки граждан / Майоров В.И. // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права – сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения): в 3-х томах. Под редакцией Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. 2016. С. 114-122
43. Майоров, В.И. Проблемы организации добровольных народных дружин как формы участия граждан в охране общественного порядка (на примере Челябинской области) // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2016. № 4. С. 9 - 14.
44. Никишин, И.И. Варианты разграничения полномочий федеральной полиции и муниципальной милиции по охране общественного порядка в муниципальных образованиях / И.И. Никишин // Академическая публицистика. 2019. № 2. С. 138–142.
45. Попов, А.В. К вопросу о соотношении понимания общественного порядка обществом и государством в России в начале XX века / А.В. Попов // Пробелы в российском законодательстве. 2019. № 3. С. 38-42.
46. Рахимова, Ю.И. Участие органов местного самоуправления в обеспечении общественного порядка / Ю.И. Рахимова // Актуальные вопросы местного самоуправления в Российской Федерации: сб. науч. ст. по итогам I всерос. науч.-практ. конф., посвященной Дню местного самоуправления / отв. ред. Р.М. Усманова. 2018. С. 166-174.
47. Сахно, А.И. Конституционные основы деятельности органов местного самоуправления по созданию службы охраны общественного порядка / А.И. Сахно // Проблемы защиты прав человека в Российской Федерации и Республике Казахстан: материалы междунар. круглого стола с онлайн-участием / отв. ред. О.Ю. Винниченко. 2020. С. 93-101.

48. Серегин, А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления / А.В. Серегин. М., 1975. 194с.
49. Соколов, А. Ю. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / ред. А. Ю. Соколов. М.: Норма, 2016. 350 с.
50. Строева, О.А. Охрана общественного порядка как одно из направлений деятельности полиции / О.А. Строева, Е.С. Лимарева // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения: состояние, проблемы, пути совершенствования. 2019. №1 (2). С.422–426
51. Хропанюк, В.Н. Теория государства и права / В.Н. Хропанюк. М., 1990. 566с.
52. Хомяков, И.Д. Проблемы понятия охраны общественного порядка как формы реализации правоохранительной функции государства /И.Д. Хомякова // Вестник Вятского государственного университета. 2019. № 4. Т.5. С. 151-159.
53. Цикарашвили, О.Г. Охранительная функция российского права: дис. ... канд. юрид. наук. / О.Г. Цикарашвили. Саратов, 2008. 248с.
54. Шванков, В.М. Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел: учеб. Пособие / В.М. Шванков. М., 1978. 233с.
55. Южаков, А.Б. Деятельность участковых уполномоченных милиции в сфере охраны общественного порядка: дис ... канд. юрид. наук. / А.Б. Южаков. Челябинск, 2004. 169с.

### РАЗДЕЛ 3                    ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ И МАТЕРИАЛЫ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

56. Решение № 12-235/2020 от 1 ноября 2020 г. Златоустовский городской суд (Челябинская область). – Режим доступа: <https://sudact.ru> (Дата обращения: 21.04.2021).



57. Решение № 7-574/2020 от 27 августа 2020 г. по делу № 7-574/2020 Челябинский областной суд (Челябинская область) - Административное – Режим доступа: <https://sudact.ru> (Дата обращения: 21.04.2021).
58. Сводная статистическая информация о результатах рассмотрения дел об административных правонарушениях административными комиссиями Челябинской области за 12 мес. 2020 года [Электронный ресурс]. – URL: <https://just.gov74.ru/> (дата обращения 21.03.2021)
59. Административно-территориальное устройство Челябинской области [Электронный ресурс]. – URL: <http://pravmin74.ru/administrativnoe-delenie> (дата обращения 21.03.2021)
60. Информация о результатах работы членов народных дружин по выявлению в сети Интернет деструктивного контента за 2020 год. – Режим доступа: <https://74.мвд.рф/document/22760582> (Дата обращения: 03.03.2021)
61. Требования к гражданам, принимаемым в народные дружины, предлагают ужесточить // [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru/news> (Дата обращения: 01.03.2021)
62. Информация о результатах работы членов народных дружин по выявлению в сети Интернет деструктивного контента за 2020 год. – Режим доступа: <https://74.мвд.рф/document/22760582> (Дата обращения: 03.03.2021)