Министерство внутренних дел Российской Федерации

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Казанский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Кафедра административного права и административной деятельности и управления УВД

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

на тему:«Правовые основы привлечения граждан к охране общественного порядка»

Выполнил:
___Мингалиев Айрат Ринатович_____
(фамилия, имя, отчество)
правовое обеспечение национальной_____
безопасности, 2012, 122 учебная группа_____
(специальность, год набора, № группы)
Руководитель:
кандидат экономических наук, , преподаватель кафедры административного права и административной деятельности и управления УВД _____
(ученая степень, ученое звание, должность)
___Кудасова Ольга Игоревна_____
(фамилия, имя, отчество)
Рецензент:
_____
(ученая степень, ученое звание, должность)
_____
(фамилия, имя, отчество)

К защите _____
(допущена, дата)

Начальник кафедры ___Алиуллов Р.Р.__

Дата защиты: "___" _____20___г. Оценка _____

г. Казань 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 3

ГЛАВА 1 СОВРЕМЕННЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА 6

§1 Участие граждан в охране общественного порядка: история и современность 6

§2 Правовое регулирование участия общественности в охране общественного порядка 11

ГЛАВА 2 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ФОРМ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА 25

§1 Развитие организационных форм участия граждан в охране общественного порядка 25

§2 Приоритетные направления совершенствования законодательства об участии граждан в охране общественного порядка..... 32

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 51

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 56

ПРИЛОЖЕНИЕ 57

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования административно-правового регулирования участия объединений граждан в охране общественного порядка обусловлена необходимостью дальнейшего совершенствования правовых основ функционирования Российского общества, где особое внимание должно уделяться реализации личных прав и свобод человека и гражданина.

Любое правовое государство должно гарантировать своим гражданам право на создание общественных объединений и, правоохранительных, в том числе. За последнее годы можно увидеть существенные изменения законодательства в сфере участия граждан в охране общественного порядка, так как организация и функционирование объединений граждан в вышеуказанной сфере требует повышения качества правовой регламентации данной деятельности. При этом необходимо учитывать соблюдение баланса интересов государства и реализации прав граждан по участию их в управлении делами государства.

Участие объединений граждан в охране общественного порядка в настоящее время приобретает все большую актуальность. В связи с этим законодатель в своих решениях делает акцент на изменении правовоых основ, регулирующих правовые отношения в данной сфере.

Привлечение гражданского общества к охране общественного порядка не менее актуально и в зарубежных странах. Охрана правопорядка с акцентом на предупреждение преступлений – основная цель любого полицейского департамента. Без поддержки со стороны населения борьба с преступностью не может иметь успеха. Инициативы по предупреждению преступности с участием населения заслуживают серьезного внимания. Их число всё время растет. Например, в Англии – это программа «Наблюдение за домом соседа», в которой принимают участие свыше одного миллиона жителей Лондона, в США – это система «соседского надзора» (г. Феникс, штат Аризона), сущностью которых является постоянное наблюдение живущих рядом жителей за всеми преступными проявлениями в их районе. Кроме того, в США осуществляется также программа Block Watch (наблюдение с целью предупреждения опасных ситуаций и преступности), когда граждане сообщают обо всем, что может ассоциироваться с преступностью. Данные инициативы были поддержаны Десятым конгрессом ООН, где была принята «Венская декларация о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI века», которая провозгласила, что «эффективные действия в области предупреждения преступности и уголовного правосудия требуют участия различных сегментов

гражданского общества, в том числе средств массовой информации и частного сектора. [1].

Состояние российской преступности в настоящее время остается на достаточно высоком уровне. За 2016 год зарегистрировано 648828 преступлений, совершенных в общественных местах, что в соотношении с аналогичными показателями предыдущего года (АППГ 630364) свидетельствует о росте криминогенной составляющей, а также складывающейся угрозе общественной безопасности, являющейся одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере национальной безопасности Российской Федерации. В связи с этим деятельность объединений граждан в сфере охраны общественного порядка может сыграть немаловажную роль: с одной стороны это деятельность есть вклад населения в укрепление правопорядка, а с другой стороны - расширение сотрудничества с правоохранительными органами укрепляет доверие к ним со стороны населения.

Степень научной разработанности темы. Общетеоретическую основу исследования составляют труды ученых А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, В.В. Борисова, И.И. Веремеенко, А.М. Воронова, М.И. Еропкина, Ф.Е. Колонтаевского, А.П. Коренева, И.Ш. Килясханова, Ю.М. Козлова, А.А. Кармолицкого, М.Я. Масленникова, В.П. Сальникова, А.В. Серегина, В.П. Первого, Н.Ф. Поповой, Л.Л. Попова, Ц.А. Ямпольской и др.

Целью написания дипломной работы является исследование правовых основ привлечения граждан к охране общественного порядка с учетом современного состояния российского общества, а также разработке рекомендаций направленных на совершенствование административного законодательства в указанной сфере.

Исследования, проведенные в ходе выполнения данной работы, определили следующие задачи:

1. оценить исторические и современные аспекты участия граждан в охране общественного порядка.
2. рассмотреть правовое регулирование участия общественности в охране общественного порядка.
3. изучтить развитие организационных форм участия граждан в охране общественного порядка.
4. проанализировать приоритетные направления совершенствования законодательства об участии граждан в охране общественного порядка.

---

[1] Десятый Конгресс Организации Объединенных наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. //Сборник документов. Из-во Юлшформ. - М., 2001. С. 359.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере административно-правового регулирования участия объединений граждан в охране общественного порядка.

Предметом исследования служат административные правовые нормы, регламентирующие порядок участия объединений граждан в охране общественного порядка и практика их применения.

Методологическую основу исследования составил комплекс общенаучных и частнонаучных методов познания, к которым относятся формально-логический, историко-правовой и сравнительно-правовой.

Структурно работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

В первой главе будут изучены современные предпосылки и формы участия граждан в охране общественного порядка.

Во второй главе работы будут рассмотрены основные направления совершенствования правового регулирования и организационных форм участия граждан в охране общественного порядка.

Перейдем к рассмотрению основных положений работы.

1 СОВРЕМЕННЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

1.1 Участие граждан в охране общественного порядка: история и современность

Сегодня по данным Министерства внутренних дел Российской Федерации совместно с полицией правопорядок обеспечивают свыше 36 тыс. общественных формирований, насчитывающих более 383 тыс. добровольных помощников, из которых более 18 тыс. народных дружин общей численностью свыше 230 тыс. человек. С их участием раскрыто 42,6 тыс. преступлений, выявлено почти полмиллиона административных правонарушений.

Организация современных добровольных объединений правоохранительной направленности в настоящее время опирается на многолетний опыт и традиции, поскольку первые народные дружины, оказывавшие помощь полиции, появились в России еще в начале прошлого века, в 1913 году.

В 1913-1917 гг. в крупных промышленных городах создавались группы оказания помощи милиции в охране общественного порядка, носившие в то время различные наименования: в Сибири - «Дружины содействия милиции», в Петрограде - «Комиссия общественной помощи милиции» и др. В середине 20-х годов при местных Советах были учреждены административные комиссии, в состав которых входили лица, изъявившие желание оказывать помощь в работе органов милиции. В 1926 г. административные комиссии в ряде мест получили новое название: «Комиссия общественного порядка» (КОП). В эти же годы во многих городах были созданы рабочие дружины, ударные бригады, отряды или инициативные группы по борьбе с хулиганством. Члены этих формирований проходили специальное обучение. В 1928 г. были созданы добровольные общества содействия милиции (ОСОДМИЛ). Это была первая единая форма массового участия населения в охране общественного порядка.

В январе 1930 г. Совнарком РСФСР принято постановление «Об обществах содействия органам милиции и уголовного розыска»[1], регламентировавшее работу таких объединений. В 1932 году ОСОДМИЛ была преобразована в бригады содействия милиции. В 1940 году в составе этих бригад насчитывалось более 400 тыс. человек. В годы войны создавались группы охраны общественного порядка (ГООП). В апреле 1946 г. ГООП были расформированы, а их члены влились в бригады содействия милиции, просуществовавшие до конца 50-х годов.

В период Великой Отечественной войны бригады содействия милиции в сельской местности прифронтовых районов и на территории, освобожденной от немецко-фашистской оккупации, были реорганизованы в группы охраны общественного порядка (ГООП). Целью создания ГООП явилась борьба со шпионами, диверсантами в населенных пунктах, прилегающих к железнодорожным линиям, водным путям, шоссейным и грунтовым дорогам. Группы охраны получили больше самостоятельности в работе и прав по сравнению с бригадами содействия милиции.

После окончания войны в апреле 1946 г ГООП были расформированы, а их члены влились в бригады содействия милиции. В это же время был определен новый порядок организации БСМ, в соответствии с которым все руководство деятельностью бригад сосредоточивалось в низовом звене органов милиции. Следует отметить, что БСМ как форма привлечения граждан к охране правопорядка просуществовала до конца 1950-х гг.

К концу 1958 г. коллективы ряда передовых предприятий Ленинграда первыми в стране создали добровольные народные дружины по охране общественного порядка. Новое движение распространилось и на другие крупные промышленные центры. Опираясь на этот опыт ЦК КПСС и Совет Министров СССР 2 марта 1959 г. приняли постановление «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране» - основной политический и юридический документом, определивший задачи, полномочия и формы

1

организации ДНД вплоть до середины 1970-х гг. Вскоре в союзных республиках были приняты соответствующие положения.

На протяжении 1960-х гг. движение ДНД принимает массовый характер. Так, например, в 1971 г. в стране насчитывалось около 173 тыс. дружин, объединяющих около 7 млн. человек. В эти годы дружины в значительной мере дополняли работу органов милиции, повышали ее эффективность в деле борьбы с преступлениями и правонарушениями. За активное участие в охране общественного порядка предусматривалось поощрение дружинников - объявление благодарности, вручение почетной грамоты, занесение на Доску почета, награждение денежными премиями и ценными подарками. Администрации предприятий и учреждений было разрешено предоставлять членам ДНД дополнительные оплачиваемые отпуска сроком до трех суток в год.

В это время дружины начинают подразделяться на два вида - территориальные и специализированные. Первые обычно комплектовались из представителей коллектива предприятия или учреждения и обслуживали определенную территорию. Основная форма их деятельности - охрана порядка в общественных местах. Вторые - вели борьбу главным образом с отдельными видами правонарушений и специализировались по линии ГАИ, УИМ, ОБХСС, УР, ИДН. К специализированным дружинам относились и оперативные отряды, и комсомольские оперотряды.

20 мая 1974 г. вышло постановление ЦК КПСС и СМ СССР «О дальнейшем совершенствовании деятельности добровольных народных дружин по охране общественного порядка» [1]и Указ ПВС СССР «Об основных Обязанностях и правах добровольных народных дружин по охране общественного порядка»[2], которые создали новую нормативно-правовую базу деятельности ДНД.

В соответствии с этим Совет Министров РСФСР, постановлением от 19 июля 1974 г., утвердил новое положение о добровольных народных дружинах в

1

2

России[1]. На основании данных документов основные усилия народных дружин сосредоточивались на поддержании общественного порядка, пресечении актов хулиганства, пьянства и других антиобщественных проявлений; борьбе с хищениями соцсобственности и правонарушениями несовершеннолетних. Документы 1974 г. расширяли и систему мер поощрения отличившихся дружинников. Учреждался нагрудный знак "Отличный дружинник", кроме того предоставлялось преимущественное право на получение жилой площади, а также льготной путевки в санаторий или дом отдыха. За особые заслуги в выполнении своего общественного долга и проявленные при этом мужество и героизм, народные дружинники представлялись к государственным наградам.

В настоящее время государство большое внимание уделяет вовлечению молодежи в правоохранительную среду. В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.01.01 г. ., целью государственной молодежной политики является создание условий для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи, развитие потенциала молодежи и его использование в интересах инновационного развития страны.

Одной из эффективных форм вовлечения молодежи в социальную практику в настоящее время является деятельность молодежных добровольных дружин и отрядов правопорядка. Учитывая рост интереса молодых людей к участию в деятельности по охране общественного порядка, такие молодежные объединения во многих регионах становятся не только важным направлением добровольной общественной работы, но и эффективной формой обеспечения занятости молодежи. Кроме того, молодежные объединения правоохранительной направленности, оказывая помощь органам внутренних дел, уже сегодня играют существенную роль в профилактике правонарушений и способствуют снижению уровня преступности, в том числе в молодежной среде.

1

Так же в Республике Татарстан организован Республиканский Центр молодежных (студенческих) формирований по охране общественного порядка «Форпост» создан в 1998г. по решению Правительства Республики Татарстан. В настоящее время в 858 формированиях по охране общественного порядка состоит более 11 тыс. человек. В Новосибирске сформирована в 2009 году «Молодежная народная дружина».

Формы участия граждан : народные дружины; общественные объединения, уставные цели которых предусматривают оказание помощи правоохранительным органам; казачьи сообщества.

1.2 Правовое регулирование участия общественности в охране общественного порядка

Результатами деятельности органов государственной власти по противодействию административным правонарушениям является мнение граждан о состоянии их безопасности, доверительное отношение к правоохранительным органам населения, а также существующая статистика выявленных противоправных фактов. В последнем случае, несмотря на разрозненность и, как результат, отсутствие полноты, количество административных правонарушений показывает пугающие цифры. Только по данным ГИАЦ МВД России, в 2016 г. в Российской Федерации выявлено 76 577 620 административных правонарушений, годом раньше - 73 701 834, в 2015 г. - 68 552 184, в 2014 г. - 66 277 715[1]. Анализ представленных данных свидетельствует о неуклонном росте совершаемых административных правонарушений.

Как ни удивительно, но однозначно сказать, хорошо это или нет, трудно, поскольку фиксируемый рост административных правонарушений, с одной стороны, можно объяснить усиливающимся противоправным поведением населения, с другой стороны, повышенной активностью правоохранительных органов по выявлению фактов противоправных деяний.

Если принять первый вариант, то меры, которые применяют правоохранительные органы, неэффективны. Если верен второй вариант, то деятельность правоохранительных органов хотя и приносит результат, но скорее указывает на физические возможности механизма правовой защиты, которые, судя по увеличению количества выявленных административных правонарушений, пока растут. Третий вариант указывает одновременно на оба состояния - отрицательное первое и положительное второе.

---

[1] Сборники по России. Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации за январь - декабрь 2014 - 2016 гг.

Вместе с тем физические возможности правоохранительных органов не беспредельны, что в конечном итоге приведет к стабильному состоянию административной деликтности в официальных сводках статистики, а реально - к увеличению ее латентности.

Таким образом, любой из трех представленных вариантов либо указывает на негативную ситуацию, либо неизбежно приведет к ней.

Между тем обвинить в бездействии правоохранительные органы будет нельзя, хотя бы потому, что заявленное ими количество выявленных правонарушений, бесспорно, будет доказывать активную работу по предупреждению административных правонарушений. Этот вывод вытекает из совокупного действия норм федерального законодательства и официальной статистики. Так, например, пункт 2 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции"[1] и часть 1 ст. 3.1 КоАП РФ[2] позволяют судить о высоких результатах подразделений ОВД в деле предупреждения административных правонарушений.

Первая норма устанавливает основные направления деятельности полиции, среди которых предупреждение административных правонарушений.

Вторая норма указывает на то, как это делается: путем наложения административного наказания, целью которого и является предупреждение совершения новых административных правонарушений.

Наконец, официальная статистика административных правонарушений, выявленных сотрудниками ОВД, подтверждает активную предупредительную работу, делая полицию самым успешным "борцом" с правонарушениями. Ежегодно полиция десятки миллионов раз предупреждает совершение новых административных правонарушений. И так каждый квартал, полугодие, год... Следовательно, с каждым наказанным за административное правонарушение административная деликтность должна падать, но почему на деле она растет?!

Дело в том, что правоохранительное законодательство, указывая на функциональное назначение предупреждения административных

[1] СЗ РФ. 2011. N 7. Ст. 900
[2] СЗ РФ. 2002. N 1 (ч. I). Ст. 1

правонарушений (не допускать совершение новых правонарушений), субъекты и механизм его применения, не устанавливает его законодательного определения. Этот пробел, по нашему мнению, во-первых, является основой широкого толкования понятия "предупреждение", за которым прячется главная проблема - отсутствие сколько-нибудь ясного представления о качестве деятельности правоохранительных органов по снижению уровня административной деликтности. Во-вторых, именно такое неограниченное толкование фактически стирает грани между предупреждением и профилактикой административных правонарушений, делая эти понятия для обывателей и профессионалов тождественными.

В отсутствие глубокого научного обоснования названных выше понятий закономерна и позиция законодателя, которая "грешит" тем же "недугом". Красноречивым примером может служить Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", согласно ч. 2 ст. 1 которого противодействие коррупции - это деятельность органов государственной и муниципальной власти, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий "по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции)"[1].

Из текста Закона вытекает, что профилактика коррупции является частью мер по ее предупреждению, а это означает только одно - официальное подтверждение единства этих понятий, что, впрочем, не делает эту монолитность менее казуальной ни с теоретической, ни с практической точки зрения.

Случайный характер использования в российском праве указанных понятий подтверждается Федеральным законом от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних"[2], в ст. 2 которого к основным задачам деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних

[1] СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. I). Ст. 6228
[2] СЗ РФ. 1999. N 26. Ст. 3177

отнесено: предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому; выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий и др.

Следовательно, предупреждение административных и иных правонарушений ставится в один ряд с другими результатами, достижение которых охватывается общей для всех них деятельностью - профилактикой правонарушений.

В силу вышесказанного назрела необходимость более детально рассмотреть понятия "предупреждение" и "профилактика" правонарушений, установить их сходные и, главное, отличительные особенности.

1. Очевидно, первое сходство этих понятий находится в их главном функциональном назначении, а именно воздействовать на все, что связано с совершением правонарушения. Это субъект правонарушения, потенциальные правонарушители, деятельность государственной и местной власти, частных и общественных объединений, причины и условия, порождающие и способствующие противоправному поведению и т.п.

Вместе с тем, устанавливая то, на что направлено воздействие в деталях, обнаруживаются отличия. Так, меры предупреждения всегда направлены на какой-то конкретный круг лиц, например, совершивших административные правонарушения, или тех, кто потенциально на это способен. Этот вывод вытекает из понятия цели административного наказания, которая состоит в предупреждении новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. При этом следует подчеркнуть то, что предупредительный эффект в отношении других лиц действует лишь до тех пор, пока эти меры действительно применяются. Более того, они не охватывают ту категорию физических лиц, которые объективно не могут, или пока не могут, стать субъектами административных правонарушений. Это лица, не достигшие 16 лет, невменяемые, а также физические лица, находящиеся на стадии

новообразования коллективных субъектов права. Так как административное наказание воздействует путем устрашения, то его предупредительный эффект возможен лишь в отношении потенциальных субъектов административного правонарушения. По той же причине эта мера маловероятно сработает в отношении тех категорий лиц, кому попросту нечего терять. Например, это малообеспеченные граждане, а также юридические лица, находящиеся на стадии банкротства.

Вместе с тем в отношении указанной категории субъектов права более эффективны профилактические меры, т.к. характер их воздействия связан с мерами убеждения, формирующими стойкое правомерное поведение без использования психоматериальных и физических угроз. Это подтверждается действующим законодательством. Например, примечание к ч. 4 ст. 19.3 КоАП РФ устанавливает запрет на применение мер государственного принуждения в отношении граждан, которые не выполнили законного требования сотрудника ФСБ РФ в связи с применением ими профилактических мер в соответствии с Федеральным законом "О Федеральной службе безопасности".

В этой связи круг лиц, на которых направлено профилактическое воздействие, может быть чрезвычайно узким или, наоборот, максимально широким. Объясняется это еще и тем, что применение профилактических мер не требует столь серьезного обоснования, как меры предупреждения, т.к. последние не являются мерами государственного принуждения, а значит, не нуждаются в скрупулезной детализации законом.

Такая свобода дает возможность максимально творчески подойти к вопросу снижения административных правонарушений, учитывая многообразные особенности общественных отношений. Очевидно, меры государственного принуждения в виде административного предупреждения в силу свойств его основания - закона - такой гибкостью не обладают.

Наиболее массовой и распространенной формой участия населения в охране общественного порядка является членство в добровольных народных дружинах, общественных пунктах охраны общественного порядка и

молодежных отрядах помощи полиции. На территории Российской Федерации, по данным ЦСИ ФКУ ГИАЦ МВД России, в 2015 году было зарегистрировано более 46 тыс. общественных формирований правоохранительной направленности, численность которых составила более 439 тыс. человек, в том числе в 14,2 тыс. народных дружин состояло около 199,4 тыс. человек[1].

Таким образом, в настоящее время добровольные формирования граждан являются важным элементом системы профилактики и обеспечения общественной безопасности, как охраны общественного порядка, так и по реализации мер обеспечения первичной пожарной безопасности, профилактике безнадзорности несовершеннолетних, пропаганде правовых знаний и правовому воспитанию граждан. При этом организация охраны общественного порядка на территории муниципального образования до недавнего времени регламентировалась только Конституцией РФ, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Действовавший ранее Закон «О милиции» предусматривал существование муниципальных органов охраны общественного порядка (ч. 2 ст. 3). Пришедший ему на смену Закон «О полиции», реформировавший систему органов внутренних дел, не предусматривает создание в той или иной форме органов муниципальной полиции, а исходит из того, что полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, правовую и финансовую основу деятельности которой составляют исключительно федеральные источники.

Федеральный закон "О полиции" был направлен на реформирование системы органов внутренних дел, организации и деятельности полиции в Российской Федерации в соответствии с новыми общественными отношениями. Им, в частности, предусмотрено комплексное решение задач по устранению несогласованности норм, содержащихся в различных нормативных

[1] Лупов Д.В. Совершенствование правового обеспечения деятельности граждан по охране общественного порядка // Российский следователь. 2014. N 21. С. 47

правовых актах Российской Федерации, а также пробелов в правовом регулировании деятельности полиции. На современном этапе полиция должна сосредоточить основные усилия на защите прав и свобод человека и гражданина в соответствии с международными стандартами.

Хотя Федеральный закон "О полиции" допускает создание муниципальных правоохранительных органов и народных дружин, его нормы в части охраны общественного порядка нуждаются в концептуальном согласовании с нормами Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" с учетом конституционных положений. Согласно ст. 132 Конституции РФ и ст. 14 - 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" охрана общественного порядка относится к вопросам местного значения, а Закон "О полиции" предусматривает наличие только федеральных структур в данной сфере.

Кроме того, в Законе также не нашла отражения такая важная функция правоохранительных органов, как профилактика правонарушений. В пункте 2 ст. 2 проекта Федерального закона N 421465-6 "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации"[1] профилактика правонарушений - это меры социального, правового, воспитательного и иного характера, осуществляемые субъектами профилактики правонарушений, направленные на устранение причин и условий совершения правонарушений, а также на обеспечение предупредительного воздействия на лиц с антиобщественным поведением. Исходя из приведенного определения вполне очевидно, что профилактика правонарушений не может сводиться исключительно к правоохранительной деятельности.

Указанные правовые пробелы восполнил Федеральный закон от 2 апреля 2014 года N 44-ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка".

---

[1] Проект Федерального закона N 421465-6 "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации" (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 12.03.2014) // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из СПС "КонсультантПлюс"

Данный Закон содержит необходимый инструментарий для реализации обязанности органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять охрану общественного порядка. Привлечение народных дружин к охране общественного порядка совместно с сотрудниками органов внутренних дел позволяет увеличить плотность нарядов полиции и будет способствовать профилактике преступлений и правонарушений на территории субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Федеральный закон "Об участии граждан в охране общественного порядка" более объемно прописывает правовые условия для добровольного участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка. В частности, в нем:[1]

- определены формы содействия органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам;

- закреплены формы организации и деятельности народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности (в том числе и казачьих народных дружин);

- регламентируется деятельность внештатных сотрудников полиции;

- регламентируется участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести;

- установлены ограничения к участию и в народных дружинах, и в работе внештатного сотрудника полиции (несовершеннолетний возраст, наличие судимости, наличие административных правонарушений за последний год и т.д.);

- определены права, обязанности, ответственность народных дружинников и внештатных сотрудников полиции;

- установлены условия и пределы применения дружинниками физической силы;

- прописаны гарантии правовой защиты народных дружинников;

- определены формы материального стимулирования, льготы и компенсации народным дружинникам;

---

[1] Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как объект административно-правового обеспечения // Юридический мир. 2015. N 9. С. 51 - 57

- содержится требование включить народные дружины и общественные объединения правоохранительной направленности в региональный реестр.

Согласно ст. 3 Федерального закона "Об участии граждан в охране общественного порядка" правовую основу участия граждан в охране общественного порядка составляют Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, федеральные конституционные законы, указанный Федеральный закон, другие федеральные законы и принятые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты.

На этой основе свои законодательные акты по вопросам участия граждан в охране общественного порядка начали разрабатывать и субъекты РФ. В частности, в Саратовской области принят Закон Саратовской области от 30.06.2014 N 79-ЗСО "О некоторых вопросах участия граждан в охране общественного порядка в Саратовской области". Порядок участия граждан в охране общественного порядка на территории Республики Татарстан установлен Законом Республики Татарстан от 16 января 2015 года № 4-ЗРТ «Об участии граждан в охране общественного порядка в Республики Татарстан».

Согласно указанным законодательным актам определены индивидуальная и коллективная формы участия граждан в охране общественного порядка, к которым относятся: внештатное сотрудничество с полицией; участие в поисках лиц, пропавших без вести; участие в деятельности добровольных народных дружин.

Так вышеуказанным законом Республики Татарстан регулируются вопросы, связанные с организацией участия граждан в охране общественного порядка на её территории .

Закон устанавливает образец и порядок выдачи удостоверения народного дружинника, образец отличительной символики народного дружинника,

порядок создания и деятельности координирующих органов (штабов) народных дружин.

При участии в охране общественного порядка народные дружинники обязаны использовать отличительную символику в виде форменной одежды и (или) нарукавной повязки и иметь при себе удостоверение. Форменная одежда представляет собой унифицированный по существенным внешним признакам элемент верхней одежды. Форменная одежда и (или) нарукавная повязка выдаются командиром народной дружины при заступлении на дежурство.

Законом закреплен порядок выдачи удостоверения народного дружинника. При прекращении членства в народной дружине или по истечении срока действия удостоверения оно подлежит сдаче командиру.

Удостоверение народного дружинника, форменная одежда и нарукавная повязка изготавливаются за счет средств народных дружин.

Органы власти за счет средств бюджета республики могут осуществлять материальное стимулирование деятельности народных дружинников. Кабмин РТ осуществляет личное страхование народных дружинников на период их участия в проводимых правоохранительными органами мероприятиях по охране общественного порядка. Установлены меры поощрения граждан, участвующих в осуществлении охраны общественного порядка.

Регламентирован порядок создания и деятельности координирующих органов (штабов) народных дружин.[1]

В целом положительно оценивая идею и основные положения приведенных выше законов, отметим в них некоторые моменты, требующие уточнения или доработки.

Во-первых, страхование народных дружинников и других лиц, осуществляющих охрану общественного порядка на общественных началах, не установлено на федеральном уровне. Часть 2 ст. 17 Федерального закона "Об участии граждан в охране общественного порядка" гласит, что народные дружинники вправе отказаться от исполнения возложенных на них

[1] http://www.garant.ru/hotlaw/tatarstan/604584/

обязанностей в случае, если имеются достаточные основания полагать, что их жизнь и здоровье могут подвергнуться опасности. Однако, если народный дружинник не предвидел подобную опасность либо предвидел, но не отказался от исполнения своих обязанностей, в результате чего вред его жизни и здоровью был причинен, неизбежно встанет вопрос о его лечении, а также о выплатах за причиненный вред ему либо его наследникам в случае смерти.

Во-вторых, материально-техническое обеспечение деятельности народных дружин осуществляется за счет добровольных пожертвований, а также иных средств, не запрещенных законодательством Российской Федерации. При этом органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления могут выделять средства на финансирование материально-технического обеспечения деятельности народных дружин, предоставлять народным дружинам помещения, технические и иные материальные средства, необходимые для осуществления их деятельности. Вместе с тем порядок предоставления органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления народным дружинникам льгот и компенсаций не установлен.

В-третьих, не регламентируется деятельность подразделений добровольной пожарной охраны в муниципальных образованиях. В этой связи предлагается внести дополнения в данные законы, которые должны регламентировать формы участия добровольных пожарных команд в тушении пожаров, спасении людей и их имущества, передачу полномочий по созданию и содержанию добровольных пожарных дружин органам местного самоуправления, также вопрос об источниках и объемах финансирования добровольных дружин.

В-четвертых, установлены, но не регламентированы знаки отличия народных дружинников (форменная одежда, символика), которые должны изготавливаться за счет средств народных дружин.

В-пятых не предусмотрена возможность проведения профессиональных обучающих мероприятий (курсов, семинаров, инструктажей, тренингов) для лиц, участвующих в охране общественного порядка.

В–шестых, не определены механизмы участия руководителей предприятий и организаций, на базе которых будут созданы народные дружины (по месту работы), и роль председателей органов территориального общественного самоуправления (в том случае, когда народные дружины создаются по месту жительства), не определена роль руководителей вузов (когда народные дружины создаются по месту учебы).

Законодательно не определено участие органов территориального общественного самоуправления в организации охраны общественного порядка по месту жительства. Между тем данные органы обладают полномочиями не только по решению вопросов благоустройства территории, организации и проведения культурно-массовых мероприятий, но и по организации охраны общественного порядка по месту жительства. Деятельность органов территориального общественного самоуправления в правоохранительной сфере направлена на содействие правоохранительным органам в поддержании общественного порядка, профилактике правонарушений и преступлений, разрешении конфликтных ситуаций между гражданами, привлечению жителей к участию в охране общественного порядка по месту жительства.[1]

Деятельность органов территориального общественного самоуправления в сфере охраны общественного порядка направлена на организацию и проведение таких мероприятий, как:

- встречи с участковым;

- содействие правоохранительным органам в поддержании общественного порядка на локальной территории;

- подготовка и внесение предложений в органы местного самоуправления по вопросам участия граждан в организации охраны общественного порядка;

---

[1] Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как объект административно-правового обеспечения // Юридический мир. 2015. N 9. С. 51 - 57

- создание добровольного отряда по охране общественного порядка, молодежной казачьей дружины, отряда содействия полиции и т.п.;

- организация охраны локальной территории;

- организация обходов и патрулирование территории территориального общественного самоуправления по установленным маршрутам;

- рейды совместно с полицией по выявлению правонарушителей;

- ходатайство о создании пункта полиции на территории территориального общественного самоуправления;

- кураторство трудных подростков;

- проверки на дому ранее судимых и подростков, состоящих на учете;

- выявление неблагополучных семей, составление базы данных;

- профилактика правонарушений;

- беседы среди населения по разъяснению законодательства в сфере охраны общественного порядка и правил поведения в общественных местах;

- беседы с нарушителями и их родственниками;

- создание товарищеских судов и т.п.[1]

Для защиты граждан, входящих в добровольный отряд по охране общественного порядка, органы территориального общественного самоуправления могут совместно с органами внутренних дел заниматься обеспечением этих граждан разрешенными законодательством средствами защиты и оперативной связью, а также страхованием их от несчастных случаев. Помимо этого, на ряде территорий органы территориального общественного самоуправления выпускают информационные листки и листовки правоохранительной тематики, проводят собрания жителей по вопросам охраны общественного порядка, оказывают юридические консультации, читают лекции, проводят разъяснительные беседы с населением, организуют профилактическую работу, осуществляют прием граждан.

На наш взгляд, предварить разработку данных законов должна работа над проектами Федерального закона "О муниципальных правоохранительных

[1] Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как объект административно-правового обеспечения // Юридический мир. 2015. N 9. С. 51 - 57

органах" и Закона области "О некоторых вопросах организации деятельности муниципальных правоохранительных органов". В содержании данных законов следует установить цели и задачи муниципальных правоохранительных органов, формы деятельности и ответственности.

2 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ФОРМ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

2.1 Развитие организационных форм участия граждан в охране общественного порядка

В области противодействия преступным и иным противоправным посягательствам, выделенной Президентом Российской Федерации в числе основных направлений деятельности по обеспечению общественной безопасности, определено совершенствование системы профилактики правонарушений, включающей в себя выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также принятие мер по их устранению; реализацию федеральных, региональных, муниципальных и отраслевых программ по предупреждению правонарушений, социальных и межнациональных конфликтов, в том числе привлечение граждан к участию в охране общественного порядка, развитие правовой грамотности и правосознания населения.[1]

На настоящий момент благодаря объединенным усилиям государства и общества, направленным на борьбу с преступностью, достигнут определенный прогресс в уменьшении степени криминализации общественных отношений.

Так, в прошедшем 2016 году с помощью представителей общественности раскрыто 5613 преступлений:

- народными дружинниками - 3355;
- представителями казачества - 361.

Выявлено 120104 административных правонарушения:

- народными дружинниками - 79164;
- представителями казачества - 28160.

Задержано свыше 92 тыс. правонарушителей:

---

[1] Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как объект административно-правового обеспечения // Юридический мир. 2015. N 9. С. 51 - 57

- народными дружинниками - 64529;

- представителями казачества - 14983.

Со слов заместителя министра внутренних дел Российской Федерации И. Зубова, "на настоящий период в Российской Федерации имеется 13,4 тысячи народных дружин в составе 183317 человек. Финансирование на обеспечение деятельности народных дружин выделено 27 субъектами России и их органами местного самоуправления в общем объеме на текущий год 266 миллионов 904,6 тысяч рублей. Это существенный резерв, которым полиция активно пользуется".

Заинтересованность государства, органов внутренних дел (полиции) в частности, в развитии сформулированных положений об участии граждан в охране общественного порядка подтверждена вышеизложенными сведениями, а также мнением Президента Российской Федерации В.В. Путина: "Следует, конечно, активнее задействовать добровольные народные дружины... надо теснее работать с общественными организациями. Там очень много порядочных, озабоченных этой ситуацией людей".

Ранее деятельность граждан по охране общественного порядка носила сугубо локальный характер, то есть была регламентирована и практически реализована лишь на уровне отдельных субъектов Российской Федерации и входящих в них муниципальных образований, не имела централизованного стержня, который был выработан в виде Федерального закона от 02.04.2014 N 44-ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка". В действующей редакции Закон вступил в силу 2 июля 2014 года.

В числе общих положений сформулированы понятийный аппарат, выведены принципы участия граждан в охране общественного порядка, определены ограничения такого участия, закреплена роль органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению участия граждан в охране общественного порядка.

Кроме того, положениями исследуемого правового акта регламентированы формы участия граждан в охране общественного порядка,

порядок создания и деятельности народных дружин, их правовая и социальная защищенность.

Однако свидетельствовать о совершенстве и безусловной практической ценности Федерального закона от 02.04.2014 N 44-ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка" на настоящий момент не представляется возможным ввиду его новизны.

С нашей точки зрения, не все положения вновь выработанного Федерального закона в целом отвечают потребностям сложившейся ситуации.

Согласно п. 2 ч. 6 ст. 12 Федерального закона "Об участии граждан в охране общественного порядка" в числе основных направлений деятельности выделено их участие в предупреждении и пресечении правонарушений на территории по месту создания народной дружины.[1]

Однако не рассмотрена возможность осуществления представителями народной дружины реализации таких мер принуждения, как доставление, задержание правонарушителя.

Несомненно, данная позиция вызывает критику большинства ученых-административистов в части наделения граждан властными полномочиями по их обеспечению от имени государства, однако с учетом имевшегося исторического опыта не может быть оставлена без внимания и исследования ценности практической реализации советского периода.

Положениями статьи 15 Федерального закона "Об участии граждан в охране общественного порядка" предусмотрена подготовка народных дружинников по основным направлениям их деятельности, к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, по оказанию первой помощи.

Однако фактически данная подготовка сводится к проведению инструктажа перед проведением мероприятий по охране общественного порядка.

При этом инструктирующий обязан:

---

[1] Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как объект административно-правового обеспечения // Юридический мир. 2015. N 9. С. 51 - 57

- "убедиться в готовности народных дружинников к проведению мероприятий по участию в охране общественного порядка;

- проверить знание народными дружинниками: своих прав и обязанностей, а также отдельных положений нормативных правовых актов, связанных с обеспечением правопорядка; действий по пресечению нарушений общественного порядка;

- разъяснить порядок связи и взаимодействия;

- ответить на имеющиеся вопросы".

С нашей точки зрения, этого недостаточно для полноценной реализации потенциала участия народных дружинников в охране общественного порядка.

Первоначальным шагом в совершенствовании данных положений считаем необходимым провести исследование в части реализации программ обучения народных дружинников по основным направлениям их деятельности с выработкой организационных и тактических мероприятий, направленных на получение практических навыков, необходимых при охране общественного порядка, а также проведения периодических проверок на знание и владение навыками, связанными с охраной общественного порядка.

Нормы ч. 1 ст. 25 Федерального закона "Об участии граждан в охране общественного порядка" корреспондируют о том, что народные дружинники и внештатные сотрудники полиции при исполнении обязанностей народного дружинника или внештатного сотрудника полиции находятся под защитой государства.

По существу, ответственность за воспрепятствование законной деятельности народного дружинника или внештатного сотрудника полиции в связи с их участием в охране общественного порядка либо невыполнение их законных требований о прекращении противоправных действий предусмотрена лишь нормами ст. 19.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ), санкция за совершение данного правонарушения предусматривает наказание в виде административного штрафа в размере от пятисот до двух тысяч пятисот рублей.

С нашей точки зрения, этого недостаточно. В целях аргументации приводимых доводов считаем необходимым привести разделяемое нами мнение Е.Ю. Титушкиной.

"Из анализа судебной практики можно сделать вывод, что реализация в правонарушении цели воспрепятствования законной деятельности сотрудников милиции и народных дружинников по охране общественного порядка часто выражается в форме применения насилия. Выполняя обязанности по охране общественного порядка, граждане часто сталкиваются с неповиновением правонарушителей, которое иногда перерастает в открытое сопротивление законным действиям, а также влечет за собой угрозы в адрес участвующих в охране общественного порядка. Поэтому деятельность лиц, выполняющих общественные обязанности в сфере охраны общественного порядка, постоянно сопряжена с посягательствами на их безопасность. За насильственные действия в отношении граждан, выполняющих общественные обязанности в сфере охраны общественного порядка, достигающие степени общественной опасности преступления, должна предусматриваться уголовная ответственность по уголовному законодательству Российской Федерации".

Данная мера актуальна с учетом повышающейся агрессии граждан в общественных местах, в связи с чем подлежит детальному исследованию и проверке.

Статьей 26 исследуемого Федерального закона предусмотрено материальное стимулирование, льготы и компенсации народных дружинников и внештатных сотрудников полиции.

Однако в большинстве обозначенных случаев в части касающейся социальной составляющей используется формулировка "может", единственной императивной нормой выступает положение ч. 3 ст. 26 Федерального закона: "Народным дружинникам и внештатным сотрудникам полиции по месту работы предоставляется ежегодный дополнительный отпуск без сохранения заработной платы продолжительностью до десяти календарных дней".

К тому же не выработаны критерии оценки деятельности всех предусмотренных законодателем форм участия граждан в охране общественного порядка, а во взаимосвязи с ними система мер поощрения за высокие достижения в охране общественного порядка.[1]

С нашей точки зрения, объективная система стимулирования, а также надзора и контроля за деятельностью обозначенных законодателем форм участия граждан в охране общественного порядка позволит выработать действенный механизм их эффективного взаимодействия с органами государственной власти в исследуемом аспекте деятельности, а вместе с тем будет способствовать развитию высокой правовой и гражданской культуры современного общества.

Актуальным считаем уделить дополнительное внимание административно-правовому статусу граждан, участвующих в охране общественного порядка.

А именно исследовать возможность использования зарекомендовавших себя представителей общественности в качестве резерва для службы в правоохранительных органах, в частности органах внутренних дел.

Данная точка зрения заслуживает право на существование ввиду наметившейся положительной тенденции: "В 2013 году число граждан, отметивших, что органы внутренних дел стали лучше работать, возросло на 10%. О положительном отношении к полиции в целом заявили более половины россиян (66%). Увеличилось и число граждан, выразивших готовность в той или иной форме оказать содействие полиции (66%)".

Кроме того, с учетом выполняемых функций рассмотреть необходимость внесения в перечень элементов административно-правового статуса граждан, участвующих в охране общественного порядка, запрета на сокрытие от правоохранительных органов ставших им известными фактов готовящихся или совершенных преступлений, что также является серьезным основанием для их

---

[1] Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как объект административно-правового обеспечения // Юридический мир. 2015. N 9. С. 51 - 57

участия в предотвращении и пресечении правонарушений в общественных местах.

Таким образом, законодательная регламентация участия граждан в охране общественного порядка, с нашей точки зрения, на настоящий момент не в полной мере отвечает потребностям сложившейся реальности.

Существенным недостатком правового регулирования этого направления является наличие правовых пробелов, противоречий и неточностей формулировок, что допускает их неоднозначное понимание, а порой и формальное применение.

2.2 Приоритетные направления совершенствования законодательства об участии граждан в охране общественного порядка

Приоритетной задачей обеспечения общественной безопасности является защита жизни, здоровья, конституционных прав и свобод человека и гражданина, реализация которой, по существу, невозможна без совершенствования механизмов эффективного взаимодействия сил обеспечения общественной безопасности, в том числе полиции, с общественными объединениями, международными организациями и гражданами по вопросам обеспечения общественной безопасности.[1]

Нацеленность экономической и юридической систем России соответствовать мировым и европейским стандартам построения социального и правового государства требует высокой, научно обоснованной организации охраны общественного порядка в стране. Ставшие в последнее время популярными среди некоторых групп населения митинги и шествия, проводимые под лозунгами так называемого "проявления демократической воли", как правило, имеют под собой совершенно иную цель и сопровождаются массовыми нарушениями правопорядка. Совершенные не так давно групповые беспорядки в местах скопления людей (Манежная и Болотная площади г. Москвы) предполагают решительное предупреждение данных негативных явлений. Трагичный пример "мутации" мирного шествия осенью 2013 г. в Украине в неуправляемый хаос, сопровождающийся кровопролитием, жестокими и циничными преступлениями против легитимной власти и мирного населения - только подтверждает наш тезис.

В соответствии с конституционной моделью Российской Федерации в системе исполнительной власти действуют правоохранительные органы, к числу которых относится полиция. В сфере обеспечения общественной безопасности в числе прочих к основным направлениям ее деятельности

---

[1] Зайцев И.А., Репьев А.Г. О некоторых проблемах совершенствования законодательства в сфере участия граждан в охране общественного порядка // Административное право и процесс. 2015. N 3. С. 42 - 45.

относят: привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере обеспечения общественной безопасности.

Выделенному направлению деятельности отводится особое внимание в ракурсе реформирования государственной политики в области обеспечения охраны общественного порядка. Речь в данном случае идет о внедрении положительных инициатив, реализованных в ряде субъектов Российской Федерации и послуживших отправной точкой для других регионов. В числе одних их первых закон об участии граждан в охране общественного порядка в 2003 г. приняла Пензенская область.[1]

Практика совместной работы с общественными формированиями правоохранительной направленности показала, что добровольные народные дружины и другие гражданские объединения могут оказывать неоценимый вклад в обеспечение порядка и стабильности общества. Однако данным вопросом до недавнего времени на федеральном уровне в полном объеме не занимались.

Принятие Федерального закона от 2 апреля 2014 г. N 44-ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка"[2] (далее - Закон), послужило началом правового закрепления оказания гражданами помощи как органам внутренних дел (полиции), так 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.

Многолетнее плодотворное взаимодействие сотрудников полиции с добровольными объединениями граждан, наработки регионов по организации сотрудничества в данной сфере, позволило нормативному акту стать серьезным подспорьем в вопросах правового регулировании этой проблемной области.

---

[1] .: Закон Пензенской области от 20.02.2003 N 440-ЗПО "Об участии граждан Российской Федерации в охране общественного порядка на территории Пензенской области" (в ред. от 30.04.2009) // Ведомости Законодательного Собрания Пензенской области. 2003. N 7. С. 9.
[2] СЗ РФ. 2014. N 14. Ст. 1536

Вместе с тем мониторинг правотворческого процесса, сопровождавший принятие Закона, анализ положений многочисленных его проектов и, как итог, изучение текста Закона в принятой редакции позволили выявить ряд отдельных проблем юридического характера, устранение которых могло бы повысить результативность осуществляемой работы.

Так, в Законе недостаточно четко прописан правовой статус добровольных гражданских объединений по поддержанию правопорядка, не закреплен социально-юридический механизм реализации народными дружинниками своих полномочий, не установлены социальные и правовые преимущества (социальные льготы, привилегии), гарантии неприкосновенности личности граждан, содействующих полиции.

Процесс обсуждения принятого документа, проходивший на многочисленных юридических площадках как ведомственного, правоохранительного, так и общественного профиля, положительно отразился на окончательной редакции. Нормативный документ дает ответы на многие из ранее не решенных вопросов и, безусловно, благоприятно скажется на сохранении положительного опыта добровольческой деятельности граждан. Так, в ходе обсуждения проекта Закона устранен ряд методологических и технико-юридических недостатков. К примеру, на наш взгляд, следует поддержать авторов Закона относительно целого ряд новелл, которые должны плодотворно сказаться не только на методике организации данной работы, но и впоследствии на ее результативности. Речь в данном случае идет о нормах, касающихся ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности, необходимости организации работы народных дружин на основании согласованных с органом внутренних дел планов, укрепления социальной и правовой защищенности народных дружинников в части предоставления возможности органам государственной власти субъектов осуществлять личное страхование

дружинников, устанавливать для них правовые преимущества (льготы, компенсации и др.).[1]

Однако многочисленные редакционные поправки Закона, к сожалению, не могли в конечном счете не сказаться на качестве технико-юридической составляющей документа. Это привело к упущениям методологического характера, предъявляемым к процессу создания юридической нормы.

Очевидной юридической ошибкой выступает уже первая статья Закона под названием "Предмет регулирования настоящего Федерального закона". Прочитав название, читатель, будь то специалист в области юриспруденции или же гражданин, не имеющий специальных познаний в области правоведения, в тексте самой статьи не найдет ни слова о предмете регулирования Закона. Вместо этого его внимание будет обращено на цель принятия Закона (ч. 1 ст. 1) и его краткую структуру (ч. 2 ст. 1). Мы не ставим под сомнение юридические познания авторов закона и для доказательства своего тезиса не собираемся приводить ряд крупных работ в области юридической техники. Вместе с тем любой человек, усвоивший курс по общей теории государства и права, знает, что методологические категории "предмет" и "цель" есть не одно и то же.

От себя добавим, что предметом правового регулирования всегда выступают общественные отношения. Применительно к рассматриваемому Закону, видимо, предметом правового регулирования будут являться общественные отношения, возникающие в процессе участия граждан и их объединений в охране общественного порядка. К слову сказать, в обсуждаемом проекте Закона подобной юридической ошибки не было.

Другим, как нам представляется, недостатком также методологического свойства выступает отсутствие в тексте Закона официального толкования термина "общественный порядок", которое могло бы стать продолжением закрепленного в Концепции общественной безопасности в Российской

---

[1] Зайцев И.А., Репьев А.Г. О некоторых проблемах совершенствования законодательства в сфере участия граждан в охране общественного порядка // Административное право и процесс. 2015. N 3. С. 42 - 45.

Федерации понятий "угроза общественной безопасности", "обеспечение общественной безопасности"[1].

Хотелось бы высказать предложения по изменению сущностного и содержательного состава некоторых юридических норм Закона. Так, ст. 4 закрепляет основные принципы участия граждан и их объединений в охране общественного порядка. Нам представляется, необходимо дополнительно указать на то, что участие граждан и их объединений в охране общественного порядка осуществляется также в соответствии с принципами уважения прав человека и гуманизма. Указанное обстоятельство обусловлено тем, что ряд положений Закона требует от граждан, участвующих в охране общественного порядка, не совершать действий, имеющих целью унижение чести и достоинства человека и гражданина (п. 3 ч. 6 ст. 10; п. 4 ч. 1 ст. 17; п. 6 ч. 1 ст. 18; п. п. 6, 7 ст. 19 и др.), что и определяет содержательную часть указанных выше принципов.

Кроме того, согласно ст. 5 Федерального закона N 3-ФЗ "О полиции" деятельность полиции в сфере обеспечения общественной безопасности основывается, помимо прочих начал, на соблюдении и уважении прав и свобод человека и гражданина[2]. Видимо, деятельность добровольных объединений, действующих исключительно совместно с полицией, должна также строить свою работу на данных положениях. Внесенная поправка устранит образовавшиеся противоречия норм Закона.

Первым (согласно предлагаемой Законом нумерации) принципом участия граждан в охране общественного порядка выступает добровольность. Ранее проект Закона содержал определения понятий "доброволец", "добровольческая деятельность", которые, хотя бы на познавательном уровне, давали читателю представление о том, какой смысл в понимание данного принципа вкладывает законодатель. Однако в опубликованном тексте Закона вышеуказанные

---

[1] Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утв. Президентом Российской Федерации N ПР-2685 от 14 ноября 2013 г.

[2] Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ "О полиции" (в ред. от 02.07.2013) // СЗ РФ. 2011. N 7. Ст. 900; 2013. N 27. Ст. 3477

определения понятий упразднены, но добровольность как принцип сохранена. С учетом этого ряд положений Закона в сравнении с проектом также утратил связь с термином "добровольность", законодатель лишил нас последней возможности при уяснении положений данного нормативного акта ориентироваться если не на "букву закона", то хотя бы на его "дух". Речь идет об исключении начала добровольности из положений об участии граждан в охране общественного порядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий по приглашению организаторов (ст. 8), в поиске лиц, пропавших без вести (ст. 9) и др.[1]

Необходимо заметить, что Закон по своей сущности является актом только позитивного толка, который несколько изолирован от иных нормативных актов, регламентирующих данную сферу. Бесспорно, позитивизм составляет основу всей нормативной системы, однако существуют и другие источники права - правовой обычай, договор нормативного содержания, которые не нашли отражения в подготовленном законопроекте. Закон только бы выиграл, если бы он не был отделен от других источников права. Это касается в первую очередь взаимосвязи с международными нормами и с законами субъектов Российской Федерации. Так, пояснительная записка к проекту Закона содержала форму коллективного участия граждан в охране общественного порядка через создание пунктов по обеспечению правопорядка и предупреждению преступлений, по образу существующих в Японии.

Вместе с тем Закон не содержит каких-либо норм по данной форме. Целесообразно было бы проработать вопрос создания указанных пунктов в целях объединения усилий и координации работы по охране общественного порядка, осуществляемой органами внутренних дел и иными государственными органами, территориальными органами общественного самоуправления, организациями, общественными объединениями, а также гражданами в формах, предусмотренных федеральными законами. Граждане могли бы объединяться

---

[1] Зайцев И.А., Репьев А.Г. О некоторых проблемах совершенствования законодательства в сфере участия граждан в охране общественного порядка // Административное право и процесс. 2015. N 3. С. 42 - 45.

при общественном пункте охраны порядка для защиты своей жизни, достоинства и собственности, обеспечения безопасности жилища по месту жительства или нахождения их собственности. Тем более в некоторых субъектах Российской Федерации уже наработана данная практика.

Кроме обозначенных выше поправок, в свете принятия обсуждаемого Закона хотелось бы привлечь внимание юридического сообщества на необходимость совершенствования иного законодательства Российской Федерации, затрагивающего вопросы механизма реализации участия граждан в охране общественного порядка.

Так, внесение проекта Закона в Государственную Думу Российской Федерации было бы целесообразным с одновременным внесением поправок в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в части закрепления санкций за неповиновение законным требованиям народных дружинников и внештатных сотрудников полиции о прекращении противоправных действий и воспрепятствование их законной деятельности, а также внесение изменений в статьи Уголовного кодекса Российской Федерации в части определения ответственности за посягательство на их жизнь, здоровье, честь и достоинство. С учетом того что этого не произошло, сложился определенный законодательный дисбаланс. С одной стороны, установлена декларативная норма о том, что народные дружинники находятся под защитой государства, а с другой - данная норма ничем не обеспечивается.

Для того чтобы вышеуказанное положение было выполнимым, необходимо установить социально юридический механизм реализации гарантий охраны жизни и здоровья граждан, участвующих в охране общественного порядка, изложенных в ст. 25 Закона.

Обозначив основные пробелы в Законе, мы предлагаем решить первоочередные: во-первых, установить административную ответственности за невыполнение законных требований народных дружинников и внештатных

сотрудников полиции, изложив ст. 19.3 КоАП РФ и часть первую этой статьи в следующей редакции:[1]

"Статья 19.3 КоАП РФ. Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, народного дружинника или внештатного сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов государственной охраны, сотрудника органов, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы.

1. Неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции, народного дружинника или внештатного сотрудника полиции, военнослужащего либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы в связи с исполнением ими обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а равно воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей [2]-

влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток";

во-вторых, в части определения уголовной ответственности за применение насилия в отношении народного дружинника и внештатного сотрудника полиции предлагается изложить ст. 317 УК РФ:

"Статья 317. Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа или иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка или пресечения нарушения общественного порядка

Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа или иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка или

---

[1] Зайцев И.А., Репьев А.Г. О некоторых проблемах совершенствования законодательства в сфере участия граждан в охране общественного порядка // Административное право и процесс. 2015. N 3. С. 42 - 45.

[2] Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как объект административно-правового обеспечения // Юридический мир. 2015. N 9. С. 51 - 57

пресечения нарушения общественного порядка, военнослужащего, а равно их близких в целях воспрепятствования законной деятельности указанных лиц по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности либо из мести за такую деятельность -

наказывается лишением свободы на срок от двенадцати до двадцати лет с ограничением свободы на срок до двух лет, либо пожизненным лишением свободы, либо смертной казнью".

Кроме этого, предлагается ст. 318 УК РФ и часть первую этой статьи изложить в следующей редакции:

"Статья 318 УК РФ. Применение насилия в отношении представителя власти или иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка или пресечения нарушения общественного порядка[1]

1. Применение насилия, не опасного для жизни или здоровья, либо угроза применения насилия в отношении представителя власти или иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка или пресечения нарушения общественного порядка, а также его близких в связи с исполнением им своих должностных обязанностей -

наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо принудительными работами на срок до пяти лет, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до пяти лет".

Внесение только этих дополнений позволит обеспечить правовую защищенность народных дружинников и внештатных сотрудников полиции, а следовательно, улучшится качество и эффективность его реализации.

Комплексное восприятие законодателем критичных замечаний и предложений, устранение казусов и ошибок придаст Закону особую ценность, плодотворно скажется на его внедрении в социально-правовую практику на местах. В конечном счете выстраивание модели партнерских отношений с гражданами, сохранение и преумножение положительного опыта деятельности

---

[1] Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как объект административно-правового обеспечения // Юридический мир. 2015. N 9. С. 51 - 57

общественных объединений правоохранительной направленности, популяризация добровольчества, пропаганда и повышение престижа содействия граждан в охране общественного порядка послужат надежным базисом обеспечения общественной безопасности государства.

Однако административно-предупредительные меры также имеют свои неоспоримые преимущества. В первую очередь это максимальная оперативность их применения, не требующая длительного анализа ситуации. Все дело в том, что, выступая в роли мер государственного принуждения, механизм применения административно-предупредительных мер жестко урегулирован правом. Основания, в силу действия ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, установлены законом, а детали применения, как правило, подзаконными правовыми актами. Так, например, п. 20 ч. 1 ст. 13 Федерального закона "О полиции" дает право полиции останавливать транспортные средства, а п. 63 - 76 Приказа МВД РФ от 2 марта 2009 г. N 185 "Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения" подробно разъясняют механизм должного поведения уполномоченного сотрудника полиции.

Все это делает возможным использование административно-предупредительных мер широким кругом должностных лиц правоохранительных органов, профессиональная подготовка которых не требует серьезных усилий. Самодостаточность узковедомственных инструкций, устанавливающих шаблоны поведения должностных лиц в конкретных ситуациях, дает возможность правоохранительным органам эффективно выполнять свои правозащитные функции.

2. Цель использования "профилактических" и "предупредительных" мер также едина - снизить количество совершаемых административных правонарушений. Однако формы и методы достижения указанного результата у рассматриваемых мер разные.

Внешнее выражение предупредительных мер всегда персонально целенаправленно. Исключением являются лишь меры административного наказания, которые действуют опосредованно на неопределенный круг лиц. Так, проверка документов, удостоверяющих личность лиц, находящихся в общественных местах, контроль и досмотр багажа на вокзалах и аэропортах всегда носят персональный характер и касаются конкретного человека или группы лиц. Правовым основанием этому служит, например, статья 13 ФЗ "О полиции", согласно которой полиция для выполнения своих обязанностей вправе принимать участие в досмотре пассажиров, их ручной клади и багажа на железнодорожном, водном или воздушном транспорте, в метрополитене либо осуществлять такой досмотр самостоятельно в целях изъятия вещей и предметов, запрещенных для перевозки транспортными средствами (п. 16); осуществлять в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка совместно с организаторами публичных и массовых мероприятий личный осмотр граждан, а при отказе гражданина подвергнуться личному осмотру не допускать его на такие территории, участки местности и в такие общественные места (п. 18); останавливать транспортные средства, если это необходимо для выполнения возложенных на полицию обязанностей по обеспечению безопасности дорожного движения (п. 20).

Предупреждение правонарушений в предпринимательской среде, а также в тех отношениях, где требуется соблюдение лицензионных правил, например в сфере страхования, банковского дела, связи, массовой информации, образования, здравоохранения и т.д., основано на федеральных законах, регулирующих соответствующие правоотношения, а также на Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"[1], которым устанавливаются порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей государственными и муниципальными

[1] СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. I). Ст. 6249

органами, права и обязанности этих органов, их должностных лиц при проведении проверок. Согласно ст. 11 и 12 указанного Закона предупреждение, выявление и пресечение правонарушений осуществляются в форме проведения документарных и выездных проверок в отношении конкретных поднадзорных субъектов.

Несмотря на жесткий контроль надзорной деятельности со стороны государства, в связи с активной антикоррупционной политикой указанные меры носят, бесспорно, принудительный характер, предупредительный эффект от которых особенно ярко проявляется при обнаружении фактов нарушений, выявленных в ходе проведения проверки. В этом случае, согласно ст. 17, должностные лица надзорных органов обязаны выдать предписание поднадзорному субъекту об устранении выявленных нарушений и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде и т.п.; принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждению...

Таким образом, предупредительные меры, применяемые правоохранительными и другими органами административного надзора, всегда направлены на конкретных физических и (или) юридических лиц, при этом наблюдается непосредственный (лицо к лицу) или опосредованный (документарная проверка) правовой контакт.

Принудительный характер административно-предупредительных мер также ограничивает свободу выбора объектов воздействия, который всегда должен быть юридически обоснован. Правоохранительные органы при проведении проверок, даже если они не предполагают обязательного документирования (например, при проверке документов, багажа на вокзалах или в аэропортах), должны быть готовы объяснить свои действия. Это необходимо всякий раз, когда граждане намерены обжаловать такие действия, что является основанием для проведения служебной проверки. В целях максимального обеспечения прав и законных интересов граждан и

юридических лиц, а также законности и дисциплины в деятельности органов государственной и муниципальной власти, законы устанавливают основания применения правоограничивающих мер.

Напротив, административно-профилактические меры свободны от таких ограничений. В силу отсутствия принудительного воздействия, формы и круг субъектов, на которые можно направить меры профилактики, в буквальном смысле не ограничены и зависят лишь от усилий, фантазии, финансовых и иных возможностей инициативной стороны. Так, на основании ст. 5 Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности", в целях ее противодействия федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции в приоритетном порядке осуществляют профилактические, в т.ч. воспитательные, пропагандистские меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности[1].

Вместе с тем анализ законодательства подтвердил редкие примеры такого свободного толкования профилактической деятельности. Многие законы, регулируя вопросы административно-профилактических мер, ограничивают их разнообразие, круг лиц, на которых они могли бы распространяться, а то и вовсе подменяют ими методы государственного принуждения.

Так, в ст. 13.1 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ "О Федеральной службе безопасности" к мерам профилактики, применяемым органами Федеральной службы безопасности, отнесены лишь внесение представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации, и объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений. В Законе эти меры являются единственными и обязательны для исполнения физическими и юридическими лицами.

---

[1] СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3031

Другим примером может служить Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних"[1], статья 5 которого определяет категории несовершеннолетних, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа. Это лишь безнадзорные или беспризорные, занимающиеся бродяжничеством или попрошайничеством, содержащиеся в социально-реабилитационных центрах для несовершеннолетних, социальных приютах, центрах помощи детям, оставшимся без попечения родителей, специальных учебно-воспитательных и других учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной помощи и (или) реабилитации.

Наконец, п. 4 ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", где к мерам профилактики коррупции отнесены установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности государственного или муниципального служащего, непредставление им сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Налицо явно принудительный метод воздействия.

3. Анализ действующего законодательства показал еще один объединяющий признак. Все правоохранительные органы осуществляют как профилактику, так и предупреждение правонарушений. Например, согласно ст. 2 ФЗ "О полиции" к основным направлениям деятельности полиции относится предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, а в ст. 12 к обязанностям полиции отнесено участие в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в пропаганде правовых знаний.

Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ "О Федеральной службе безопасности"[2] вменяет органам Федеральной службы безопасности выявление, предупреждение и пресечение административные правонарушения,

[1] СЗ РФ. 1999. N 26. Ст. 3177
[2] СЗ РФ. 1995. N 15. Ст. 1269

возбуждение и (или) рассмотрение дел о которых отнесены Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению органов Федеральной службы безопасности (п. "г" ст. 12 Закона), а также применять меры профилактики в виде внесения представлений об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации (ст. 13.1 Закона).

Исполнение правоохранительными органами профилактических и предупредительных функций направлено на снижение количества совершаемых административных и иных правонарушений. Позитивное влияние этой работы на качество жизни граждан очевидно, что является главной задачей для всех органов власти, в т.ч. органов исполнительной власти общей компетенции. Именно в этой "точке" возникает еще одно существенное отличие. Предупреждение административных и иных правонарушений, в силу необходимости применения мер государственного принуждения, возможно только в деятельности специально уполномоченных федеральным законодательством органов в том виде и качестве, в каком это прописано самим законом.

Федеральных законов, которые наделяли бы такими полномочиями органы исполнительной власти общей компетенции, нет.

Вместе с тем профилактические меры свободны от специального законодательного регулирования и могут применяться вне зависимости от того, уполномочены на это органы государственной и муниципальной власти или нет. Инициатива в выборе профилактических мер ничем не ограничивается.

Убеждение через СМИ граждан в пользе правомерного поведения, о вреде и недопустимости противоправных деяний, организация и проведение "круглых столов", семинаров, конференций, содействие правоохранительным органам в проведении профилактических мер, помощь в трудоустройстве лиц, ранее осужденных за совершение преступлений, поддержание в надлежащем состоянии спортивных сооружений общего пользования, организация спортивных, досуговых и других культурных центров, социальная реклама,

собственный пример - вот далеко не полный перечень возможных форм профилактики правонарушений.

Более того, применение административно-профилактических мер доступно и рядовым гражданам. В рамках индивидуальных действий граждане могут участвовать в мероприятиях по распространению правовых знаний, разъяснению норм поведения в общественных местах. Путем коллективных усилий они могут организовать добровольные народные дружины[1], появление которых на улицах, в парках, скверах уже само по себе является эффективной формой профилактики административных и других правонарушений в общественных местах.

4. Наконец, общим для этих понятий является то, что они достаточно широко используются в законодательстве. Примером может служить КоАП РФ, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции", Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности", Федеральный закон от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" и еще более десятка федеральных законов, где предупреждение и профилактика находятся в тесной связи друг с другом.

В последнем аргументе в пользу схожести понятий "предупреждение" и "профилактика" нельзя найти прямых доказательств обратного, что лишь усиливает необходимость корректировки законодательства.

5. Этимологически слова "предупреждение" и "профилактика" разные. "Предупреждение" является русским словом, а "профилактика" имеет греческое происхождение.

Однако если обратиться к словарям, то обнаруживается общее сходство в толковании, за исключением нюансов.

---

[1] Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. N 44-ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка" // Российская газета. 2014. 4 апреля

Предупреждение рассматривается как мера предотвращения конкретных явлений или фактов отдельно взятыми приемами. Например, предупреждение нарушений миграционного режима обеспечивается путем проверки документов, удостоверяющих личность. Для обеспечения безопасности на воздушном транспорте осуществляется личный досмотр авиапассажиров, а для недопущения нарушений правил торговли используются контрольно-надзорные проверки и т.д.

Профилактика есть совокупность мероприятий, направленных на охрану или недопущение чего-либо. Такой совокупностью является комплекс правовых, экономических, организационных, воспитательных и иных мер, воздействующих на проблему в целом, а не на отдельные ее части. Ярким примером может служить обеспечение безопасности дорожного движения. Это работа по изменению соответствующего законодательства и правил дорожного движения, очная и через СМИ пропаганда безопасности дорожного движения, соответствующая социальная реклама, обнародование статистических данных об уровне травматизма на дорогах, показ видеосюжетов о последствиях ДТП, внедрение новых технологий в техническую оснащенность дорожной разметки и знаков и многое другое, что охватывает все элементы системы безопасности дорожного движения - человек, дорога, автомобиль и окружающая среда.[1]

Однако существуют общепрофилактические меры, использование которых одинаково эффективно влияет на снижение большинства правонарушений. Это пропаганда позитивного образа сотрудника правоохранительных органов с целью формирования уважительного отношения к закону и его блюстителям. Данное означает, что в системе профилактики многих видов правонарушений важной ее частью должна стать борьба с коррупцией, а это уже включает в себя и меры предупредительного характера. Следовательно, с осторожным оптимизмом можно сделать вывод о том, что понятие "профилактика" шире и включает в себя "предупреждение".

---

[1] Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как объект административно-правового обеспечения // Юридический мир. 2015. N 9. С. 51 - 57

Таким образом, можно с уверенностью говорить о том, что "предупреждение" и "профилактика" являются близкими, но не тождественными понятиями, а значит, и функции органов власти по применению административно-профилактических и административно-предупредительных мер должны быть разделены. Иначе растворение административно-профилактических мер в более реальных и осязаемых с точки зрения практической применимости и получаемого результата административно-предупредительных мер не даст сконцентрировать усилия заинтересованных субъектов права на реализации главной идеи профилактических мер - создании условий формирования устойчивой внутренней убежденности граждан, их коллективных образований в правомерном поведении и нетерпимости к противоправным фактам. Эффективной правовой опорой этому может стать законодательство, конкретизирующее профилактическую деятельность как функцию, при этом отделяя ее от предупредительных мер.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, Федеральный закон "Об участии граждан в охране общественного порядка" более объемно прописывает правовые условия для добровольного участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка. В частности, в нем:

- определены формы содействия органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам;

- закреплены формы организации и деятельности народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности (в том числе и казачьих народных дружин);

- регламентируется деятельность внештатных сотрудников полиции;

- регламентируется участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести;

- установлены ограничения к участию и в народных дружинах, и в работе внештатного сотрудника полиции (несовершеннолетний возраст, наличие судимости, наличие административных правонарушений за последний год и т.д.);

- определены права, обязанности, ответственность народных дружинников и внештатных сотрудников полиции;

- установлены условия и пределы применения дружинниками физической силы;

- прописаны гарантии правовой защиты народных дружинников;

- определены формы материального стимулирования, льготы и компенсации народным дружинникам;

- содержится требование включить народные дружины и общественные объединения правоохранительной направленности в региональный реестр.

В настоящее время добровольные формирования граждан являются важным элементом системы профилактики и обеспечения общественной безопасности, как охраны общественного порядка, так и по реализации мер обеспечения первичной пожарной безопасности, профилактике безнадзорности несовершеннолетних, пропаганде правовых знаний и правовому воспитанию

граждан. При этом организация охраны общественного порядка на территории муниципального образования до недавнего времени регламентировалась только Конституцией РФ, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции".

Как известно, Федеральный закон "О полиции" был направлен на создание законодательных основ для организации и деятельности полиции в Российской Федерации в соответствии с новыми общественными отношениями. Им, в частности, предусмотрено комплексное решение задач по устранению несогласованности норм, содержащихся в различных нормативных правовых актах Российской Федерации, а также пробелов в правовом регулировании деятельности полиции. На современном этапе полиция должна сосредоточить основные усилия на защите прав и свобод человека и гражданина в соответствии с международными стандартами.

Так, внесение проекта Закона в Государственную Думу Российской Федерации было бы целесообразным с одновременным внесением поправок в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в части закрепления санкций за неповиновение законным требованиям народных дружинников и внештатных сотрудников полиции о прекращении противоправных действий и воспрепятствование их законной деятельности, а также внесение изменений в статьи Уголовного кодекса Российской Федерации в части определения ответственности за посягательство на их жизнь, здоровье, честь и достоинство. С учетом того что этого не произошло, сложился определенный законодательный дисбаланс. С одной стороны, установлена декларативная норма о том, что народные дружинники находятся под защитой государства, а с другой - данная норма ничем не обеспечивается.

Для того чтобы вышеуказанное положение было выполнимым, необходимо установить социально юридический механизм реализации гарантий охраны жизни и здоровья граждан, участвующих в охране общественного порядка, изложенных в ст. 25 Закона.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ - 2014 - N 31 - ст. 4398.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая / Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1994. - № 32. – Ст.3301.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть четвертая / Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2006. - № 52 (ч.1). – Ст.5496.

4. Уголовный кодекс Российской Федерации / Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 23 мая 2015 г.) // Собрание законодательства РФ – 1996 - № 25 – Ст. 2954.

5. Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. N 420-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" (ред. от 28 декабря 2013 г.) // СПС Консультант Плюс.

6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 13.07.2015) //Собрание законодательства РФ.-17.06.1996.-№ 25.-Ст. 2954

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ ред. от 13.07.2015) //Собрание законодательства РФ.-07.01.2002.-№ 1 (ч. 1), ст. 1.

8. Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ О полиции // СЗ РФ. 2011. N 7. Ст. 900; 2013. N 27. Ст. 3477

9. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. N 390-ФЗ О безопасности // СЗ РФ. 2011. N 1. Ст. 2

10. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. N 44-ФЗ Об участии граждан в охране общественного порядка // СЗ РФ. 2014. N 14. Ст. 1536

11. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. N 537 О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // СЗ РФ. 2009. N 20. Ст. 2444

12. Распоряжение Правительства Москвы от 16.04.2010 N 707-РП Об утверждении Концепции комплексной безопасности города Москвы

13. Приказ МВД России от 18.08.2014 N 696 "Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи" (вместе с "Порядком подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи") (ред. от 18.08.2014) // Российская газета. 2014. 8 окт.

14. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 14.11.2013) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы "Консультант Плюс".

15. Аврутин Ю.Е. К вопросу об административно-правовом режиме охраны общественного порядка. Доступ из справ.-правовой системы "Консультант Плюс".

16. Бондарев Д.А., Фирсова Е.А. Сравнительный анализ дефиниций "общественная безопасность" и "общественный порядок" во Франции, в Австрии, ФРГ, США, Канаде и России // Российский следователь. 2010. N 7. С. 38 – 40

17. Борисов А.В., Якушев В.А. Проблемы профилактики преступности в законодательстве и деятельности полиции Российской империи: Лекция. М.: Спутник+, 2013.

18. Босхамджиева Н.А. Вопросы понятия "общественная безопасность": зарубежный опыт // Административное право и процесс. 2015. N 7. С. 27 - 29

19. Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как объект административно-правового обеспечения // Юридический мир. 2015. N 9. С. 51 - 57.

20. Бязров В.Г. Разграничение захвата заложника и похищения человека: вопросы квалификации // Российский следователь. 2015. N 1. С. 18 - 22

21. Винокуров В.Н. Объект преступления: способы конкретизации, установления и закрепления в законе: Моногр. Красноярск: СибЮИ МВД России, 2010. С. 22

22. Волеводз А. Уголовно-правовое противодействие международному терроризму // Уголовное право. 2014. N 2. С. 128 - 134.

23. Волеводз А.Г. Международный терроризм: национальная и международно-правовая криминализация // Библиотека уголовного права и криминологии. 2014. N 1.

24. Габдрахманов Р.Л. Квалификация террористического акта по УК РФ // Российский следователь. 2015. N 4. С. 16 - 20

25. Гирько С.И. Обеспечение общественной безопасности в системе мер защиты личности, общества и государства: состояние, проблемы, перспективы // Административное право и процесс. 2013. N 5. С. 16 - 18

26. Зайцев И.А., Репьев А.Г. О некоторых проблемах совершенствования законодательства в сфере участия граждан в охране общественного порядка // Административное право и процесс. 2015. N 3. С. 42 - 45.

27. Кардашова И.Б. Об общественной безопасности // Административное право и процесс. 2013. N 2

28. Конин В.Н. Понятие и сущность безопасности // Административное право и процесс. 2015. N 3. С. 74

29. Костенко Н.И. Проблемы имплементации в международном уголовном праве // Международное право и международные организации. 2014. N 1. С. 43 - 63.

30. Кочои С.М. Общеевропейское законодательство о борьбе с терроризмом и перспективы реформирования УК РФ // Lex russica. 2014. N 9. С. 1061 - 1069.

31. Кочои С.М. Терроризм в международном уголовном праве // Lex Russica (Научные труды МГЮА). 2014. N 2.

32. Макеева И.С. Экстремизм как уголовно-правовая категория // Законодательство и экономика. 2014. N 6. С. 61 - 68

33. Меркурьев В.В. Террористические преступления в новой редакции Уголовного кодекса // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. N 10. С. 47 - 56

34. Миграция и безопасность в России / Под ред. Г.С. Витковской, А.С. Панарина. М., 2015. С. 24

35. Осипов Г.В., Кузнецов В.Н. Социология и государственность (достижения, проблемы, решения). М.: Вече, 2014. С. 187 - 189

36. Пивоваров А.С. Дискуссионные подходы к определению понятия "общественный порядок" // Российская юстиция. 2013. N 3. С. 52 - 54.

37. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Военное право: Учеб. / Под ред. Ю.И. Мигачева. М.: Юрист, 2013. С. 45 - 60

38. Прудников А.С. Безопасность личности и ее обеспечение органами внутренних дел. М., 2014. С. 216

39. Ревин В.П. Современная реформа уголовного законодательства как отражение непоследовательности уголовной политики России // Российский следователь. 2014. N 21. С. 13 - 15.

40. Свод уставов о предупреждении и пресечении преступлений 1890 г. // Свод законов Российской империи / Под ред. и с прим. И.Д. Мордухай-Болтовского // СПС "КонсультантПлюс". 2013

41. Современные международные отношения: Учебник / Под ред. А.В. Торкунова, А.В. Мальгина. М.: Аспект Пресс, 2015.

42. Стахов А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2013. 429 с

43. Стремоухов А.А., Лунгу А.С. Внутренние войска МВД России как элемент системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Военно-юридический журнал. 2015. N 4. С. 4

44. Титушкина Е.Ю., Лупов Д.В. "Уголовно-правовая охрана жизни и здоровья лиц, выполняющих общественные обязанности в сфере охраны общественного порядка". Доступ из справ.-правовой системы "Консультант Плюс".

45. Федотова Ю.Г. Понятие общественной безопасности Российской Федерации // Российская юстиция. 2014. N 11. С. 2 - 5

46. Хамхоев Б.Т. Проблемы определения общественной безопасности // Административное право и процесс. 2015. N 7. С. 40 - 42

47. Черепанов И.З. К вопросу об иммиграционной составляющей обеспечения безопасности общества и государства в Российской Федерации // Миграционное право. 2015. N 2. С. 14 - 15

48. Шаяхметова Т.Е. Законодательная регламентация противодействия преступности, обеспечения и охраны общественного порядка в Российской империи XIX - начала XX в. // История государства и права. 2015. N 3. С. 7 - 12.

49. Щербаков О.Н. Отдельные аспекты участия граждан в охране общественного порядка // Административное и муниципальное право. 2016. N 5. С. 382 - 386.

50. Об участии граждан в охране общественного порядка по состоянию на 31.07.2016. URL: http://www.psj.ru/saver_ magazins/detail.php?ID=78532.

51. Расширенное заседание коллегии МВД России. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/47776

52. Социологическое исследование Фонда "Общественное мнение". URL: https://mvd.ru/Deljatelnost/results/public_opinion.