

**О ПРАВОВЫХ МЕРАХ  
ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАН  
И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА**

**А. С. Пеструилов**

*Новороссийский филиал Краснодарского университета МВД России*

Поступила в редакцию 28 июля 2015 г.

**Аннотация:** выделяются основные проблемы правового регулирования взаимодействия граждан и правоохранительных органов в обеспечении общественного порядка; предлагается авторское определение указанной деятельности, законодательное закрепление сформулированных цели и задач данной деятельности, а также приводятся рекомендации по изменению системы ее стимулирования.

**Ключевые слова:** участие граждан в обеспечении общественного порядка, взаимодействие граждан и правоохранительных органов, обеспечение правопорядка, цели и задачи, правовые средства стимулирования.

**Abstract:** the main problems of law regulation of citizens and law enforcement bodies interaction in providing peace-keeping activities are reviewed; the author's definition and legal fixation of formulated goals of this activity are given; also recommendations on changing of this system incitation are given.

**Key words:** participation of citizens in peace-keeping activity, citizens and law enforcement bodies interaction, peace-keeping activity, goals and tasks, legal means of incitation.

Потребность в безопасности для человека является основной, базовой, наряду с потребностями удовлетворять голод и жажду. Цивилизованный человек давно отошел от традиции самостоятельного и родового ее обеспечения. В сознании крепко засела мысль, что это – задача, которую должно решать только государство. Но может ли оно сделать это без поддержки общества? Если «да», то каким должен быть аппарат правоохранительных органов? И где гарантии, что карательная структура не использует эту силу во вред обществу?

---

146

Опыт деятельности правоохранительных органов в нашей стране, практика крупнейших демократических стран мира показывают, что без широкой поддержки законопослушного населения, его активного содействия одним правоохранительным органам невозможно эффективно бороться с преступностью, остановить всплеск экстремистских и террористических проявлений.

Изучая историю становления рассматриваемого института общества, отметим, что в период зарождения государства и на первоначальном этапе его развития население обеспечивало общественный порядок самостоятельно. Государственная власть обеспечивала лишь общую оборону и

суд, а начиная с XVIII в. – общую организацию общественного порядка. В этот период при преобладающей роли в обеспечении общественного порядка самого населения просматривается тенденция на усиление роли правоохранительных органов государства. Данная тенденция достигает апогея в конце XIX–XX в., когда складывается система доминирования государственно-властной ответственности за состояние общественного спокойствия, правопорядка, безопасности. При этом данная система постоянно нарастала и сформировала так называемый охранно-полицейский тип функционирования механизмов противодействия правонарушениям и криминальным явлениям в социуме<sup>1</sup>, участие же граждан в обеспечении общественной безопасности и правопорядка носило либо принудительно привлекаемый характер (как в советский, так, на наш взгляд, и современный период), либо сопровождалось самоизоляцией граждан от сотрудничества с правоохранительными органами.

Тем не менее даже в период безусловного доминирования государства в сфере обеспечения безопасности общества окончательно отказаться от помощи населения оно не смогло. Существовали даже организованные общественные организации правоохранительной направленности, которые меняли свои названия (в дореволюционной России – это «добровольная народная дружина» или «добровольная народная охрана»; в советский период – «общества содействия милиции и уголовному розыску», «бригады содействия милиции» и снова «добровольные народные дружины», такое название преобладает и сейчас), но мало меняли свою суть, оставаясь вспомогательным инструментом второго плана.

В современной России, в которой демократический характер управления обуславливает наличие и развитие гражданского общества, где различные формы участия граждан в непосредственном управлении и контроле государственных и иных властных структур являются основной гарантией стабильного развития общества, идея взаимодействия общества и государства в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности получает новое развитие. Но окончательно идея доминирования государства в изучаемой сфере не преодолена. Хорошей иллюстрацией борьбы рассматриваемых идей является новый Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка»<sup>2</sup> (далее – ФЗ № 44), который, с одной стороны, в ст. 2 определяет участие граждан в охране общественного порядка как оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам. С другой стороны, в ст. 6 указанного закона, описывающей деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, говорится, что они должны «оказывать поддержку» гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, «создавать усло-

<sup>1</sup> См.: Павловский В. В. Взаимодействие общества и полиции (милиции) в обеспечении правопорядка (теоретический и историко-правовой анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010.

<sup>2</sup> Об участии граждан в охране общественного порядка : федер. закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

вия» для их деятельности. Такие формулировки, на наш взгляд, говорят о наличии инициативы в руках граждан, а значит, и определенной ответственности, что является первым шагом к равноправному, обоюдозаинтересованному взаимодействию государства и общества в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности.

Изучение современного состояния участия граждан в обеспечении общественного порядка позволило сделать два существенных вывода:

1. Такая деятельность нужна, и это доказывает и активность государства и органов местного самоуправления в данном вопросе, и мнение граждан, как принимающих, так и не принимающих в ней участия.

2. Недостаточно эффективное в настоящее время взаимодействие граждан и правоохранительных органов.

По нашему мнению, такое положение сложилось, в первую очередь, из-за концептуального кризиса, при котором законодатель, во-первых, не смог преодолеть доктрину доминирования государства и его органов в охране общественного порядка, что сказалось на принципах организации данной деятельности. Во-вторых, законодательно не закреплена цель и основные концептуальные шаги по ее достижению. Из-за этого организация взаимодействия граждан и правоохранительных органов не носит целостного характера и не имеет адекватной системы его стимулирования.

В связи с этим постараемся решить три взаимосвязанные задачи:

1. Сформулировать основную дефиницию, которая будет способствовать преодолению концептуального кризиса в организации взаимодействия между гражданами и правоохранительными органами в обеспечении общественного порядка.

2. Выделить цель изучаемой деятельности и вытекающие из нее задачи.

3. Изучить законодательно закрепленную систему стимулирования участия граждан в обеспечении общественного порядка и сформировать предложения по повышению ее эффективности.

В отечественных нормативно-правовых актах преобладает термин «участие граждан», но, по нашему мнению, сущностным является понятие «взаимодействие», которое отражает взаимообусловленность, равноправность совместной деятельности граждан и государственных органов, разделение ответственности между ними.

Среди основных признаков рассматриваемой деятельности целесообразно отразить ее цель – обеспечение общественной безопасности и поддержание должного социального порядка, а также принципы ее организации и осуществления: добровольность, взаимную ответственность, взаимную инициативу и взаимный контроль.

Учитывая изложенное выше, предлагаем следующее определение: «Взаимодействие граждан и правоохранительных органов в обеспечении общественного порядка и безопасности – это взаимообусловленная совместная деятельность граждан (индивидуально или в составе коллективов) и государственных органов, направленная на обеспечение общественной безопасности и поддержание должного социального порядка,

характеризующаяся добровольностью, взаимной ответственностью, взаимной инициативой и взаимным контролем».

Сформулированное определение помогает во многом по-новому взглянуть на рассматриваемую деятельность. Большинство форм, использовавшихся ранее и существующих в настоящее время, при таком подходе представляются не только малоэффективными, но и губительными для самой идеи. Необходимы новые основы организации взаимодействия граждан и правоохранительных органов.

В связи с этим постараемся на теоретическом уровне определить цель и основные задачи рассматриваемой деятельности сквозь призму предложенной концепции.

Цель участия граждан в обеспечении общественного порядка в ФЗ № 44 не закреплена. Но указанная цель закреплена, например, в законе Краснодарского края: «Целью участия граждан в охране общественного порядка является оказание содействия органам исполнительной власти Краснодарского края, органам местного самоуправления в Краснодарском крае, правоохранительным и иным государственным органам в решении задач по обеспечению правопорядка, защите личности, общества и государства от противоправных посягательств»<sup>3</sup>.

В данном определении есть две непреодолимые проблемы:

- 1) цель сводится к «оказанию содействия», т.е. указывается на второстепенную роль граждан;
- 2) цель видится не как соответствующий уровень правопорядка, а как содействие правоохранительным органам. Это не правильно, поскольку ведет к тому, что при росте уровня преступности в Краснодарском крае, но одновременном увеличении количественных показателей (число граждан, участвующих в правоохранительной деятельности) цель, закреплённую законом, можно считать достигнутой. Конечной целью взаимодействия граждан и правоохранительных органов должно стать непосредственное повышение (улучшение) уровня общественного порядка и безопасности.

Из сформулированной нами цели с учетом рассматриваемой специфики логично вытекают следующие задачи:

1. Непосредственное воздействие на преступность и правонарушителей путем организации рейдов, патрулирования и других мероприятий.
2. Повышение эффективности деятельности правоохранительных органов.
3. Формирование и расширение числа законопослушных, социально активных граждан.
4. Формирование атмосферы нетерпимости к правонарушениям в обществе.

В настоящее время усилия организаторов направлены в основном на решение первой задачи, поскольку она является ключевой, однако без

<sup>3</sup> Об участии граждан в охране общественного порядка в Краснодарском крае : закон Краснодарского края от 28 июня 2007 г. № 1267-КЗ. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

учета остальных направлений деятельности конечного результата добиться будет сложно. На наш взгляд, решение второй, особенно третьей и четвертой задач, будет гораздо больше способствовать конечному результату.

Решение первой задачи активно ведется органами всех уровней, поэтому на ней останавливаться мы не будем, к тому же решение всех остальных задач все равно должно решаться при посредстве первой.

*Повышение эффективности деятельности правоохранительных органов* вследствие взаимодействия с обществом может решаться путем достижения следующих задач:

1. Снижение нагрузки на правоохранительные органы, которое должно произойти за счет того, что бдительные социально активные граждане сообщают обо всех происшествиях и правонарушениях в правоохранительные органы, что снижает необходимость присутствия сотрудников полиции в общественных местах, а необходимое количество постов и патрулей обеспечивается смешанными силами граждан и полиции. В данных условиях силы правоохранительных органов преимущественно будут расходоваться на разрешение конкретных происшествий и профилактические мероприятия. При всемерной поддержке общества эффективность деятельности правоохранительных органов должна резко возрасти.

2. Всемерная поддержка общества – это тоже важнейшая задача, решением которой может стать взаимодействие с гражданами в обеспечении общественного порядка, она может быть достигнута при условии достаточно массового участия населения в мероприятиях по охране общественного порядка и профессиональной, грамотной организации этих мероприятий. Граждане, участвовавшие в мероприятиях, увидят профессионализм, заинтересованность в результатах своего труда со стороны сотрудников ОВД, прочувствуют на себе сложности правоохранительной деятельности и установят личный контакт с конкретным сотрудником полиции. Они будут иметь возможность обратиться к конкретному знакомому им профессионалу, а не в обезличенную дежурную часть, что, безусловно, подтолкнет их к большей активности, а в результате приведет к решению рассматриваемой задачи.

3. Если будет возвращено доверие общества к правоохранительным органам, то престижность профессии резко возрастет, даже без существенных материальных затрат со стороны государства. Это даст приток желающих поступить на службу в ОВД, причем из числа лиц социально активных, идейных, а не корыстных.

4. При условии, что деятельность по участию граждан в обеспечении общественного порядка будет хорошо организована и налажено тесное взаимодействие с правоохранительными органами, общественные организации правоохранительной направленности и институт внештатных сотрудников станут хорошим кадровым резервом для качественного формирования личного состава правоохранительных органов.

5. Реальное взаимодействие граждан и правоохранительных органов позволит создать действенный общественный контроль, который являет-

ся наиболее всеобъемлющим и серьезно повысит эффективность правоохранительных органов.

Эффект от решения третьей задачи – *«Формирование и расширение числа законопослушных, социально активных граждан»* – будет гораздо значительнее, чем от двух предыдущих. Решая эту задачу, следует по-новому взглянуть на организацию взаимодействия граждан и правоохранительных органов и в качестве приоритетного направления при ее проведении признать воспитание граждан. Решение этой задачи подразумевает постановку и разрешение нескольких подзадач:

- разработку и реализацию мер стимулирования для вовлечения в деятельность наибольшего числа граждан, причем стимулы должны быть такими, чтобы способствовали отбору наиболее социально активных представителей общества;
- разработку мер поощрения и наказания для лиц, участвующих в обеспечении общественного порядка;
- широкое освещение данной деятельности, ее результатов, лучших представителей в средствах массовой информации.

Но все указанные меры будут, безусловно, бесполезны без должной организации самой деятельности таким образом, чтобы у участвующих в мероприятиях сформировалось правильное представление о правоохранительных органах и своем значении в обеспечении общественного порядка.

Четвертая, сформулированная нами задача (*«Формирование атмосферы нетерпимости к правонарушениям в обществе»*), в большей степени, решается теми же мерами, что и предыдущие, но повышает требования к информационному обеспечению рассматриваемой деятельности и выделяет новое направление деятельности как для правоохранительных органов, так и для содействующих им граждан, т.е. различные виды агитации.

Все предложенные задачи необходимо решать комплексно, в этом заключается секрет успеха, в рамках федерального закона. Деятельность государства по формированию широкого слоя социально активных, законопослушных граждан – это не только полезная мера для обеспечения должного правопорядка, но и важнейший вклад в формирование гражданского общества, которое является первым необходимым условием создания подлинно демократического, правового государства.

Третья сложная нерешенная проблема, на которой хотелось бы остановиться и которая уже упоминалась – создание эффективной системы вовлечения граждан во взаимодействие с правоохранительными органами, стимулирования их к активности в этой сфере.

Пока в данном направлении преобладает скрытое использование «административного ресурса власти», т.е. скорее принуждение, а не добровольность, что, во-первых, нарушает законодательно закрепленные принципы; во-вторых, практически исключает заинтересованность граждан в таком сотрудничестве.

Не разработана действенная система стимулирования граждан к взаимодействию с правоохранительными органами.

В ФЗ № 44 есть ст. 26 «Материальное стимулирование, льготы и компенсации народных дружинников и внештатных сотрудников полиции», но она распространяется не на все категории граждан и в ней предусмотрено только предоставление дополнительного отпуска, а эта мера, на наш взгляд, в современных условиях не очень действенна, так как в основном приводит к конфликту с работодателем. Наше мнение подтвердилось результатами проведенного опроса граждан – участников рейдовых мероприятий, так как ни один из них на вопрос: что нужно сделать в целях повышения социальной привлекательности участия граждан в правоохранительной деятельности? – не выбрал варианта ответа: «Ввести систему поощрения отгулами».

Остальные предусмотренные меры (материальное стимулирование, выдача проездных билетов, личное страхование и иные льготы и компенсации) оставлены на усмотрение органов власти субъектов РФ либо ОВД. Таким образом, скудность арсенала мер и неподкреплённость их федеральной властью делают их неактуальными и неэффективными. Возникает вопрос: кого же привлекают закреплённые в праве стимулы? Так, дополнительные дни к отпуску или отгулы скорее могут заинтересовать лиц, которые слабо заинтересованы в результатах своего труда по основному месту работы. Материальное стимулирование весьма накладно для власти и привлекает чаще людей корыстных. К тому же это стимулы к «присутствию», а не активной, результативной деятельности. Люди, привлечённые такими благами не заинтересованы в самой деятельности и ее конкретном результате. По нашему мнению, правовые средства стимулирования нужно искать в других сферах.

Для поиска реальных стимулов необходимо задуматься о том, какие категории граждан наиболее социально активны и склонны к участию в правоохранительной деятельности. На наш взгляд, во-первых, это лица, планирующие работать в правоохранительных органах, так как им самим интересно ознакомиться с деятельностью по обеспечению общественного порядка; во-вторых, зарекомендовать себя в этой сфере. Для того чтобы привлечь данную категорию граждан, нужно прописать в ФЗ № 44, Законе «О полиции» и других нормативно-правовых актах в качестве обязательного условия для поступления на службу определенный срок участия в обеспечении общественного порядка. Подобный механизм поможет также решить проблему, связанную с «поручительствами» действующих сотрудников за вновь принимаемых на службу в ОВД<sup>4</sup>. В настоящее время порой приходится писать подобный документ на практически незнакомого человека.

---

<sup>4</sup> Об утверждении Порядка оформления личного поручительства при поступлении на службу в органы внутренних дел Российской Федерации и Категорий должностей, при назначении на которые оформляется личное поручительство : приказ МВД РФ от 18 мая 2012 г. № 522 с изм. и доп. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

Можно также законодательно закрепить институт предварительной стажировки в качестве гражданина, оказывающего помощь правоохранительным органам.

Вторая категория граждан, которая, на наш взгляд, будет более социально активной и заинтересованной в результатах своей правоохранительной деятельности, – это люди, стремящиеся к управлению, задействованные в политической борьбе, стремящиеся к общественному признанию. Их вовлечение возможно при условии повышения социальной престижности взаимодействия с правоохранительными органами. В этом случае стимулами могут выступить:

1. Широкое вовлечение средств массовой информации в освещение участия граждан в обеспечении общественного порядка.

2. Создание государственных информационных ресурсов для объективного отражения взаимодействия граждан и правоохранительных органов и их результатов, чтобы каждый желающий мог получить информацию о роли любого гражданина, принимавшего непосредственное участие в мероприятиях по охране общественного порядка либо в их организации и результатах этой деятельности. В ходе исследования мы столкнулись с тем, что в настоящее время добыть подобные данные практически невозможно.

3. Обязать участников выборов всех уровней в выдаче информации о себе, которая располагается на избирательных участках и иных официальных ресурсах. В ней указывать данные о личном участии в обеспечении общественного порядка и о роли в организации взаимодействия граждан и правоохранительных органов.

4. Возможно, будет результативным возложить определенные права и обязанности в рассматриваемой сфере на политические партии.

Рассмотренные выше стимулы при их комплексном закреплении в нормативно-правовых актах и подкреплении организационными и финансовыми ресурсами позволят вывести организацию взаимодействия граждан и власти в правоохранительной деятельности на принципиально новый уровень.

*Новороссийский филиал Краснодарского университета МВД России*

*Пеструилов А. С., кандидат исторических наук, начальник кафедры гуманитарных, социально-экономических и информационно-правовых дисциплин*

*E-mail: pestruilov@yandex.ru*

*Tel.: 8 (8617) 60-69-57; 8-918-371-44-65*

*Novorossiysk Branch of the Krasnodar University of the Russian Ministry of Internal Affairs*

*Pestruilov A. S., Candidate of Historical Sciences Head of the Humanitarian, Social-Economical and Information and Law Disciplines Department*

*E-mail: pestruilov@yandex.ru*

*Tel.: 8 (8617) 60-69-57; 8-918-371-44-65*