

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 342.9

ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА*канд. юрид. наук, доц., А.З. ИГНАТЮК**(Академия управления при Президенте Республики Беларусь, Минск)**С.С. КОЛЁСКО**(Военная академия Республики Беларусь, Минск)*

Статья посвящена вопросам участия граждан Республики Беларусь в охране общественного порядка. Приведены основания для более тесного и масштабного взаимодействия граждан и правоохранительных органов в современных условиях как эффективного средства обеспечения общественного порядка, так и средства укрепления авторитета правоохранительных органов и формирования слоя социально-активных законопослушных граждан – основы гражданского общества.

Ключевые слова: *общественный порядок, общественная безопасность, правопорядок, законность, гражданин, молодежный отряд охраны порядка, добровольная дружина.*

Введение. Существует истина, сформировавшаяся и подкрепленная практикой: эффективно противостоять преступности и другим противоправным явлениям в обществе без поддержки граждан невозможно. Необходимо создавать действенный работающий механизм прохождения информации от граждан в правоохранительные органы о противоправных деяниях, который даст возможность немедленного реагирования оперативных служб на данную информацию [1, с. 120].

Основная часть. Институт взаимодействия граждан и правоохранительных органов в современных условиях является не только эффективным средством обеспечения общественного порядка, но и средством укрепления авторитета правоохранительных органов и формирования слоя социально-активных законопослушных граждан – основы гражданского общества [2, с. 38].

Лучшие примеры профилактики и повышения культуры общества – массовое личное участие граждан в мероприятиях охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, посредством которого реализуется основной замысел по формированию правосознания в обществе.

Приведем несколько примеров.

Первый пример – это молодежный отряд охраны порядка (далее – МООП). Сегодня движение МООП в Республике Беларусь объединяет порядка 15 тысяч юношей и девушек. Созданы и действуют 691 МООП. Члены МООП участвуют в охране правопорядка совместно с сотрудниками правоохранительных органов, обеспечивают общественный порядок во время проведения массовых мероприятий. За время своего существования молодежные отряды зарекомендовали себя как надежные партнеры и незаменимые помощники милиции. Среди ратных дел молодых правоохранителей – пресечение серьезных преступлений и правонарушений, задержание опасных преступников, предотвращение дорожно-транспортных происшествий, спасение людских жизней. Молодежь с 14 лет имеет возможность принимать участие в проведении военно-спортивных и военно-патриотических мероприятиях (лагеря, эстафеты, спартакиады и др.), обучении, поддержании общественного порядка при проведении мероприятий в первичных организациях ОО «БРСМ» учреждений образования. С шестнадцатилетнего возраста молодые люди привлекаются к обучению и подготовке, в том числе прохождению специализированной подготовки на базе территориальных ОВД, войсковых частей внутренних войск МВД, участвуют в поддержании общественного порядка в учреждениях образования, а также при проведении мероприятий ОО «БРСМ». По достижении 18 лет и при получении удостоверения дружинника члены МООП (дружинники) имеют все права и обязанности, предусмотренные законодательством для членов добровольной дружины (ДД) [3].

Добровольная дружина, согласно ст. 10 Закона «Об участии граждан в охране правопорядка», представляет собой основанное на членстве объединение граждан Республики Беларусь, принимающее участие в охране правопорядка и осуществляющее свою деятельность под руководством уполномоченных должностных лиц органов местного управления или иных юридических лиц, его создавших. ДД не является юридическим лицом [4]. Основная задача ДД – содействие правоохранительным органам, органам и подразделениям по чрезвычайным ситуациям, органам пограничной службы Республики Беларусь в охране правопорядка. Дружины оказывают значительную помощь милиции в охране общественного правопорядка: дежурить вместе с дружинниками эффективней, прежде всего, с точки зрения задержания правонарушителей. Использование потенциала ДД позволяет расширить участки патрулирования сотрудников милиции и обеспечить их присутствие именно в тех местах, где наиболее вероятно совершение правонарушений.

В Беларуси с патрульно-постовой службой милиции работают 334 ДД. Больше всего их в Гомельской области – 150. В 2016 году дружинники выходили на дежурство порядка 6,7 тысяч раз. С их участием было пресечено более 4,3 тысячи правонарушений [5].

Приведенные выше примеры участия граждан в охране правопорядка в общественных местах нашей страны показывают, что закон об участии граждан в охране правопорядка работает. С другой стороны, если подвергнуть критике цифру в 15 тысяч человек, входящих в МООП, и 334 ДД, в масштабах страны она окажется не столь значительной.

Анализ функционирования общественных объединений, принимающих участие в обеспечении правопорядка в Российской Федерации, показывает, что на территории Российской Федерации действует более 34 тысяч общественных формирований правоохранительной направленности, численность которых составляет более 363 тыс. человек. Насчитывается 17,4 тысячи народных дружин (число участвующих – около 214 тысяч человек), 872 казачьих дружины (45,4 тысячи человек) [6]. Актуальность участия граждан России в обеспечении правопорядка подтверждается социологическими исследованиями. Так, по данным Фонда общественного мнения, большинство граждан России (71% опрошенных) считают, что граждане должны сотрудничать с правоохранительными органами. При этом 41% респондентов считают, что люди должны делать это постоянно, 26% – что лишь в исключительных случаях. 54% опрошенных полагают, что если граждане будут сообщать в правоохранительные органы об известных им правонарушениях, то уровень преступности снизится. В то же время, свыше половины россиян (54%) убеждены, что сотрудничество граждан с правоохранительными органами не должно быть бескорыстным. Членами общественных объединений во взаимодействии с сотрудниками ОВД проводится работа по поддержанию общественного порядка на улицах и других общественных местах, предупреждению и пресечению административных правонарушений, раскрытию преступлений. С их участием в год раскрывается более 40 тысяч преступлений, выявляется 443 тысячи административных правонарушений [6].

Данное сравнение показывает, что даже при соотношении численности населения наших стран, количество граждан, участвующих в охране общественного порядка в различных его формах в Российской Федерации явно превалирует.

Примеры массового добровольческого движения по охране общественного порядка в годы существования СССР также подтверждают незначительность активной части населения Беларуси в данной сфере, что, в свою очередь, ведет к повышению рисков и угроз общественной безопасности.

Решением данной проблемы видится в принятии ряда мер.

Прежде всего, в изменении законодательства об участии граждан в охране правопорядка. Для этого следует четко различать понятия «правопорядок» и «общественный порядок». Они соотносятся как часть и целое, термин «общественный порядок» несколько шире первого: если правопорядок основывается на праве и является конечным итогом его реализации, то общественный порядок предполагает соблюдение не только правовых, но и всех иных социальных норм, действующих в обществе (моральных, корпоративных, обычаев, традиций и т.д.). Общественный порядок, как и правопорядок, характеризуется определенным уровнем организованности, упорядоченностью общественных отношений. Однако в отличие от правопорядка общественный порядок образуется под воздействием не только правовых, но и всех иных социальных норм – морали, обычаев, корпоративных норм и т.д., из чего следует, что правопорядок является частью общественного порядка. Учитывая данный факт, согласно Закона «Об участии граждан в охране правопорядка» граждане, участвующие в обеспечении правопорядка, руководствуются только правовыми нормами и игнорируют нормы морали, обычаи, традиции, корпоративные устои и другие правовые общественные регуляторы.

Федеральный закон Российской Федерации от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» подтверждает изложенное. Статья 1 данного Закона гласит «Целью настоящего Федерального закона является создание правовых условий для добровольного участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка. Настоящий Федеральный закон устанавливает принципы и основные формы участия граждан в охране общественного порядка, участия граждан в поиске лиц, пропавших без вести, особенности создания и деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, целью которых является участие в охране общественного порядка, порядок и особенности создания и деятельности народных дружин, а также правовой статус народных дружинников» [7].

Преамбула Закона г. Москвы от 28 марта 2001 г. № 9 «Об участии жителей города Москвы в охране общественного порядка» устанавливает правовые основы, принципы и формы добровольного участия жителей в охране общественного порядка, оказании содействия органам внутренних дел [8]. Аналогичные законы с аналогичным названием имеют большинство субъектов Российской Федерации.

Представляется целесообразным переименовать Закон «Об участии граждан в охране правопорядка» в Закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» с изменением содержания, и тем самым, придания ему более широкого значения.

Во-вторых, не в полной мере раскрыты условия применения физической силы членами добровольной дружины. Так, пункт 1 статьи 18 (Условия и пределы применения физической силы членом ДД) Закона «Об участии граждан в охране правопорядка» гласит «член ДД имеет право применять физическую силу в целях пресечения действий лиц, совершающих правонарушения, для их задержания и передачи в правоохранительные органы, если иные способы, не связанные с применением физической силы, не обеспечивают выполнения им функций по участию в охране правопорядка». Статья 27 (Применение физической силы) Закона «Об органах внутренних дел» звучит следующим образом «...сотрудник органов внутренних дел применяет физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, подручные средства для пресечения преступлений и административных правонарушений, задержания лиц, их совершивших, самообороны, преодоления противодействия его законным требованиям, если ненасильственными способами это сделать невозможно» [9]. Аналогичная формулировка и в статье 19 (Применение физической силы) Закона «О внутренних войсках»: «...военнослужащие внутренних войск имеют право применить физическую силу, в том числе боевые приемы рукопашного боя, для предупреждения и пресечения правонарушений, самообороны, преодоления противодействия их законным требованиям, если ненасильственные способы не обеспечивают выполнения возложенных на них задач» [10]. При детальном анализе данных статей выясняется, что при несении службы по охране общественного порядка патрулем, в состав которого входит член добровольной дружины, в случае нападения на него, дружинник не может применять самооборону, подручные средства, боевые приемы рукопашного боя, если он ими владеет.

Предлагаем изложить пункт 1 статьи 18 (Условия и пределы применения физической силы членом ДД) Закона «Об участии граждан в охране правопорядка» в следующей редакции «член ДД имеет право применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, подручные средства в целях пресечения действий лиц, совершающих правонарушения, для их задержания и передачи в правоохранительные органы, самообороны, преодоления противодействия их законным требованиям, если иные способы, не связанные с применением физической силы, не обеспечивают выполнения им функций по участию в охране правопорядка».

Также видится целесообразным увеличение социальных гарантий гражданам, участвующим в охране общественного порядка. На наш взгляд, существенным недостатком Закона Республики Беларусь «Об участии граждан в охране правопорядка» является отсутствие разработки действенной системы стимулирования граждан к взаимодействию с правоохранительными органами.

Статья 22 Закона устанавливает меры поощрения граждан, участвующих в охране правопорядка.

Так, за активное участие в охране правопорядка граждане могут поощряться органами местного управления и самоуправления, иными юридическими лицами, правоохранительными органами, органами и подразделениями по чрезвычайным ситуациям, органами пограничной службы Республики Беларусь. Юридические лица в пределах их компетенции могут предоставлять своим работникам, являющимся членами добровольной дружины, по представлению органа управления ДД в соответствии с коллективным договором трудовые и иные гарантии за счет собственных средств. За особые заслуги при исполнении общественного долга и проявленные при этом мужество и героизм граждане награждаются государственными наградами в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

На наш взгляд, приведенные в Законе меры для стимулирования и поощрения граждан за участие в охране правопорядка явно недостаточны, не конкретизированы и носят декларативный характер. Так весь арсенал стимулирования и поощрений возложен на местные органы власти и юридические лица, и лишь за особые заслуги в охране общественного порядка – государственные власти. Таким образом, скудность арсенала мер делают их неактуальными и неэффективными. В подтверждение наших слов обращаем внимание на формулировки пунктов статьи 22, которые звучат «юридические лица в пределах их компетенции могут предоставлять», «граждане могут поощряться органами местного управления и самоуправления». Налицо отсутствие действенного механизма поощрения.

Для развития и популяризации данного Закона предлагаем следующую формулировку статьи 22 рассматриваемого Закона «За активное участие в охране общественного порядка граждане поощряются республиканскими органами государственного управления, органами местного управления и самоуправления, юридическими лицами, правоохранительными органами, органами и подразделениями по чрезвычайным ситуациям, органами пограничной службы Республики Беларусь».

К гражданам, активно участвующим в охране общественного порядка применяются следующие виды поощрения:

- объявление благодарности;
- награждение ценным подарком;
- выплата вознаграждения за дежурство;
- предоставление льгот в виде бесплатного проезда в пределах населенного пункта, в котором граждане выполняют службу по охране общественного порядка;

- внеочередное обеспечение детей граждан, участвующих в охране общественного порядка, детскими дошкольными учреждениями [11, с. 281];
- содействие в поступлении в образовательные учреждения для граждан, участвующих в охране общественного порядка;
- внеочередное предоставление общежитий, жилых помещений коммерческого пользования государственного жилищного фонда гражданам, участвующим в охране общественного порядка.

Юридические лица в пределах их компетенции предоставляют своим работникам, являющимся членами ДД, по представлению органа управления ДД в соответствии с коллективным договором трудовые и иные гарантии за счет собственных средств.

За особые заслуги при исполнении общественного долга и проявленные при этом мужество и героизм граждане награждаются государственными наградами в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь».

Еще одной мерой улучшения ситуации видится повышение правосознания и правовой культуры граждан. Для эффективной работы ДД, граждан, оказывающих содействие правоохранительным органам в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, необходимо повышать правовую культуру граждан Республики Беларусь, поскольку без повышения уровня правосознания указанная категория не будет восприниматься обществом должным образом. Справедливо отмечается, что правосознание – это источник, вызывающий внутреннюю готовность гражданина к процессу реализации правовых норм, совершенствованию социально-правовой жизни [12, с. 43].

При рассмотрении вопроса об укреплении правосознания нельзя не затронуть момент о борьбе «позитивного права» и «теневого права». Сложности борьбы с «теневым правом» и его различными проявлениями усугубляются тем, что изменялись авторитеты, на которые опираются педагоги и другие социальные работники в воспитании молодого поколения [13, с. 14].

Тенденции по усилению влияния норм «теневого права» вызваны не только низким уровнем правовой культуры, но и тем, что некоторые социальные нормы не соответствуют современным общественным отношениям. Следует отметить, что очень часто граждане знают теньевые правила намного лучше, чем правовые предписания, что, конечно, оказывает весьма сильное влияние на деятельность общества по обеспечению правопорядка. Для снижения влияния «теневого права» на правосознание граждан необходимо в первую очередь бороться с его проявлениями как с антисоциальными явлениями, что приведет к более эффективной деятельности общества по обеспечению правопорядка.

После распада СССР взаимодействие правоохранительных органов и общественности почти прекратилось. На это имелись объективные причины, такие как постоянные финансовые кризисы в стране, реформирование законодательства, реформы органов внутренних дел. Также следует помнить о негативных стереотипах, сложившихся у населения по отношению к сотрудникам органов внутренних дел, а также системе в целом. Стереотипы, формировавшиеся на протяжении последних лет, являются отражением реальности, маркерами, сигнализирующими о тенденциях, складывающихся при взаимодействии общества и правоохранительных органов, поэтому весьма сомнительна возможность изменения стереотипов без изменения реального положения вещей.

Заключение. Исследуя проблему участия граждан в охране общественного порядка, нами не ставилась цель показать неосмотрительность и несовершенство нашего законодательства, а тем более недальновидность некоторых нормативных правовых актов. В своей основе законодательная база Республики Беларусь, регламентирующая деятельность ОВД, граждан по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, соответствует времени и требованиям, предъявляемым государством и обществом. Вместе с тем, опираясь на законодательство и опыт соседнего государства, представляется целесообразным внесение предлагаемых поправок с целью придания закону Республики Беларусь «Об участии граждан в охране правопорядка» большей конкретности и эффективности, что несомненно будет способствовать минимизации рисков и угроз в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности, а также более активному участию граждан в деятельности общественной правоохраны нашей страны.

ЛИТЕРАТУРА

1. Новиков, Д.О. Анализ и практика применения Федерального закона № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» от 02.04.2014 г. / Д.О. Новиков // Проблемы права. – 2015. – № 2. – С. 120–123.
2. Пеструилов, А.С. Проблемы и положительный опыт законодательного регулирования участия граждан в охране общественного порядка / А.С. Пеструилов, А.А. Жуйков // Науч. вестн. Омской академии МВД России. – 2016. – № 1. – С. 38–42.
3. О МООП [Электронный ресурс] // БРСМ. – Режим доступа: <http://brsm.by/about/moop/o-nas/>. – Дата доступа: 11.02.2020.

4. Об участии граждан в охране правопорядка [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 26 июня 2003 г., № 214-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.01.2014 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
5. МВД: добровольные дружины в Беларуси значительно помогают милиции в охране правопорядка [Электронный ресурс] // БЕЛТА : новости Беларуси. – Режим доступа: <https://www.belta.by/society/view/mvd-dobrovolnye-druzhiny-v-belarusi-znachitelno-pomogajut-militsii-v-ohrane-pravoporjadka-264889-2017>. – Дата доступа: 11.02.2020.
6. Москалькова, Т.Н. Проблема законодательного регулирования участия граждан в охране общественного порядка в Республике Беларусь и Российской Федерации [Электронный ресурс] / Т.Н. Москалькова // Закония. – Режим доступа: <https://www.zakonia.ru/site/131477/1539>. – Дата доступа: 11.02.2020.
7. Об участии граждан в охране общественного порядка [Электронный ресурс] : Федер. закон, 2 апр. 2014 г., № 44-ФЗ : в ред. Федер. закона от 31.12.2017 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2019.
8. Об участии жителей города Москвы в охране общественного порядка [Электронный ресурс] : Закон г. Москвы, 28 марта 2001 г., № 9 : с изм. на 07.10.2015 г. // Кодекс : электрон. фонд правовой и нормат.-техн. документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/3625615>. – Дата доступа: 11.02.2020.
9. Об органах внутренних дел Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2007 г., № 263-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 23.07.2019 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
10. О внутренних войсках Министерства внутренних дел Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 3 июня 1993 г., № 2341-ХП : в ред. Закона Респ. Беларусь от 15.07.2015 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
11. Потапенкова, И.В. О проблемных вопросах реализации федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» / И.В. Потапенкова // Вестн. Моск. ун-та МВД России. – 2014. – № 10. – С. 280–283.
12. Теплянин, И.В. Правовая активность российских граждан: перспективы исследования категории / И.В. Теплянин // Рос. юрид. журн. – 2010. – № 5. – С. 40–49.
13. Арзамасов, Ю.Г. Борьба с влиянием «теневого права» на правосознание российских граждан и на современные общественные отношения (часть 2) / Ю. Г. Арзамасов // Представ. власть. – 2009. – № 5/6. – С. 7–8.

Поступила 02.03.2020

PROBLEMS OF CITIZENS PARTICIPATION IN PUBLIC ORDER PROTECTION

A. IGNATYUK, S. KOLIOSKO

The article is devoted to the participation of citizens of the Republic of Belarus in the protection of public order. The reasons for closer and more extensive interaction between citizens and law enforcement in modern conditions as an effective means of ensuring public order and means of strengthening the authority of law enforcement and the forming of layer socially active, law-abiding citizens – the basis of civil society.

Keywords: public order, public security, law and order, legality, citizen, youth order protection unit, voluntary squad.