

УДК 342.9

DOI: 10.19073/2658-7602-2020-17-4-557-565

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В РОССИИ И ФИНЛЯНДИИ

ХРОМОВ Александр Владимирович*

✉ a_hromov@mail.ru

Лермонтовский пр., 44, Санкт-Петербург, 190103,
Россия

Аннотация. В статье проведен сравнительный анализ административно-правовых норм Российской Федерации и Финляндии, регулирующих участие граждан в охране общественного порядка. Актуальность выбранной темы определяется тем, что правозащитная деятельность правоохранительных органов, их значение в сфере охраны общественного правопорядка, обеспечения личной и общественной безопасности часто носит непродуктивный характер, особенно в условиях мирового экономического кризиса, при котором для охраны прав и свобод человека и поддержания общественного правопорядка функционирования одних только правоохранительных структур, очевидно, недостаточно. Известно, что общественная напряженность в государстве (в том числе в России и Финляндии) значительно усиливается в условиях чрезвычайных ситуаций: во время техногенных катастроф, эпидемий, социальных кризисов, террористической деятельности. В условиях появления такого рода ситуаций существование общественных организаций, деятельность которых гарантирует охрану общественного правопорядка, устранение негативных последствий ситуаций чрезвычайного характера, крайне необходима. Автором рассматривается понятие общественного порядка, раскрываются его сущность и содержание. Формулируется дефиниция термина «охрана общественного порядка». Определяется нормативно-правовое регулирование участия граждан в охране общественного порядка в Российской Федерации и Финляндии, выделяются общие и сходные черты такого регулирования, подробно анализируются основные нормативные правовые акты. По мнению автора, жесткая централизация, а также отсутствие надлежащего взаимодействия правоохранительных органов с обществом – одна из ключевых проблем обеспечения общественного порядка правоохранительной системы России и Финляндии. Рассматривается вопрос о добровольных народных дружинах, функционирующих в обеих названных странах. Обращается внимание на их специфику. Автором делается вывод, что в настоящее время и для России, и для Финляндии представляет сложность вопрос о защите граждан, принимающих участие в охране общественного порядка. Можно констатировать, что в сравнении с Российской Федерацией в Финляндии предоставляется гораздо меньший объем гарантий такой защиты.

Ключевые слова: общественный порядок, добровольная народная дружина, полиция, правоохранительные органы, Финляндия, общественное формирование.

Administrative and Legal Framework for Citizens' Participation in the Maintenance of Public Order in Russia and Finland

Khromov Aleksandr V.**

✉ a_hromov@mail.ru

44 Lermontovsky Ave., Saint Petersburg, 190103, Russia

Abstract. The article provides a comparative analysis of administrative legal norms of the Russian Federation and Finland that regulate the participation of citizens in the protection of public order. The relevance of the chosen topic is determined by the fact that the human rights activities of law enforcement agencies, their importance in the field

* Аспирант кафедры административного права, административного процесса Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики.

** Post-graduate student of the Department of Administrative Law, Administrative Process at the Saint-Petersburg University of Management Technologies and Economics.

of public law enforcement, personal and public security is often unproductive, especially in the context of the global economic crisis, in which the functioning of law enforcement agencies alone is obviously not enough to protect human rights and freedoms and maintain public law and order. It is known that public tension in the state, including in Russia and Finland, increases sharply in emergency situations: during man-made disasters, epidemics, social crises, and terrorist activities. In such situations, the existence of public organizations whose activities guarantee the protection of public order and the elimination of negative consequences of emergency situations is extremely necessary. The Author considers the concept of public order, reveals its essence and content. The definition of the term "protection of public order" is formulated. It defines the legal regulation of citizens' participation in public order protection in the Russian Federation and Finland. Common and similar features of such regulation are highlighted. The main legal acts regulating the participation of citizens in the protection of public order in Russia and Finland are analyzed in detail. According to the Author, strict centralization, as well as the lack of proper interaction of law enforcement agencies with society, is one of the key problems of enforcement and protection of public order in the law enforcement system of Russia and Finland. The issue of voluntary national teams functioning both in Russia and Finland is being considered. Attention is drawn to their specific features. In the end, the author concludes that at present, both for Russia and Finland, the issue of protecting citizens who take part in the protection of public order is a difficult one. It can be stated that in comparison with the Russian Federation, Finland provides a much smaller amount of guarantees for the protection of citizens who participate in the protection of public order.

Keywords: public order, voluntary national guard, police, law enforcement agencies, Finland, public formation.

Актуальность темы обусловлена тем, что внутреннее состояние уровня общественной безопасности государства определяется не только эффективной работой правоохранительных органов, но и активностью граждан в процессе взаимодействия с последними.

Полагаем целесообразным определиться с категорией «общественный порядок». В действующих законодательных нормах данное понятие применяется для обозначения конкретной области отношений общественного характера, которые подлежат охране со стороны государства, и детализации компетенций правоохранительных структур. Принимая во внимание многоаспектность данного юридического термина, мы должны сказать о том, что на сегодняшний день нет единства в трактовке понятия общественного порядка, его предметной структуры и главных институтов, что существенно образом осложняет установление механизма его функционирования.

Споры относительно понимания термина «общественный порядок» иллюстрируют, что авторы в целом сходились во мнении при констатации потребности в толковании этого понятия в широком смысле как правового понятия. В широком смысле общественный порядок представляет собой всю совокупность отношений, складывающихся в социуме.

По мнению Д. Калифа, общественный порядок, будучи политико-правовым понятием, представляет собой общественную благоустро-

енность и организацию всего социума, он включает все области отношений общественного характера, которые регламентируются нормами правового и неправового характера. Фундамент общественного порядка в широком смысле образует правопорядок, имеющий место в социуме [8, с. 24]. Соответственно, в такой трактовке это понятие характеризует общесоциальный аспект упорядоченности отношений общественного характера, стабильность институтов социально-экономического характера, их направленность на гармонизацию общественных связей на основе применяемых в социуме общественных регуляторов.

Д. В. Лупов пишет о том, что в практической деятельности правоохранительных органов, особенно в административно-правовой области, сложилось специальное представление об общественном порядке, который определенным образом отличается от строго доктринального. Под строго доктринальной здесь подразумевается широкая трактовка общественного порядка, который, соответственно, в отличие от правового порядка, не выступает строго правовым и исследуется, как правило, социологией [4, с. 110].

И. А. Зайцев, А. Г. Репьев [2, с. 43], раскрывая термин «общественный порядок», проанализировали сопоставление и взаимодействия сути и формы осуществления отношений общественного характера на основе диалектических положений о сути и форме: содержание носит оформленный характер, т. е. обладает формой,

форма в свою очередь носит содержательный характер. Данные ученые самым детальным образом исследовали общение как главную форму отношений общественного характера и вопрос о содержании отношений общественного характера, осуществляющихся в общественных местах, который на тот момент не был детально исследован.

Все ученые, исследующие данного рода вопрос, ограничивались утверждением, что в общественных местах оформляется определенная система отношений общественного характера, не проводя дальнейшего анализа такого рода системы.

Для углубленного и подробного изучения содержания отношений общественного характера в общественных местах И. А. Зайцев и А. Г. Репьев считают необходимым всю область общественной жизни, касающуюся удовлетворения потребностей представителей социума, дифференцировать на пять крупных частей: 1) бытовую; 2) культуры и искусства; 3) рекреационную; 4) общественной жизни; 5) осуществления деятельности профессионального характера [2, с. 44].

Думается, особенности нарушений отношений общественного характера, оформляющихся и развивающихся в общественных местах, выступают для отечественного законодателя первым признаком для выделения данного рода отношений в отдельную группу, которая может именоваться общественным порядком, но этой черты для выделения изучаемых отношений общественного характера, очевидно, недостаточно [9, с. 207].

Изучение перечня отношений по месту образования иллюстрирует, что сущность их одна и та же: безопасность отдельного человека и всего социума в целом. Это не только безопасность здоровья конкретного представителя социума или коллектива, это безопасность их чести, достоинства, прав собственности. Отношения общественного характера по своим родовым качествам могут распределяться по конкретным группам, как, например, отношения, составляющие область общественного порядка, безопасности социума и др. [10, с. 88].

То, что российский законодатель использует термин «общественный порядок» в узком значении, не является случайным, ибо порядок в общественных местах выступает значимым условием нормальной деятельности органов государствен-

ной власти, различных юридических лиц, форм собственности, безопасности и спокойствия людей. Выступая в роли обязательного структурного элемента функционирования общества, общественный порядок является сложноструктурным общественным явлением, устойчивой совокупностью отношений общественного характера, которые оформляются под влиянием большого перечня общественных норм, гарантирующих упорядоченность и согласованность действий всех представителей социума, создает фундамент продуктивного функционирования социально-правовых институтов, эффективного развития социума в общем.

Как подчеркивает В. И. Журавлев [1, с. 163], общественный порядок представляет собой итог оформления действующих отношений общественного характера (как идеологического, так и экономического содержания) на уровне правовых и других общественных норм. Данным итогом и выступает конкретная совокупность отношений общественного характера, установленная разнообразными общественными нормами, прежде всего нормативно-правовыми положениями; общественный порядок суть совокупность отношений общественного характера, установленная разнообразными общественными нормами, закрепляющими права и обязанности их субъектов; общественный порядок – это не только отношения общественного характера, установленные нормативно-правовыми нормами.

Невзирая на разнообразные доктринальные подходы к установлению дефиниции общественного порядка, можно выделить следующие общие позиции правоведов относительно сути и содержания общественного порядка:

1) определяется складывающейся в социуме совокупностью отношений общественного характера;

2) содержит все складывающиеся в социуме под влиянием общественных норм отношения;

3) является объектом, на который направлено воздействие всех политико-правовых институтов;

4) должен гарантировать развитие государственного и общественного строя, неприкосновенность личности, неприкосновенность вещей и прав.

Мы считаем, что общественный порядок, выступая значимым структурным элементом правового фундамента жизнедеятельности общества, содержит совокупность отношений

общественного характера, которая появляется и развивается в рамках общения ее участников, как правило, в общественных местах, и регламентируется правовыми и другими общественными нормами, соблюдение которых гарантирует личную и общественную безопасность людей, обстановку спокойствия в социуме.

Несомненно, народные дружины и общественные объединения участвуют в решении ограниченных задач, имеющих локальный (территориальный) характер:

1) содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка;

2) участие в предупреждении и пресечении правонарушений на территории по месту создания народной дружины;

3) участие в охране общественного порядка в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций;

4) распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах.

Характеристика мер, способов и форм участия населения в охране общественного порядка зависит от модели публичного управления. Такая разница весьма заметна при сравнительном анализе условий создания, прав, направлений деятельности народных дружин в РФ и некоторых зарубежных странах, в рассматриваемом контексте – в Финляндии.

Финляндия – государство на севере Европы в восточной части Скандинавского полуострова, граничит с Швецией, Норвегией и Россией. Это современное государство с высоким уровнем жизни.

По форме правления это унитарная парламентская республика. Систему высших органов власти, их компетенцию, полномочия и правила взаимодействия определяет Конституция Финляндии. Во главе государства стоит президент, которого избирают на 6 лет прямым тайным голосованием. Совместно с президентом исполнительную власть осуществляет правительство, а законодательную – парламент. Уровень преступности в стране крайне низкий.

Охрана общественного порядка является актуальной задачей для совместного решения вла-

стью и гражданским обществом. В современном российском законодательстве отсутствует понятие «охрана общественного порядка». В законодательстве Финляндии также отсутствует рассматриваемая категория. Между тем по смыслу ст.ст. 114 и 132 Конституции Российской Федерации Правительство РФ и органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют меры по обеспечению и охране общественного порядка. В статье 22 Конституции Финляндии¹ говорится о том, что органы публичной власти обязаны обеспечить реализацию основных прав и прав человека. Следовательно, охрана общественного порядка – это непосредственная функция государственных органов.

По нашему мнению, охрана общественного порядка может быть определена как мера по сохранению порядка, сложившегося в обществе под воздействием различных факторов.

Помимо Конституции, законодательство по охране общественного порядка рассматриваемых стран составляют Федеральный закон Российской Федерации от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (ред. от 31 декабря 2017 г.)² и Закон Финляндии от 1 октября 2003 г. «Об общественном порядке»³. Помимо этого Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»⁴ и Закон Финляндии от 7 апреля 1995 г. «О полиции»⁵ и др.

Мы видим, что в Финляндии в сфере охраны общественного порядка принят специальный закон, в РФ таковой отсутствует, а нормы об охране общественного порядка расположены в различных нормативных правовых актах. Цель Закона Финляндии «Об общественном порядке» заключается в содействии обеспечению общественного порядка и безопасности. Закон уделяет большое внимание вопросам потребления алкоголя в общественных местах.

В законах о полиции обеих стран определены общие положения о деятельности полиции, функции, особенности организации и применяемые полицией меры государственного принуждения. По нашему мнению, основные полномочия по охране общественного порядка отведены

¹ Конституция Финляндии : принята в г. Хельсинки 11 июня 1999 г. URL: https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/ru19990731_20111112.pdf

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14, ст. 1536.

³ URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030612>

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

⁵ URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/kumotut/1995/19950493>

все же полиции. Полиция Финляндии следит за безопасностью горожан. Финны ведут борьбу с табакокурением и нацелены на то, чтобы полностью искоренить вредную привычку. Курение разрешено только в специально отведенных местах. Они должны быть оборудованы урнами, специальными вытяжками и табличками. За курение в неположенном месте предусмотрен штраф, а также за распитие алкоголя в общественных местах и транспорте.

Перед полицией Финляндии поставлены задачи:

- поддержание общественного порядка и судебной системы;
- поддержание общественного порядка и безопасности;
- предупреждение и расследование преступлений;
- передача расследуемых преступлений прокурору для рассмотрения предъявленных обвинений.

Для обеспечения безопасности полиция работает в партнерстве с другими органами власти, местными организациями и жителями. Полиция в Финляндии выполняет также другие обязанности, которые отдельно предусмотрены для нее законом, и оказывает любому лицу помощь, если это входит в сферу их ответственности.

Поддерживая общественный порядок и безопасность, полиция стремится бороться и предотвращать беспорядки и нарушения закона. Если имело место нарушение общественного порядка, то полиция будет стремиться разобраться с ним и расследовать любые правонарушения. Усилия по обеспечению безопасности дорожного движения являются частью работы полиции по поддержанию общественного порядка и безопасности.

В партнерстве с другими организациями и гражданами полиция разрабатывает планы обеспечения безопасности, которые позволяют повысить уровень повседневной безопасности, сократить и предотвратить преступность и беспорядки, а также способствуют созданию безопасных и комфортных местных условий.

Полномочия полиции и основные принципы ее работы были в основном определены в следующих нормативных правовых актах: Закон «О полиции», Закон «О мерах принуждения» и Закон «Об уголовном расследовании». В Положениях о полномочиях полиции учитываются права человека и основные свободы, а также тот факт, что финская полиция должна иметь доста-

точные возможности для эффективной работы с международными партнерами в борьбе с преступностью. Помимо законодательства, в своей деятельности полиция руководствуется полицейской этикой и мнением граждан.

Как организация, полиция подчиняется руководству, деятельность которого включает разработку плана работы с ежегодно утверждаемыми приоритетами и целями.

Согласно Закону Финляндии «О полиции» полиция должна при осуществлении своих полномочий уважать основные права и свободы людей и, взвешивая различные жизнеспособные варианты, выбирать тот, который наилучшим образом способствует осуществлению этих принципов. Действия полиции должны быть соразмерны значимости, серьезности и срочности поставленной задачи, желаемой цели, поведению, возрасту, состоянию здоровья и другим характеристикам лица, в отношении которого принимаются меры, а также другим факторам, влияющим на общую оценку ситуации.

Цель полиции должна заключаться в поддержании общественного порядка и безопасности, прежде всего путем предоставления консультаций, инструкций и приказов. Хотя полицейские операции в значительной степени основаны на требованиях закона, работа сотрудников полиции представляет собой не только механический процесс контроля за соблюдением закона, но и включает меры по обеспечению мирного сосуществования всех слоев общества и уважения прав отдельных лиц. Ценности и передовая практика, лежащие в основе полицейских операций, включены в этическую присягу полиции.

Помимо законов и постановлений Правительства, деятельность полиции регулируется указами, инструкциями и руководящими принципами Министерства внутренних дел. Правительство руководит полицейскими операциями на основе целей, поставленных в правительственной программе и постановлениях правительства. Руководство и контроль над полицией находятся в ведении Министерства внутренних дел. Полицейская организация состоит из двух уровней: под руководством Министерства внутренних дел полицейскими операциями руководит Национальное полицейское управление. Внутренний контроль осуществляется отделом контроля законности и блоком внутреннего аудита.

Полиция РФ – орган, являющейся составной частью системы МВД. Она существует

и предназначена для охраны общественного порядка на территории страны и для поддержания безопасности общества. Охрана правопорядка включает совокупность мер для достижения целей режима законности. Охрана правопорядка устраняет препятствия, мешающие воплощению в жизнь прав и признания законов.

В состав субъектов, имеющих право на участие в обеспечении общественной безопасности, наряду с полицией входят:

- общественные объединения сотрудников органов внутренних дел, создаваемые в органах внутренних дел (профессиональные союзы (ассоциации);
- советы ветеранов;
- общественные формирования, участвующие в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности;
- граждане (охрана общественного порядка может осуществляться также гражданами, добровольными народными дружинами).

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»⁶ (ред. от 2 декабря 2019 г.) регулирует общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений. В Федеральном законе «Об участии граждан в охране общественного порядка» от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ определены правовая основа, принципы, ограничения участия граждан в охране общественного порядка.

В России народные дружины и общественные объединения правоохранительной направленности подлежат включению в региональный реестр. В Финляндии такой реестр отсутствует. Монополия на охрану граждан принадлежит государству. На законодательном уровне в Финляндии народной дружине не уделено такого внимания, как в России, нет специализированного закона, регулирующего их деятельность.

В России в народные дружины принимаются на добровольной основе граждане Российской Федерации, достигшие возраста восемнадцати лет, способные по своим деловым и личным качествам исполнять обязанности народных дружинников.

Народные дружины создаются по инициативе граждан Российской Федерации, изъявивших

желание участвовать в охране общественного порядка, в форме общественной организации с уведомлением органов местного самоуправления, соответствующего муниципального образования, территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Добровольные народные дружины не имеют государственно-властных полномочий, их деятельность локальная (это двор, улица, район), функции строго ограничены, что позволяет уменьшить риск для жизни и здоровья для членов этих организаций. Деятельность организаций активно поддерживается и стимулируется органами полиции.

В Финляндии добровольными общественными организациями являются бригады безопасности, которые формируются на добровольных началах, по районному принципу, т. е. по месту проживания участников организации. В обязанности бригад входит только сообщение в полицейский департамент сведений о характере и месте совершения правонарушений. Отсутствие государственно-властных полномочий в деятельности таких организаций уменьшает риск для жизни и здоровья их участников.

Деятельность бригад безопасности напоминает народные дружины советского периода. В то же время масштаб деятельности и степень общественного воздействия таких общественных организаций (по месту жительства) позволяет сравнивать их с экологическим движением.

Как отмечает И. Д. Хомяков, участие общественных объединений и общественных формирований в охране общественного порядка является одним из способов реализации партисипативности в публичном управлении [7, с. 141]. Эта характеристика публичного управления интересует исследователей.

Заметим, что один из наиболее дискуссионных вопросов об участии населения в управлении – установление меры такого участия, способов вовлечения и форм взаимодействия органов власти и населения. В поисках ответа на этот вопрос Э. М. Муратова обращается к историческому опыту участия советских граждан в охране общественного порядка, современному российскому и зарубежному опыту [6, с. 222]. Советские исполнительные органы власти уделяли особое внимание участию граждан в охране

⁶ *Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1930.*

общественного порядка. Во всех республиках СССР создавали народные дружины. Историю становления данных формирований необходимо рассматривать с первых дней существования советского российского государства, параллельно с развитием милиции. Уже на четвертый день революции 1917 г., по теоретическому обоснованию В. И. Ленина и решению правительства, в целях обеспечения революционного порядка и законности в стране, защиты прав и интересов рабочего класса и всех трудящихся, охраны собственности и борьбы с уголовной преступностью была создана советская милиция [3, с. 138].

Формы взаимодействия органов милиции с населением были самыми разнообразными. Население (прежде всего, сельское) принимало участие в борьбе с бандитизмом. При многих сельских советах возникали инициативные группы по борьбе с бандитизмом, местное население выставляло ночью дозоры, обо всем подозрительном сообщалось в милицию. Для борьбы с конокрадами в середине 1920-х гг. повсеместно были организованы сельские караулы и добровольные дружины. Во время кампании борьбы с хулиганством органам милиции предоставлялось право требовать от граждан содействия для прекращения беспорядка и для доставки задержанных в отделение, а также давать им какие-либо поручения. Невыполнение влекло уголовную ответственность. Одновременно устанавливалась уголовная ответственность за оскорбление граждан, оказывающих содействие органам милиции. В течение 1926–1927 гг. почти повсеместно создавались дружины по борьбе с пьянством и хулиганством [5, с. 117].

В 1928 г. уральские рабочие выступили инициаторами привлечения общественности к оказанию помощи милиции в форме обществ содействия милиции (Осодмил). Общества создавались на промышленных предприятиях и в сельской местности. Они складывались из ячеек численностью не менее трех человек в каждой. В постановлении СНК РСФСР от 25 мая 1930 г. «Об обществах содействия милиции и уголовного розыска»⁷ указывалось, что создаваемые в городах, рабочих поселках и сельских поселениях общества содействия органам милиции и уголовного розыска состоят при административно-правовых секциях (комиссиях) советов.

Оперативное руководство и инструктирование членов общества было возложено на милицию и уголовный розыск. Членами обществ содействия милиции и уголовного розыска могли быть лица, достигшие 18-летнего возраста, пользовавшиеся избирательными правами и не состоявшие под судом и следствием. В постановлении определялись задачи Осодмила: помощь милиции и уголовному розыску в борьбе с хулиганством, шинкарством, уличными и другими мелкими нарушениями общественного порядка; содействие укреплению органов милиции и уголовного розыска, совершенствованию их работы, т. е. Осодмил не заменял милицию и не брал на себя выполнение каких-либо ее функций, а оказывал милиции содействие.

Органы милиции имели право привлекать членов Осодмила (с их согласия) к участию в обходах и облавах, к проведению обысков, несению постовой службы, конвоированию арестованных, наблюдению за порядком в общественных местах и к дежурству в органах милиции.

Первоначально общества содействия милиции создавались с двойной целью: первая – оказание помощи милиции; а вторая – как переходная форма к осуществлению милиционной системы. В условиях тенденции к централизации милиции, Положение о рабоче-крестьянской милиции от 25 мая 1931 г. изменило взаимоотношения милиции и общественных организаций трудящихся, участвовавших в охране порядка. Руководство Осодмилом перешло от Советов к милиции. Это означало, что обязанности милиции по организации работы Осодмила значительно возросли.

Наиболее эффективным образом участие граждан в охране общественного порядка реализовывалось в период Великой Отечественной войны. Война затронула глубинные пласты общественного сознания, сформировала чувство национального единения, консолидировала общество вокруг единой цели. Одним из значимых факторов единства государства и общества в годы войны явилось массовое участие граждан в деятельности по оказанию содействия органам милиции в обеспечении общественного порядка и реализации других функций.

Права участников народных дружин в советское время были очень широкие. Народные дружины принимали участие в воспитании

⁷ Об обществах содействия милиции и уголовного розыска : постановление СНК РСФСР от 25 мая 1930 г. // Собр. узаконений РСФСР. 1930. № 25, ст. 324.

советских людей в духе уважения закона и правил социалистического общежития, в правовой пропаганде среди населения. Они были привлечены к профилактической работе с несовершеннолетними нарушителями общественного порядка. Направления деятельности, в которые были вовлечены народные дружины, были разнообразны: поддержание образцового общественного порядка советскими гражданами в быту, общественных местах, производственных коллективах; экономическая сфера др. Такой широкий спектр обязанностей членов народных дружин позволяет предположить, что для них возникали риски, связанные с опасностью для жизни. Кроме того, вызывает сомнения компетентность членов народных дружин в различных сферах деятельности: от противодействия хищениям государственного и общественного имущества до профилактической работы с несовершеннолетними.

Изменение модели государственного управления, вызванное в 1991 г. распадом СССР, кардинально повлияло на систему охраны общественного порядка, к которой можно отнести принципы, права и обязанности участников, направления деятельности, способы и формы участия, взаимодействия с органами власти.

На сегодняшний день в России в целях охраны общественного порядка создаются общественные формирования правоохранительной направленности. Это народные дружины из числа граждан, которые имеют право на участие в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Кроме того, граждане имеют право оказывать содействие правоохранительным органам в форме внештатного сотрудничества, а также в поиске лиц, пропавших без вести. Деятельность народных дружин осуществляется на основе планов работы.

Сравнительный анализ отечественного и зарубежного опыта привлечения граждан к обеспечению охраны общественного порядка, дает основания для следующих выводов.

Участие граждан в обеспечении общественного порядка является одним из способов реализации партисипативности в публичном управле-

нии и в определенной степени повышает степень его эффективности.

Дискуссионным является вопрос о мере такого участия граждан, о способах вовлечения и формах взаимодействия с органами власти. Сравнительный анализ деятельности народных дружин, действовавших в СССР, и современных народных дружин показывает, что сегодня такие дружины участвуют в решении ограниченных задач, имеющих локальный (территориальный) характер. Они, несомненно, обладают ограниченными правами по сравнению с народными дружинами в СССР, но членам этих дружин в большей степени гарантирована безопасность.

В Финляндии эффективно осуществляют свою деятельность общественные организации, создаваемые по месту жительства. Они не имеют государственно-властных полномочий, их деятельность локальная (двор, улица, район), функции строго ограничены, что позволяет уменьшить риск для жизни и здоровья их членов.

Деятельность этих организаций активно поддерживается и стимулируется органами полиции. Их деятельность напоминает народные дружины советского периода.

На сегодняшний день актуальна проблема взаимодействия по охране общественного порядка правоохранительных органов Российской Федерации с гражданами и общественными организациями. На наш взгляд, в Финляндии данная проблема также актуальна.

Жесткая централизация, а также отсутствие надлежащего взаимодействия правоохранительных органов с обществом – одна из ключевых проблем защиты общественного порядка правоохранительной системы России.

В судебной практике⁸ также известны случаи, когда граждане пытались истребовать компенсацию в связи с гибелью лица при исполнении обязанности дружинника (не удалось, так как не был подтвержден статус дружинника) и получить звание «Ветеран труда» на основании Почетной грамоты, врученной за активное участие в деятельности народной дружины (отказано, поскольку, по мнению суда, активный труд не значит продолжительный и добросовестный).

Кроме того, оспаривалось бездействие администрации города в связи с неприятием мер к учреждению народной дружины. В качестве истца выступил прокурор и полагал, что

⁸ Апелляционное определение Моск. гор. суда от 4 июля 2013 г. по делу № 11-20185. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

отсутствие дружины негативно влияет на эффективность профилактических мероприятий и затрагивает права граждан на личную и общественную безопасность. В удовлетворении требований прокурора было отказано, поскольку нормы Положения о народных дружинах, касающиеся учреждения администрацией города подобного образования, носят не обязательный, а рекомендательный характер.

В завершение отметим, что сегодня насущной является проблема защиты граждан, участвующих в охране общественного порядка. В России такая обязанность ложится на государство, народным дружинникам разрешается применять определенные средства защиты, например, газовые баллончики. В Финляндии предоставляется гораздо меньший объем гарантий защиты граждан, участвующих в охране общественного порядка.

Список литературы

1. Журавлев В. И. Юридическое волонтерство: охрана общественного порядка // Вестник Владимирского юридического института. 2015. № 3 (36). С. 162–165.
2. Зайцев И. А., Репьев А. Г. О некоторых проблемах совершенствования законодательства в сфере участия граждан в охране общественного порядка // Административное право и процесс. 2015. № 3. С. 42–45.
3. Кондратьев А. А. Особенности участия граждан в розыске лиц совместно с сотрудниками полиции // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова. 2018. № 1 (74). С. 137–139.
4. Лупов Д. В. Совершенствование правового обеспечения деятельности граждан по охране общественного порядка // Закон и право. 2015. № 1. С. 109–112.
5. Майорова С. А. Формы участия граждан в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 4 (34). С. 115–121.
6. Муратова Э. М. Охрана общественного порядка как система // Новая наука: стратегии и векторы развития. 2016. № 4-3 (76). С. 221–225.
7. Хомяков И. Д. Понятие «Охрана общественного порядка» // Экономика, социология и право. 2016. № 1. С. 140–142.
8. Kalifa D. Profession: commissaire de police // L'Histoire. 2016. Vol. 312, no. 9. P. 24.
9. Malinvaud P., Fenouillet D. Droit des obligations. Paris : LexisNexis Litec, 2012. 761 p.
10. Ratia-Armengol D., Vicente-Brion C. L'enfance: un trouble à l'ordre public? Crier, bouger, rêver, dé-ranger... grandir. Eres : 1001 bébés, 2011. 144 p.

References

1. Zhuravlev V. I. Yuridicheskoe volonterstvo: okhrana obshchestvennogo poryadka [Legal Volunteering: Protection of Public Order]. *Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo institute – Bulletin of Vladimir Law Institute*, 2015, no. 3 (36), pp. 162–165.
2. Zajtsev I. A., Rep'ev A. G. O nekotorykh problemakh sovershenstvovaniya zakonodatel'stva v sfere uchastiya grazhdan v okhrane obshchestvennogo poryadka [On Some Problems of Improvement of the Legislation in the Sphere of Participation of Citizens in Protection of Public Order]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2015, no. 3, pp. 42–45.
3. Kondrat'ev A. A. Osobennosti uchastiya grazhdan v rozyske lits sovmestno s sotrudnikami politzii [Participation of Citizens in Search of Persons Together with Police Officers]. *Nauchnyi vestnik Orlovskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii imeni V. V. Luk'yanova – Scientific bulletin of Lukyanov Orel Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia*, 2018, no. 1 (74), pp. 137–139.
4. Lupov D. V. Sovershenstvovanie pravovogo obespecheniya deyatel'nosti grazhdan po okhrane obshchestvennogo poryadka [Perfecting the Legal Maintenance Activity of Citizens on Protection of Public Order]. *Zakon i pravo – Law and Legislation*, 2015, no. 1, pp. 109–112.
5. Mayorova S. A. Formy uchastiya grazhdan v okhrane obshchestvennogo poryadka i obespechenii obshchestvennoi bezopasnosti [Forms of Participation of Citizens in Maintaining Public Order and Ensuring Public Safety]. *Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika – Legal Science and Law Enforcement Practice*, 2015, no. 4 (34), pp. 115–121.
6. Muratova E. M. Okhrana obshchestvennogo poryadka kak sistema [Protection of Public Order as a System]. *Novaya nauka: strategii i vektory razvitiya – New Science: Strategies and Vectors of Development*, 2016, no. 4-3 (76), pp. 221–225.
7. Khomyakov I. D. Ponyatie «Okhrana obshchestvennogo poryadka» [The Concept of “Protection of Public Order”]. *Ekonomika, sotsiologiya i pravo – Economics, Sociology and Law*, 2016, no. 1, pp. 140–142.
8. Malinvaud P., Fenouillet D. *Droit des obligations*. Paris, LexisNexis Litec Publ., 2012. 761 p.
9. Kalifa D. Profession: commissaire de police. *L'Histoire*, 2006, no. 9 (312), p. 24.
10. Ratia-Armengol D., Vicente-Brion C. *L'enfance: un trouble à l'ordre public? Crier, bouger, rêver, dé-ranger... grandir*. Eres, 1001 bébés Publ., 2011. 144 p.

Дата поступления статьи | Article received date
08.09.2020

Дата поступления после рецензирования и доработки | Article after peer review and revision received date
22.10.2020

Дата приема к публикации | Article accepted date
24.11.2020