

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

(направленность (профиль))

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему: «Административно-правовое регулирование участия объединений
граждан в охране общественного порядка»

Студент

М.В. Маркитанова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

к.ю.н., доцент А.С. Таран

руководитель

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020



Росдистант
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Правовые и методологические основы участия общественности в обеспечении общественного порядка	14
1.1. Правовые основы привлечения граждан к охране общественного порядка.....	14
1.2. Понятие и современное состояние организации взаимодействия общественности с органами внутренних дел	24
Глава 2. Организационные основы участия общественности в обеспечении общественного порядка.....	47
2.1. Формы участия общественности в обеспечении общественного порядка.....	47
2.2. Методы и ресурсное обеспечение участия общественности в обеспечении общественного порядка	54
Глава 3. Основные направления совершенствования правового регулирования и организации участия граждан в охране общественного порядка	66
3.1. Развитие правовой регламентации участия граждан в охране общественного порядка и проблемы реализации антикриминогенного потенциала общественности.....	66
3.2. Приоритетные направления совершенствования организации участия граждан в охране общественного порядка	75
Заключение.....	89
Список используемой литературы.....	95
Приложения.....	101

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования не вызывает сомнений. Становление и последующее развитие правового государства требуют перманентного осуществления государством и обществом таких поступательных движений, при которых будут иметь постоянную модернизацию и прогресс такие общественные и государственные институты, как правосудие, гражданское общество, гражданская активность и инициативность и многие другие.

Несомненно, представляется логичным то, что именно поименованные институты общества имеют наибольшую ценность при исследовании вопроса об участии общественности в охране общественного порядка (ООП) и обеспечении общественной безопасности (ООб) в Российской Федерации.

Эффективная деятельности правоохранительных органов по предупреждению и пресечению правонарушений невозможна без опоры на поддержку общественных объединений и граждан.

Участие общественности в осуществлении государствами своих функций приобретает в демократическом обществе все большее значение. Это в равной степени относится и к участию общественности в укреплении предупреждения преступности и уголовного правосудия.

В принятой в 2010 году на двенадцатом Конгрессе ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию Салвадорской декларации, установлено, что государства несут ответственность за разрабатываемую политику в области предупреждения преступности, осуществляют контроль за ее реализацию¹. При этом государства-участники ООН выразили убежденность, что усилия по разработке и реализации политики в области предупреждения преступности основываются на широком

¹ Салвадорская декларация о комплексных стратегиях для ответа на глобальные вызовы: системы предупреждения преступности и уголовного правосудия и их развитие в изменяющемся мире. Принята резолюцией 65/230 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 2010 года // Сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/salvador_declaration.shtml (дата обращения: 12.01.2019 г.).

взаимодействии всех заинтересованных участников, в том числе и гражданского общества.

В настоящее время социальная составляющая и правовая регламентация участия общественности в охране правопорядка, имеют важное общественное, политическое и правовоспитательное значение. Реалии жизни в нашей стране таковы, что рост преступности либо ее высокий уровень наблюдаются достаточно давно. Это объясняется рядом объективных причин. Преступность и правонарушения, в целом, наносят и наносят большой ущерб правопорядку и общественной безопасности, законности и т.д. Особенно опасна организованная преступность, связанная с наркоторговлей, терроризмом, торговлей людьми и другими опасными преступлениями. Данная ситуация вынуждает государство не только повышать эффективность деятельности правоохранительных органов, но и побуждать общественность к содействию правоохранительным органам. Формы этого содействия многообразны, более того, они постоянно обновляются.

Сегодня, осознавая преимущества участия общественности в построении и укреплении систем предупреждения преступности и уголовного правосудия, многие государства проводят активную политику по установлению партнерских связей с элементами гражданского общества (неправительственные организации, научные организации, граждане и их объединения).

Разрабатываемые национальные и местные стратегии предупреждения преступности и обеспечения безопасности направлены на широкое участие представителей гражданского общества в реформировании систем уголовного правосудия, общественном контроле за эффективностью их работы, и в первую очередь за соблюдением прав человека.

Как показывает практика, в последние годы организационные формы участия общественности в охране правопорядка существенно изменились. Неслучайно в последние годы были приняты законы, направленные на

совершенствование как в целом системы профилактики правонарушений в Российской Федерации, так и механизма участия граждан в охране общественного порядка. Право граждан и общественных движений на участие в профилактике правонарушений закреплено на федеральном уровне. Законодательство определяет правовые основы сотрудничества органов полиции и населения, прописывает особенности создания и деятельности народных дружин, предусматривает правовые и социальные гарантии таким субъектам.

Таким образом, актуальность исследования продиктована необходимостью анализа механизма участия общественности в сфере обеспечения общественного порядка и профилактики правонарушений.

Широкое участие общественности в предупреждении преступности и уголовного правосудия осложняется рядом проблем. Связано это с фрагментарностью знаний о механизмах и методах участия общественности в рассматриваемых сферах, отсутствия традиционных партнерских связей между государством и обществом, и ограниченность политической воли, правового сознания и общественного доверия к деятельности органов государственной власти.

Отметим, что круг проблем, связанных с институтом участия граждан в охране общественного порядка в российском законодательстве, обширен и разнообразен, а их действенное практическое решение без предварительного теоретического осмысления просто невозможно.

С целью глубокого изучения и исследования проблемных вопросов данного института мною и была выбрана указанная тема магистерской работы. Настоящая работа посвящена изучению административно-правового регулирования участия объединений граждан в охране общественного порядка. В этой связи нам показалось интересным изучить правоприменительные и теоретические проблемы данного института.

Ведущий принцип диссертационного исследования. В качестве ведущего

принципа исследования нами избрана преемственность с предшествующими достижениями отечественных авторов, предопределившая включение в данную работу относительно многочисленных ссылок на их труды, большинство из которых опубликовано в советский и постсоветский периоды российской истории.

Степень научной разработанности темы исследования. Необходимо отметить, что на сегодняшний день научно-практический материал, посвященный проблемам участия объединений граждан в охране общественного порядка, представлен в достаточном объеме, как в отечественных, так и в зарубежных источниках.

В порядке освещения степени разработанности темы и теоретической основы работы необходимо указать авторов, предметно изучавших различные теоретические и практические аспекты указанного института в российском законодательстве. Здесь же заметим, что общее количество опубликованных в разные годы и различными авторами научных и научно-методических работ указанной направленности свидетельствует о повышенном интересе к озвученной проблематике, видимо, обусловленном её актуальностью, а также наличием многих злободневных и спорных теоретических и прикладных проблем, ждущих своего осмысления и законодательного разрешения. Значимые и актуальные аспекты участия общественных формирований в охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности привлекали и в настоящее время привлекают внимание советских и российских ученых-правоведов, административистов.

Среди ведущих исследователей в данной отрасли необходимо назвать труды А.М. Гаврилова, А.Н. Герасименко, Т.Е. Григорьевой, С.Б. Денисова, Г.А. Дятловой, О.Ю. Мельниковой, И.В. Потапенкова, В. П. Сальникова, А.М. Тагаевой, С.А. Терентьевой, А.Ю. Харыбиной, В.А. Цупко, Х.А. Юсуповой и других ученых, которые посвятили свои работы организационно-правовым

вопросам ООП и ООБ в России, в том числе и административно-правовым мерам обеспечения прав граждан в сфере борьбы с правонарушениями.

В контексте оценки деятельности правоохранительных органов механизмы сотрудничества с общественностью рассматривают Р.Г. Гусев² и А. К. Киселев³, а также В.И. Майоров и О.Н. Дунаева в своем исследовании, посвященном современному состоянию социального партнерства общества и полиции⁴.

Зарубежный опыт системы охраны общественного порядка с привлечением гражданского населения также заслуживает внимания. Об установлении партнерских отношений полицейских структур с обществом и неуклонном повышении степени вовлеченности общественных институтов в ООП в своих работах указывают такие, например, зарубежные ученые-правоведы и социологи как Д. Бейли⁵ и А.Д. Хейл⁶.

Имеющиеся разработки, безусловно, способствовали развитию теоретической мысли в рассматриваемой сфере, их авторов объединяло стремление способствовать обеспечению прав и законных интересов личности, внести свой вклад в совершенствование законодательства и практики его применения.

Анализ указанных и иных источников с одной стороны свидетельствует о глубокой озабоченности научного и экспертного сообщества проблематикой привлечения общественности к ООП и ООБ, с другой – говорит нам о проработанности многих аспектов рассматриваемой проблемы, с третьей – еще раз свидетельствует об актуальности и значимости вопросов, связанных с

² Gusev R. G. (2012) Zarubezhnyj opyt razrabotki kriteriev i mekhanizmov ocenki deyatel'nosti pravoohranitel'nykh organov [Foreign experience in the development of criteria and evaluation of law enforcement mechanisms] *Novyj yuridicheskij zhurnal* [New Law Journal]. No. 3: 222–227.

³ Kiselev A. K. (2009) Kratkij ehkurs v istoriyu policejskogo obrazovaniya i obucheniya v Evrope [A brief history of police education and training in Europe]. *Izvestiya altajskogo gosudarstvennogo universiteta* [News of Altai State University]. No. 4: 111–114.

⁴ Mayorov V.I., Dunayeva O.N. Police and society. To be or not to be social partnership?. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological Studies]. 2017. No 4. P. 43-51

⁵ Bayley D. *Forces of Order*. Berkeley, 1991. P. 16.

⁶ Hale A. D. *Police Patrol*. N. Y., 1981. P. 2

современными проблемами участия граждан в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Итак, исходя из изложенного, можно утверждать, что востребованность исследования насущных вопросов административно-правового регулирования участия объединений граждан в охране общественного порядка носит достаточно очевидный характер, обусловивший выбор темы настоящего исследования и её актуальность.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе участия общественности в охране порядка, взаимодействия с органами внутренних дел с целью предупреждения преступлений и правонарушений.

Предмет исследования – правовое регулирование и организация участия общественности в охране порядка, а также взаимодействия с органами внутренних дел по предупреждению правонарушений.

Цель исследования – представить комплексную характеристику механизма административно-правового регулирования участия объединений граждан в ООП и ООБ в России.

Для достижения этой цели были поставлены следующие *задачи*:

- дать характеристику правовых основ привлечения граждан к охране общественного порядка;
- сформулировать понятие и проанализировать современное состояние организации участия общественности в охране общественного порядка;
- раскрыть формы участия общественности в обеспечении общественного порядка и обеспечении общественной безопасности;
- определить методы и ресурсное обеспечение участия общественности в обеспечении общественного порядка, профилактики правонарушений;

– показать проблемные аспекты административно-правовой регламентации привлечения граждан и их объединений к охране общественного порядка;

– сформулировать меры по совершенствованию административно-правового механизма участия общественности в охране порядка и профилактики правонарушений.

Методологическую основу исследования составляют методы формально-логический, системно-структурный, историко-правовой, документальный, методы статистического анализа, опроса и анкетирования.

Нормативно-правовую основу квалификационной работы составляют: Конституция РФ, УК РФ, федеральные законы, подзаконные акты.

Эмпирической базой исследования является обобщённая практическая деятельность правоохранительных органов и практика привлечения общественности к охране порядка и профилактики правонарушений в нашей стране.

Научная новизна данного исследования заключается в его комплексном характере, нацеленности на выявление слабых мест в правовой регламентации и практики привлечения общественности к охране порядка и профилактики правонарушений, с целью их восполнения путем совершенствования действующего законодательства. В работе предпринята попытка проанализировать проблемные вопросы участия общественности в охране порядка и профилактики правонарушений, а также изложить свою точку зрения. Нам будет интересно поразмышлять над возможностью оптимизации существующих нормативных подходов, сопоставив их с проблемами правоприменительной практики.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. По вопросу о содержании взаимодействия ОВД и общественности в части предупреждения правонарушений, обеспечения правопорядка:

Взаимодействие ОВД и общественности в части предупреждения правонарушений, обеспечения правопорядка, - это сотрудничество между подразделениями ОВД (МВД России, его подразделения регионального и муниципального уровня) и общественности (общественных объединений, религиозных организаций, СМИ и т.д.), основанное на положениях международного и отечественного законодательства, а также подзаконных актов, направленное на минимизацию правонарушений и их последствий.

Взаимодействие осуществляется на федеральном, региональном и территориальном (муниципальном) уровне.

Под формами сотрудничества (взаимодействия) органов внутренних дел с гражданами в вопросах предупреждения правонарушений, следует понимать систему согласованных мероприятий, направленных на сокращение правонарушений. Основными формами такого взаимодействия выступают: реализация совместных профилактических мероприятий и обмен информацией. Формы взаимодействия ОВД с общественностью могут быть представлены следующими уровнями: информационный уровень, просветительский уровень, научный уровень, практический уровень.

2. По вопросу ресурсного обеспечения взаимодействия ОВД с общественностью в охране общественного порядка:

Совокупность правовых, организационных, экономических и правоприменительных элементов, регулирующих совместную деятельность ОВД и институтов гражданского общества в вопросах ООП, ООБ, противодействия правонарушениям является ресурсным обеспечением сотрудничества ОВД и граждан.

3. По вопросу правовой регламентации участия граждан в охране общественного порядка:

В настоящее время на законодательном уровне остаются неурегулированными следующие аспекты участия граждан в ООП:

- содержание форм участия граждан в ООП (как индивидуального, так и коллективного);
- вопросы контроля за деятельностью граждан и их объединений в сфере охраны общественного порядка, в частности народных дружин;
- положения об ужесточении требований к гражданам, принимаемым в народную дружину;
- вопрос об условиях и пределах применения народными дружинниками физической силы;
- нормы, касающиеся финансирования и материально-технического обеспечения народных дружин;
- правовая защита народных дружинников, гарантии социальной защищенности членов добровольных народных дружин, и меры их финансовой поддержки.

4. По вопросу приоритетных направлений совершенствования организации участия граждан в охране общественного порядка:

Анализ практики участия граждан в охране общественного порядка, показал, что приоритетными, с нашей точки зрения, направлениями совершенствования организации такого участия являются:

- участие представителей казачьих обществ в деятельности по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности;
- развитие и совершенствование организационно-правовых основ сотрудничества правоохранительных органов (прежде всего, ОВД) с молодежными организациями;
- совершенствование организационно-правовых аспектов деятельности добровольных народных дружин.

Теоретическая значимость настоящей работы заключается в том, что ее положения могут быть использованы в качестве методической разработки и внедрены в учебную программу в рамках изучения дисциплин, преподаваемых

в Институте права ФБГОУ ВО «Тольяттинский государственный университет».

Практическая значимость настоящей работы является очевидной, так как исследованные в ее рамках проблемы носят отчетливый эмпирический характер. Результаты исследования и выводы могут быть реализованы в деятельности ОВД в качестве рекомендаций практического характера по привлечению общественности, отдельных граждан к охране ООП и ООБ. Кроме того, некоторые положения работы могут быть использованы для совершенствования законодательства в указанной сфере.

Апробация работы. Некоторые обобщенные положения настоящего исследования были рассмотрены на кафедре «Конституционное и административное право» Тольяттинского государственного университета. Кроме того, ряд положений настоящей работы стали основой для написания научных статей по этой же тематике для публикации в периодических изданиях. В частности, по указанной тематике опубликованы 3 научные статьи.

По теме исследования автор работы принимала участие во Всероссийском научно-практическом круглом столе «Противодействие молодежному экстремизму: теоретико-правовые и организационные аспекты», организованного в рамках Международного научно-инновационного форума «Неделя науки в СГЭУ» (24 апреля 2019 г., ФБГОУ ВО «Самарский государственный экономический университет», г. Самара); выступала с докладом на Всероссийской научно-практической студенческой конференции «Правовые, социально-экономические, психологические аспекты обеспечения национальной безопасности» (16 мая 2019 г., АНО ВПО «Прикамский социальный институт», г. Пермь).

Объём работы. Диссертация, которая отнюдь не претендует на всестороннее рассмотрение всех проблем, связанных с административно-правовой регламентацией участия объединений граждан в ООП, изложена на

102 страницах, из которых её текст занимает 92 страницы, а прилагаемый к ней библиографический список - 10 страниц.

Приложения к магистерской работе не входят в её общий объем, занимают отдельные 23 страницы и содержат схемы, иллюстрирующие основные формы участия граждан в ООП, типовые соглашения между общественными объединениями правоохранительной направленности и ОВД, а также список добровольных народных дружин Самарской области. Указанные в приложениях материалы активно использовались при написании магистерской диссертации.

Структура работы. Структура работы определена ее содержанием. Магистерское исследование состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемой литературы и приложений.

Введение содержит необходимые структурные элементы, обозначающие направление, цель, задачи, объект, предмет и методы исследования. Отражены основные результаты исследования.

Первая глава включает в себя два параграфа, содержание которых раскрывает правовые основы привлечения граждан к охране общественного порядка, а также понятие и современное состояние организации взаимодействия общественности с органами внутренних дел. Вторая глава посвящена формам, методам и ресурсному обеспечению участия граждан в охране общественного порядка. Третья глава, в которую входит два параграфа, посвящена вопросам развития правовой регламентации и приоритетным направлениям совершенствования организации участия граждан в охране общественного порядка.

В заключении, согласно поставленным задачам, сформулированы выводы по всему исследованию, которые систематизированы на теоретические суждения и практические рекомендации.

Приложения содержат материалы, которые иллюстрируют и дополняют основное содержание работы.

ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

1.1. Правовые основы привлечения граждан к охране общественного порядка

Современный период развития российского права характеризуется наличием достаточно обширной нормативно-правовой базы, регулирующей организацию и осуществление рабочего взаимодействия между лицами, участвующими в ООП и ООБ.

В Основном законе Российской Федерации (Конституции) определены важнейшие правовые основания привлечения граждан к ООБ и ООП. Так, Конституция закрепляет право каждого защищать свои права и свободы всеми законными способами (ст. 45). Кроме того, правовая основа участия граждан в обеспечении правопорядка в России выражена через основополагающие принципы, составляющие высшую силу Конституции.

Для развития современного гражданского общества основополагающее значение имеет и реализация гражданами своего конституционного права на объединение. Это положение предполагает, в том числе и право на объединения правоохранительной направленности⁷. Анализ и других конституционных норм свидетельствует о том, что деятельность граждан Российской Федерации в ООП и ООБ представляет собой одну из форм выражения гражданами своей власти в непосредственном виде с одной стороны, с другой - важнейшим правом.

⁷ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год от 17 мая 2017 г. [Электронный ресурс] // СПС «Гарант».

Представляется, что, таким образом, можно сделать вывод о том, что в российской системе законодательных актов зафиксирован примат (первенство) обязанности государственных органов власти обеспечивать ООП и ООБ. При этом в отечественном законодательстве не установлен (да и не может быть установлен) запрет на участие граждан в обеспечении правопорядка. Иными словами: на органах государственной власти лежит обязанность содействовать реализации прав граждан России на управление делами государства в сфере правопорядка, предоставлять возможность реализовывать право на участие в ООП на уровне местного самоуправления.

Необходимо отметить, что положения, закрепляющие возможность привлечения общественности к обеспечению правопорядка, содержатся в ряде законодательных актах о правоохранительных органах федерального уровня.

Так, например, в Законе Российской Федерации «О полиции» (п. 7 и п. 8 ст. 9) говорится:

«При федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел и территориальных органах образуются общественные советы, которые призваны обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей...».

Наиболее важные, проблемные вопросы, возникающие в деятельности органов полиции могут быть разрешены путем:

– привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере ООП, ООБ и противодействия преступности;

– участие в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам деятельности полиции;

– проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности полиции;

– обсуждение вопросов, касающихся деятельности полиции, в средствах массовой информации;

– осуществление общественного контроля за деятельностью полиции⁸.

Общественные советы формируются на основе добровольного участия граждан. Порядок их создания и направления деятельности устанавливаются главой государства – Президентом РФ.⁹

Интерес представляют формулировки ст. 10 Закона о полиции, которые с одной стороны - прямо *обязывает* органы полиции при осуществлении своей деятельности осуществлять взаимодействие наряду с государственными и муниципальными органами, еще и с общественными объединениями, организациями и гражданами. Кроме того органам полиции предоставлено *право* применять потенциал не только органов государства, но и общественности.

Законодательство и ведомственные нормативные акты, которые регулируют деятельность органов Прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета РФ, спецслужб также предусматривают положения, касающиеся взаимодействия с институтами гражданского общества. Так, например, прокуратура в своей деятельности в соответствии с Приказом Генерального прокурора РФ № 182 от 10 сентября 2008 г. «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» должна привлекает различные

⁸ О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ: принят Гос. Думой 28.01.2011 г. // Рос. газ. – 2011. – 10 фев.

⁹ Cole G. M. Land tenure, boundary surveys, and cadastral systems / G. M. Cole, D. A. Wilson. Boca Raton: Taylor & Francis, 2016. – 207 p.

институты гражданского общества, общественные объединения, которые специализируются на защите прав человека¹⁰.

Таким образом, мы видим, что указанные нормативные, правовые акты фиксирует *партнерский тип* взаимоотношений правоохранительных органов и граждан.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения, среди других полномочий относит: организацию ООП; деятельность местного самоуправления в таких важных направлениях профилактической деятельности, как предупреждение актов терроризма и проявлений экстремистской деятельности; минимизацию, ликвидацию возможных последствий террористических актов в границах поселения. Эти полномочия реализуются в рамках взаимодействия населения с ОВД в муниципальных образованиях¹¹.

Необходимо отметить, что в настоящее время свои конституционные права на участие в охране правопорядка граждане реализуют как в индивидуальной форме (индивидуально), так и сообща (коллективно).

Правовую основу единоличной деятельности граждан в ООП определены в первую очередь в нормах Конституции Российской Федерации и в федеральных законах.

Акты министерств и ведомств регулируют отдельные, наиболее активные формы индивидуального участия населения в ООП.

Так, например, Приказом МВД РФ от 10 января 2012 г. № 8 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции» регулируется деятельность внештатных сотрудников

¹⁰ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 10 сентября 2008 г. № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» // Законность. 2008 г., № 10.

¹¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СПС «Гарант».

полиции в России¹². Приказом определен регламент привлечения граждан к сотрудничеству с ОВД в качестве внештатных работников по различным направлениям: в целях предупреждения и пресечения правонарушений; в целях оказания помощи при розыске лиц, подозреваемых, обвиняемых в совершении преступлений; для оказания помощи по ООП; обеспечения безопасности, например, безопасности дорожного движения; и т.д.

Федеральным законодательством регламентируются формы коллективного участия населения в обеспечении правопорядка.

Так, Федеральный закон от 19 мая 1995 г № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» регламентирует создание общественных объединений. Среди целей их создания указано и направление, связанное с содействием правоохранительной деятельности как государства в целом, так и местного самоуправления¹³.

Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» предоставляет гражданам Российской Федерации возможность участвовать в обеспечении правопорядка на договорной основе¹⁴. Частные охранные предприятия (ЧОП) в последние годы все чаще задействуются активно в мероприятиях по обеспечению правопорядка как региональными, так и местными властями. Так, например, охрана спортивных объектов при проведении чемпионата мира по футболу 2018 года во многих городах страны осуществлялась с привлечением ЧОП. Сотрудники самарских ЧОП также задействовали в охране общественного порядка на чемпионате мира по футболу: «чоповцы» охраняли «Самара Арена» и площадь Куйбышева, где проходил фестиваль болельщиков¹⁵.

¹² Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции: приказ МВД РФ от 10 января 2012 г. № 8 (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // СПС «Гарант».

¹³ Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // СПС «Гарант».

¹⁴ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // СПС «Гарант».

¹⁵ Охрану площади Куйбышева на время ЧМ-2018 доверяют сотрудникам ЧОП [Электронный ресурс] // Самара онлайн. - Режим доступа: <https://63.ru/text/gorod/54486691> (дата обращения 14.04.2019).

Федеральный закон от 5 декабря 2005 г № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» предусматривает своеобразную возможность для реализации права граждан на участие в ООП¹⁶. Законом закреплено право членов казачьих обществ участвовать в ООП, обеспечении экологической и пожарной безопасности. Казаки могут привлекаться к мероприятиям по охране Государственной границы Российской Федерации, оказывать помощь в борьбе с терроризмом. При этом необходимо отметить, что указанный закон не в полной мере регулирует полномочия членов казачьих обществ в сфере ООП и ООБ.

Меры, направленные на усиление роли казачьей дружины в обеспечении порядка при проведении массовых мероприятий, совершенствуются как в организационном, так и в правовом аспектах.

Как показывает практика эффективное привлечение к ООП и ООБ казачьих дружин организовано в тех регионах страны, где казачество является традиционным и многочисленным. Можно привести пример с деятельностью казачьей дружины войскового казачьего общества «Всевеликое войско Донское г. Ростова-на-Дону.

В рамках договора с Администрацией города Ростова-на-Дону, казачья дружина осуществляет патрулирования в общественных местах, патрулирования водных объектов в зимний и летний период, организует выставление постов во время проведения общественно-массовых мероприятий, а также на объектах культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, участвует в рейдах ОВД, в частности подразделений ПДН в целях профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Утвержденная Правительством Ростовской области штатная численность казачьей дружины Ростова-на-Дону составляет 42 человека. С 2019 года казаки на постоянной основе патрулируют улицы и выставляют

¹⁶ О государственной службе российского казачества: Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // СПС «Гарант».

посты на территории 5-ти районов города Ростова-на-Дону, а также на Железнодорожном вокзале (ст. Ростов-Главный).

В мероприятиях по охране общественного порядка участвуют сводные казачьи отряды «Ростовский» и «Ростовский казачий Союз», входящие в народную дружину города, с которой у администрации муниципального образования заключено соглашение о сотрудничестве (см. Приложение 3).

Ежедневно на патрулирование заступают более 20 казаков казачьей дружины войскового казачьего общества «Всевеликое войско Донское» и 8 казаков из числа народных дружинников.

С начала 2019 года Казачья дружина приняла участие в 31 оперативно-профилактическом мероприятии «Правопорядок», в проведении 37 массовых мероприятий, в 6 рейдах органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Казачьей дружиной совершено 4833 выхода на патрулирование, казаками из числа добровольных дружинников – 979 выходов для участия в охране общественного порядка.

Финансирование деятельности казачьей дружины войскового казачьего общества осуществляется за счет средств областного бюджета.

Материальное стимулирование деятельности народных дружинников, участвующих в охране общественного порядка, осуществляется в соответствии с Решением Ростовской-на-Дону городской Думы – казаки, активно участвующие в обеспечении порядка, ежемесячно поощряются денежной премией.

Тем не менее, в настоящее время имеются и проблемные вопросы, обусловленные действующими нормативными правовыми актами Ростовской области, препятствующими в полной мере использовать потенциал казачества в охране общественного порядка и профилактике правонарушений. Так, казаки вышли с инициативой о том, что для более эффективного участия казачества в охране общественного порядка необходимо принять ряд мер, в том числе, рассмотреть возможности увеличения численности городского

казачьего общества «Ростовское», включив в его структуру казачьи общественные объединения города Ростова-на-Дону.

По мнению казачьей дружины Ростова-на-Дону нужно создать условия конкурентной среды в данном вопросе, с тем, чтобы на конкурсной основе выбирать казачьи объединения, способные работать эффективно, более тесно взаимодействовать с правоохранительными органами, а также с органами местного самоуправления и общественностью. Это будет способствовать, в том числе, росту авторитета казачьих дружин и более полному раскрытию их потенциала в работе по охране общественного порядка в городе.

2 июля 2014 года вступил в силу Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». Законодатель установил правовые основы создания и деятельности добровольных народных дружин. До принятия этого Закона правовые начала участия граждан в указанной сфере деятельности были определены на уровне субъектов страны.

Федеральный закон «Об участии граждан в ООП»:

- 1) включает в обеспечение правопорядка на добровольной основе максимально возможное количество заинтересованных граждан;
- 2) создает правовые условия для защиты гражданами прав и свобод в сфере общественного порядка;
- 3) способствует наведению правопорядка в общественных местах.

Участие общественности в охране правопорядка согласно новому законодательному акту может быть реализовано в следующих формах:

- содействие полиции и другим правоохранительным органам (предполагает право граждан на добровольной основе участвовать в мероприятиях по охране общественного порядка);
- участие в поиске лиц, пропавших без вести;
- сотрудничество на внештатной основе с полицией (граждане, являясь внештатными сотрудниками полиции, участвуют в ООП);

– участие граждан в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности (объединений, сформированных по их инициативе для участия в ООП в пределах территории проживания, нахождения собственности, работы или учебы);

– участие граждан в деятельности народных дружин на территории муниципальных образований (осуществляется во взаимодействии с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, полицией и иными правоохранительными органами)¹⁷.

Принципиальный момент - все народные дружины в каждом субъекте РФ должны быть занесены в региональный реестр.

К вступлению в добровольные формирования (дружины) не допускается принимать лиц, которые имеют гражданство (подданство) других стран. Кроме того лица, которые ранее были судимы за совершение преступлений, а также, граждане, привлекавшиеся к ответственности за экстремистские правонарушения также не принимаются в эти формирования. Лица с психическими расстройствами или страдающие наркотической и алкогольной зависимостью также не могут стать члена ДНД.

Вопросы социальной защищенности дружинника во время исполнения им обязанностей, а также вопросы материального стимулирования, в текущем тексте закона по-прежнему остаются в ведомстве субъектов федерации и не регламентируются им.

Таким образом, можно выделить пять уровней правового обеспечения участия граждан в ООП.

1. Публично-правовой уровень или государственный. Он заключается в реализации взаимодействия общественности с правоохранительными органами страны: под руководством должностных лиц государственных структур граждане на долговременной основе и добровольно принимают участие в реализации правоохранительной функции.

¹⁷ Об участии граждан в охране общественного порядка: Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Гарант».

2. Муниципальный уровень (муниципально-правовой) соответственно характерен для территориально-общественных структур правоохранительной направленности. Так граждане по месту жительства участвуют в создании органами власти (на уровне местного самоуправления) и деятельности ДНД.

3. Частные детективные и охранные структуры представляют собой следующий - коммерческий уровень участия граждан в ООП. Приведем пример: только в г. Самара официально зарегистрировано свыше 200-т охранных организаций.

4. Деятельность различных общественных организаций правоохранительной направленности составляет общественный уровень участия граждан в ООП. И это не только народные дружины. В качестве примера можно привести совместную деятельность ГУ МВД по Самарской области и Самарской региональной общественной организацией «Союз потребителей». Взаимодействие указанных субъектов осуществляется в процессе, например противодействия алкоголизации населения Самарской области, выявления и пресечения фактов реализации алкогольной продукции несовершеннолетним, выявления и пресечения противоправных действий в сфере потребительских услуг и т.д. (*см. Приложение 4*).

5. Индивидуальный уровень представлен такими формами участия граждан, как: внештатное сотрудничеству граждан с органами полиции; активная гражданская позиция нетерпимости к различным правонарушениям и т.д..

Однако, на наш взгляд, с точки зрения достижения целей и задач, которые могут быть достигнуты общественностью, именно коллективные формы участия граждан в ООП являются наиболее результативными.

Объединяющиеся в соответствии с российским законодательством в целях ООП, граждане имеют права активно участвовать в деятельности общественных институтов, задачами которых является содействие в ООП. Граждане по месту своего жительства (месту нахождения собственности)

могут принимать активное участие в решение насущных проблем, связанных с ООП и ООБ.

Детальный анализ правовой базы привлечения общественных институтов и граждан к охране правопорядка свидетельствует о том, что отечественное законодательство в указанной сфере общественных отношений предоставляет в настоящее время широкие возможности по созданию и функционированию общественных образований, которые могут непосредственно принимать участие в защите общественного порядка.

Кроме того, российское законодательство помимо прочего, предоставляет отдельные полномочия общественным институтам по применению (совместно с правоохранителями) административных мер принуждения к правонарушителям.

В этом параграфе мы рассмотрели только правовые рамки участия граждан в правоохранительной деятельности.

Правовое регулирование участия будет расширено и определено в следующих частях.

1.2. Понятие и современное состояние организации взаимодействия общественности с органами внутренних дел

Для того, чтобы иметь представление, вследствие каких обстоятельств именно обеспечение рабочего взаимодействия является основной предпосылкой достижения главной цели – ООП и ООБ, необходимо дать определение этому понятию.

В зависимости от отрасли знаний, в рамках которой происходит рассмотрение термина «взаимодействие», в данное понятие вкладывается различное содержание.

Так, с точки зрения философии термин «взаимодействие» можно определить как категорию, которая призвана отражать взаимное воздействие друг на друга различных объектов, обусловленное этим воздействием изменение их состава и функций, а также их взаимный переход¹⁸.

В правовых науках в данный термин вкладывается иной смысл: он означает одну из форм организации, при помощи которой обеспечивается согласованность всех принимаемых решений и действий для достижения конкретной цели¹⁹.

Очевидно, что правовая трактовка данного понятия представляется более удачной, так как посредством нее можно установить как внутреннюю структуру процесса, так и формы его внешней реализации.

Обеспечение взаимодействия между ОВД, на которых возложены полномочия по ООП, ООБ и общественностью, реализуется исходя из ряда требований или принципов, которые направлены на повышение эффективности такого участия.

В литературе нет единства мнений относительно системы таких принципов. На наш взгляд, среди таких требований, следует выделить *принцип неукоснительного соблюдения законности, принцип обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина*, зафиксированных в Конституции РФ и *принцип комплексного использования ресурсов и возможностей правоохранительных органов*.

Остановимся на этом вопросе более подробно.

Принцип законности является общим для управления, но сфера организации взаимодействия по обеспечению правопорядка, как и любое другое направление деятельности исправительного учреждения, нуждается в неукоснительном соблюдении установленных законом норм.

¹⁸ Философский энциклопедический словарь / Редкол.: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев и др. 2-е изд. М.: Сов. энциклопедия, 1981. - С. 351.

¹⁹ Крылов А. В. Взаимодействие органов прокуратуры со средствами массовой информации в досудебном производстве: организационно-правовые и криминалистические аспекты. Москва: Юрлитинформ, 2006. - С.22.

А.В. Готовцев, исследовавший проблемы организации взаимодействия милиции и внутренних войск по охране общественного порядка, указывает на данный принцип как на один из основных при организации взаимодействия, именно из него «вытекают» все остальные²⁰.

Мы солидаризируемся с этим мнением. Прежде всего, цели, задачи, средства и методы, необходимые для их достижения и решения, должны находиться в полном соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации, федерального законодательства кодекса и иных нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность по ООП и ООБ.

Система взаимодействия должна строиться на основе ведомственных нормативных актов, указаний, директив.

Кроме того, принцип законности в организации взаимодействия означает, что все мероприятия, выполняемые в ходе взаимодействия, должны быть направлены на эффективное обеспечение правопорядка, но при этом не должны ограничивать и ущемлять права и законные интересы осужденных, сотрудников и иных лиц. Принцип законности также заключается в том, что права и обязанности субъектов взаимодействия должны быть четко определены. Данный принцип направлен на то, чтобы отношения, складывающиеся при организации взаимодействия по обеспечению правопорядка, приобрели устойчивость, стабильность, формальную определенность.

При организации взаимодействия структурных подразделений ОВД с представителями общественности следует исходить, прежде всего, из интересов решения общей задачи по обеспечению правопорядка, то есть взаимодействующие подразделения должны видеть конечный результат, а не замыкаться лишь на интересах своей службы или отдела, каждый сотрудник должен понимать, что его деятельность способствует укреплению правопорядка.

²⁰ Готовцев А.В. Организационно-правовые вопросы взаимодействия милиции и внутренних войск в охране общественного порядка: Автореф. дис. ... канд. юрид наук. - М., 2000. - С. 14-15.

Хотим отметить, что принцип законности очень тесно связан с принципом разграничения компетенций, так как разграничение компетенции устанавливает границы полномочий каждого подразделения в сфере обеспечения правопорядка, используемые при этом силы, средства и методы взаимодействующих сторон.

Принципы, как правило, связывают с закономерностями управления и рассматривают их либо как тождественные понятия, либо как результат познания закономерностей, то есть сознательный процесс. На наш взгляд, именно последняя точка зрения представляется наиболее правильной.

По поводу определения принципов организации взаимодействия не существует единого мнения.

Так, А.П. Герасимов указывает в числе принципов организации взаимодействия демократический централизм; территориальный и отраслевой принцип; законность; непересечение компетенции субъектов взаимодействия; принцип солидарной ответственности; а также кибернетический принцип усиления управляющих параметров системы²¹.

На наш взгляд, указанные А.П. Герасимовым принципы, хотя и относятся в полной мере к организации взаимодействия, но не все они отражают его специфику. Например, централизм и территориально-отраслевой принцип, а также кибернетический принцип усиления управляющих параметров системы относятся как к организации взаимодействия, так и ко всему управленческому процессу.

В.Г. Кутушев прямо не указывает принципы организации взаимодействия, но перечисляет условия, при которых может быть обеспечена эффективность взаимодействия: законность, непрерывность, разграничение компетенции, самостоятельность взаимодействующих субъектов, постоянное взаимное информационное обеспечение взаимодействующих субъектов²².

²¹ См.: Герасимов А.П. Организация взаимодействия в управлении органами внутренних дел. - М., 1986. - С. 10.

²² Кутушев В.Г. Подбор кадров в органах внутренних дел. - Хабаровск, 1988. - С. 38-39.

Очевидно, что под условиями он понимает принципы организации взаимодействия.

При организации внутреннего взаимодействия полностью независимых субъектов быть не может, так как цель взаимодействия - решение общей задачи, которая силами одного подразделения не может быть решена. Поэтому взаимодействующие субъекты взаимозависимы и говорить можно лишь об их относительной автономности.

Как справедливо отмечает ряд авторов, взаимозависимость при взаимодействии структурных подразделений внутри организации выражается в том, что эффективность работы каждого из них влияет на успех в целом, а деятельность каждого подразделения, в свою очередь, поддерживается всей организацией²³.

Становится очевидным, что в современных условиях в основе успешной ООП и ООБ лежит не деятельность какого-либо отдельно взятого подразделения или сотрудника правоохранительного органа, а деятельность коллективная, основанная на организации взаимодействия между специалистами службами и обществом, гражданами, направляющими свои усилия на достижение этой задачи.

Полагаем, что организация взаимодействия органов внутренних дел и общественности обязательно предполагает наличие принципов *взаимности, добровольности и целесообразности*. Последний принцип тесно связан с принципом научности взаимодействия. К сожалению, в юридической науке, за редким исключением, этому принципу уделяется недостаточное внимание.

По нашему мнению *принцип научности взаимодействия* является общим для всего процесса управления, но в то же время он находит свое специфическое выражение в каждом отдельном виде управленческой деятельности. Развитие научно-технического прогресса, изменение социально-политической обстановки в стране, усложнение задач, стоящих перед

²³ Менеджмент и проектирование фирмы / Под ред. Ю.Н. Пронина, Ю.С. Масленченкова. - М., 2002. - С. 136-137.

исправительными учреждениями, требует чтобы их деятельность строилась на научной основе.

Научная организация взаимодействия предполагает несколько направлений:

- уточнение целей, задач, функций, как всего ОВД, так и каждого структурного подразделения и отдельного сотрудника;
- совершенствование организационно-штатной структуры;
- организация эффективной работы с кадрами, их расстановка в соответствии с состоянием оперативной обстановки;
- организация системы информационного обеспечения на основе научно разработанных методик, с использованием современных компьютерных технологий и технических средств;
- более широкое использование в обеспечении правопорядка технических средств охраны;
- использование в организации взаимодействия передового опыта других правоохранительных органов.

В соответствии с программой (концепцией) партнерских отношений общества и МВД России требуется создание действенных (т.е. приспособленных к современным социальным реалиям) механизмов сотрудничества правоохранительных структур с общественными объединениями. Сегодня МВД России предпринимает ряд мер по разработке научно-обоснованных рекомендаций по оптимизации и повышению эффективности процессов сотрудничества элементов гражданского общества и ОВД. Так в ФГКУ «ВНИИ МВД России» предложены методические рекомендации, направленные на регламентацию такого взаимодействия²⁴.

Интересно, что ОБСЕ среди эффективных методик партнерских отношений между полицейскими органами государства и общественными институтами, называет необходимость повышения степени вовлеченности

²⁴ Направления, формы и методы взаимодействия полиции с общественными организациями и объединениями // Популярно-правовой альманах МВД России «Профессионал». – 2013. – № 1. – С. 42-44.

общественных институтов в общее дело по ООБ, ООП. Организация прямо рекомендует привлекать общественные организации и отдельных граждан для решения проблем борьбы с преступностью.

Полагаем, что необходимо раскрыть основные аспекты действующего отечественного законодательства, регламентирующего правовые основы взаимодействия институтов гражданского общества с ОВД.

Считаем также обоснованным определить дефиницию «взаимодействие ОВД с религиозными объединениями». Полагаем, что следует проанализировать и имеющиеся в настоящее время направления и формы такого сотрудничества.

Отечественное законодательство содержит достаточный потенциал для организации взаимодействия многих негосударственных институтов и органов власти различных ветвей в сфере предупреждения и пресечения правонарушений.

Так в соответствии с Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности»²⁵, взаимодействие государственных органов с общественными, в том числе и религиозными организациями, представляет собой необходимое условие противодействия проявлениям экстремизма.

Закон «О полиции»²⁶ также содержит положения, предписывающие МВД России и территориальным ОВД приглашать в состав общественных советов представителей религиозных организаций. Закон обязывает сотрудников полиции способствовать межконфессиональному и межнациональному согласию. Очевидно, что без налаживания конструктивного сотрудничества с религиозными (конфессиональными) группами, добиться такого согласия невозможно.

Анализ состояния взаимодействия территориальных органов МВД России с религиозными организациями в Приволжском федеральном округе

²⁵ О противодействии экстремистской деятельности: Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ: принят Гос. Думой 27.06.2002 г. // Рос. газ. – 2002. – 30 июля.

²⁶ О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ: принят Гос. Думой 28.01.2011 г. // Рос. газ. – 2011. – 10 фев.

свидетельствует, что во всех субъектах функционируют общественные организации, деятельность которых направлена:

- на оказание гуманитарной помощи;
- на социальное и психологическое сопровождение, например несовершеннолетних правонарушителей;
- на содействие в организации и проведении культурно-массовых мероприятий с такими лицами;
- на оказание помощи в организации и проведении консультирования по профилактике ВИЧ-инфекции среди них;
- на духовно-нравственное воспитание молодежи;
- на оказание материальной помощи (например, при освобождении из мест лишения свободы);
- на взаимодействие с государственными организациями в сфере защиты прав человека.

В целях профилактики употребления молодыми людьми алкогольных и наркотических веществ, священнослужителями проводится разъяснительная и пропагандистская работа о вреде алкоголя и наркотиков, негативных последствиях их употребления. При посещении учебных заведений они проводят с учащимися беседы, направленные на профилактику их употребления. В духовно-нравственном воспитании используется потенциал Русской Православной Церкви (РПЦ), Регионального духовного управления мусульман (зарегистрированных в установленном порядке).

По информации территориальных органов МВД, находящихся в пределах ПФО фактически во всех регионах реализуется взаимодействие с религиозными организациями. Данное взаимодействие принимает все более устойчивый характер. Учреждения МВД ПФО, не отвергая сотрудничество со всеми традиционными конфессиями, действующими в России, ориентируются, прежде всего, на укрепление взаимосвязей с Русской Православной церковью.

Важным элементом правового обеспечения сотрудничества ОВД и общественности является установление общих правил и направлений взаимодействия. Сама категория «взаимодействие» в научной литературе в целом изучено подробно. И мнения ученых применительно к его сущности, содержанию и основным направлениям во многом совместимы²⁷.

Специалисты едины во мнении, что взаимодействие (или сотрудничество) по своему содержанию представляет собой сложную и разнообразную деятельность, обусловленную следующими обстоятельствами²⁸:

- 1) общностью выполняемых задач;
- 2) идентичностью используемых методов;
- 3) возможностями, доступными для субъектов взаимодействия;
- 4) различием в полномочиях, компетенциях и подчиненности субъектов.

Большинство ученых выделяют разные уровни взаимодействия, а также характер взаимодействия (внутреннее и внешнее).

Взаимодействие между службами внутри отдельного ОВД образует первый уровень взаимодействия.

Взаимодействие между органами внутренних дел внутри одного субъекта, различных регионов – второй.

Хотим обратить внимание, что этот уровень взаимодействия ОВД с органами власти, организациями, а также гражданам – представляет наиболее важный, по нашему мнению, третий уровень. Этот уровень сотрудничества является наиболее близким к населению, так как дает возможность контролировать обстановку на территории конкретного города, района.

Такое взаимодействие имеет целевое (специальное) назначение. Субъектам третьего уровня присущи такие признаки как:

²⁷ См., например: Олейник П.А., Лукашов В.А. Основы организации и проблемы совершенствования деятельности аппаратов органов внутренних дел. – Киев: КВШ МВД, 1980. – С.73; Долгачева О.И. Криминалистические основы расследования преступлений в сфере потребительского рынка нефтепродуктов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2010. – С. 4.

²⁸ Janoušková J. Immovable property tax in the Czech Republic as an instrument of fiscal decentralization / J. Janoušková, Š. Sobotovičová // Technological and economic development of economy. – 2016. – Vol. 22, № 6. – P. 767–782

- 1) принадлежность одного из них к органам правопорядка;
- 2) принадлежность другой стороны взаимодействия к общественным объединениям.

Взаимодействие ОВД с институтами гражданского общества служит важным фактором, определяющим основы профилактики правонарушений.

В целом предупреждение преступности и правонарушений достаточно полно изучено в юридических науках: криминалистике и криминологии. Так, большинство ученых, экспертов включают в эту категорию систему взаимосвязанных мероприятий, осуществляемых на паритетных началах государственными органами и общественными институтами в целях устранения факторов, способствующих совершению правонарушений.

Относительно соотношения терминов «предупреждение» и «профилактика» преступности существует две основных точки зрения. Сторонники одной из них (Г.А. Аванесов, В.Н. Кудрявцев) считают, что термин «профилактика» носит более частный смысл и должен применяться к предотвращению отдельных преступлений, а не к преступности как таковой²⁹, или же, что профилактика является частью предупреждения преступности (Ю.М. Антонян)³⁰.

Противоположная позиция (Ю.Д. Блувштейн, В.И. Чернышев) основывается на том, что в русском языке слова «профилактика» и «предупреждение» являются синонимами³¹.

Некоторые ученые используют термины «предупреждение» и «профилактика» комбинированно, включая в определение предупреждения преступности несколько видов профилактического воздействия (социальную профилактику и криминологическую профилактику). Представляется, что эта

²⁹ Аванесов Г.А. Криминология. – М.: Юрид. лит., 1984. – С. 338-339; Кудрявцев В.Н. Норма и патология. – М.: Юрид. лит., 1982. – С. 234; Печников Н.П. Профилактика правонарушений и предупреждение преступлений: учебное пособие. – Тамбов: изд-во ТГУ, 2006. – С. 11.

³⁰ Антонян Ю.М. Криминология. Избранные лекции. – М.: Норма, 2004. – С. 124.

³¹ Блувштейн Ю.Д., Зырин М.В., Романов В.В. Предупреждение преступлений. – Минск, 1984. – С. 69; Чернышев В.И. Место профилактики преступности в системе социального управления [Электронный ресурс] // Юридическая Россия : Федеральный правовой портал. – Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1313200> (дата обращения 14.04.2019).

позиция более предпочтительна, поскольку она позволяет выделить уровни предупреждения преступности, не замыкаясь на том, в каком случае какой именно термин можно использовать. Профилактические меры нужны и в отношении всей преступности в целом, и в отношении отдельных групп преступлений и правонарушений, при этом их важность остается одинаковой, а масштаб может быть подчеркнут не терминологическим различием, а определением субъектов, задействованных в реализации этих мер, общефедеральным или региональным характером намечаемых мероприятий.

Система юридических средств (правовой механизм) предупреждения преступности основана на том, что благоприятная для человека организация общества должна обеспечиваться рациональным правовым регулированием. Принятые в государстве законы должны стимулировать общественно полезное поведение и минимизировать девиантное поведение.

Сущность правового механизма предупреждения преступности и правонарушений заключается в том, что криминогенные факторы, существующие в жизни общества и государства, должны блокироваться соответствующими правовыми нормами.

Считаем, что в сфере обеспечения общественного порядка в нашей стране главными компонентами правового механизма предупреждения правонарушений должны стать совершенствование законодательства, а также усиление взаимодействия между государством и институтами гражданского общества, прежде всего – общественными организациями.

Организационные формы взаимодействия выступают его важным элементом. В литературе отмечается, что в рамках осуществления сотрудничества ОВД и представителей общественных объединений следует выделять две формы, которые выражены в 1) непосредственной совместной, согласованной деятельности и в 2) обмене значимой информацией.

Как указывают некоторые исследователи, важным направлением обеспечения общественного порядка и предупреждения правонарушений

является укрепление взаимодействия государства с гражданским обществом, включая средства массовой информации (СМИ), позитивная роль которых связана с использованием информационных каналов для решения задач повышения уровня политической и правовой культуры населения.

Взаимодействием ОВД и СМИ признается основанное на законодательстве партнерское сотрудничество, которое направлено на достижение положительного конечного результата. Такое сотрудничество осуществляется на основе принципов непрерывности, равноправия и согласованных совместных мероприятиях. Только в этом случае взаимодействие ОВД и СМИ может позволить сформировать позитивные стереотипы поведения граждан, будет способствовать неприятию любых фактов правонарушений, сможет обеспечить правопорядок и защиту интересов общества³².

Исходя из изложенного, взаимодействие ОВД и общественности в части предупреждения правонарушений и обеспечения общественной безопасности и правопорядка, может быть определено следующим образом:

- это согласованная совместная деятельность ОВД и общественными институтами, основанная на положениях законодательства, направленное на обеспечение правопорядка.

Сегодня МВД России продолжает реформирование своей деятельности³³. Усилия, в том числе направлены на обновление общественных советов; активизацию сотрудничества с ОНК; возобновление работы экспертных советов в ОВД; активное привлечение к решению проблем ведущих ученых, практиков, ветеранов ОВД; развитие информационной открытости в деятельности МВД России; и т.д.

В литературе сформулировано несколько задач ОВД по ООП и ООБ:

1) предупреждение и раскрытие преступлений;

³² Тагаева А.М. Организация взаимодействия органов внутренних дел со средствами массовой информации в сфере противодействия экстремизму (по материалам Кыргызской республики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – С. 3-5.

³³ Дорожная карта реформирования МВД России // Рос. газ. – 2013. – 4 фев.

- 2) профилактика и пресечение административных правонарушений;
- 3) обеспечение ООП, охраны прав и законных интересов граждан, в особенности во время проведения шествий и других массовых мероприятий в общественных местах;
- 4) правовая пропаганда среди населения³⁴.

А.Н. Герасименко в числе достижений по сотрудничеству между МВД и общественными объединениями определяет реализацию комплекса мер организационного и правового характера. Эти меры направлены на повышение эффективности информационной составляющей взаимодействия. К ним в частности относится и реализация программы «Информационно-пропагандистские инициативы МВД России по привлечению общественных объединений правоохранительной направленности, граждан к обеспечению правопорядка»³⁵.

В целом акцент на необходимость взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и общественности присутствует не только в деятельности МВД России. В этом контексте следует обозначить два уровня взаимодействия:

- *общий* (охватывающий профилактику преступлений и правонарушений в стране в целом);
- *специальный*: а) *территориальный* (в зависимости от охвата территории) и б) *субъектный* (в зависимости от специализации подразделений).

Общее взаимодействие можно продемонстрировать на следующем примере.

Распоряжением Президента России от 2 августа 1995 г. № 357-рп утверждено Положение о Совете по взаимодействию с религиозными

³⁴ Иванов В.И. Организационно-правовые проблемы взаимодействия руководителей ОВД с религиозными организациями в укреплении правопорядка и нравственном воспитании сотрудников: Дис. ... канд. юрид. наук. – М.: 1997. – С. 9.

³⁵ Герасименко А.Н. Информационное обеспечение взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка (организационные и правовые вопросы): Дис. ... канд. юрид. наук. – М.: 2008. – С. 6.

объединениями при Президенте Российской Федерации³⁶, в который входят представители всех традиционных религий: православные, иудеи, мусульмане, буддисты, протестанты, католики. Согласно Положению функции Совета включают в себя:

- 1) реализацию согласованных совместных мероприятий;
- 2) помощь в укреплении общественного согласия.

И действительно, вряд ли можно переоценить роль религиозных объединений в вопросах нравственного воспитания молодежи, а также в вопросах разрешения межконфессиональных конфликтов. Эти направления сотрудничества с религиозными группами населения были озвучены и главой государства³⁷.

Таким образом, сегодня при Президенте России созданы и функционируют Совет по межнациональным отношениям и Совет по взаимодействию с религиозными объединениями, которые среди прочих задач, решают задачу по обеспечению взаимодействия всех органов власти с национальными, этническими и религиозными группами³⁸.

Необходимо также указать и на Межведомственную комиссию по противодействию экстремизму в Российской Федерации, деятельность которой также предполагает широкое сотрудничество правоохранительных органов и религиозных, этнических объединений³⁹.

В настоящее время в субъектах Российской Федерации общее взаимодействие с общественными формированиями также получило определенное распространение.

Однако только общее взаимодействие с общественностью, осуществляемое в рамках компетенции органов исполнительной власти,

³⁶ Положение о Совете по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации : утв. расп. Президента РФ от 02.08.1995 г. № 357-рп // Рос. газ. – 1995. – 30 авг.

³⁷ Выступление В.В. Путина на открытии Всемирного саммита религиозных лидеров [Электронный ресурс] // Официальный сайт Московского Патриархата. - Режим доступа: <http://www.patriarchia.ru/db/text/123076.html> (дата обращения 06.01.2015)

³⁸ Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям: утв. Указом Президента РФ от 5 июня 2012 г. № 776 // СЗ РФ. – 2012. – № 24. – Ст. 3135.

³⁹ Положение о Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 26.07.2011 г. № 988 // СЗ РФ. – 2011. – № 31. – Ст. 4705.

представляется недостаточным из-за невозможности направить усилия взаимодействующих сторон на предупреждение преступности.

В связи с этим важно специальное взаимодействие, в частности, между ОВД дел и общественными формированиями правоохранительной направленности.

Интерес представляет сотрудничество на уровне субъекта Российской Федерации. Например, полицейские в Калужской области взаимодействуют с различными институтами общества: региональным отделением общероссийской организации «Российские студенческие отряды», отделением «Российский союз молодежи», Калужским Епархиальным Управлением Русской Православной Церкви. В то же время проводимые совместные мероприятия направлены на формирование позитивного правового сознания у членов неформальных молодежных объединений, предотвращение распространения деструктивных идеологий, предупреждение преступности и др.⁴⁰

В структуре МВД России было образовано Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и СМИ (УОС МВД России), с целью выработки и реализации стратегии в сфере информационного сопровождения деятельности министерства среди общественности.

В установленном порядке УОС МВД России реализует сотрудничество со СМИ по вопросам деятельности подразделений МВД России. Такая информационная открытость получила широкую поддержку не только у представителей СМИ, но и у граждан в целом. Граждане стали больше получать информации о работе участковых уполномоченных полиции, положительных результатах борьбы с коррупцией, проявлениями экстремизма и терроризма и т.д. Хотя, очевидно, что основной профиль деятельности УОС

⁴⁰ Деятельность органов внутренних дел по профилактике преступлений экстремистской направленности, в том числе в молодежной среде [Электронный ресурс] // Официальный сайт МВД России. - Режим доступа: <http://40.mvd.ru/Press/reliaze/item/374714/> (дата обращения 07.05.2019).

– контакт со СМИ, однако и взаимодействие с общественными организациями вполне отвечает его служебным задачам.

Муниципальный уровень (районный) – подразумевает сотрудничество ОВД с конкретными общественными формированиями в целях обеспечения безопасности и порядка при проведении массовых мероприятий, а также предупреждение и пресечение правонарушений в муниципальных образованиях. Рассмотрим следующие примеры.

Так в г. Самара при поддержке Департамента общественной безопасности и контроля Администрации г. о. Самара успешно действует «Добровольная народная дружина городского округа Самара»⁴¹.

В г. Тольятти к ООП на улицах города совместно с сотрудниками ОВД также участвуют народные дружинники.

В г. Новокуйбышевск граждане оказывают помощь в работе ОВД, вступая в ряды добровольных народных дружин⁴². Кроме того в городе сформирована казачья добровольная дружина по ООП⁴³.

Добровольная народная дружина г. о. Жигулевска также объявила набор граждан для оказания содействия правоохранительным органам в обеспечении общественного порядка. Участие в Добровольной народной дружине подразумевает совместное с сотрудниками полиции патрулирование улиц и иных общественных мест г. о. Жигулевск, работа на стационарных и передвижных пунктах полиции, с сотрудниками ГИБДД, инспекторами ПДН, участковыми уполномоченными полиции⁴⁴.

⁴¹ См.: Добровольная народная дружина городского округа Самара [Электронный ресурс] // Официальный сайт «Добровольная народная дружина городского округа Самара». - Режим доступа: http://samara.59i.ru/directory/Народные_дружины (дата обращения 11.05.2019).

⁴² См.: Новокуйбышевск. Формирование добровольных народных дружин [Электронный ресурс] // Официальный сайт Главногоуправление МВД России по Самарской области. - Режим доступа: https://63.mvd.ru/action/tekushaya/DND_v_dejstvii/item/3261137 (дата обращения 11.05.2019).

⁴³ См.: «Об утверждении Положения о деятельности казачьей добровольной дружины по охране общественного порядка» Постановление Администрация городского округа Новокуйбышевск от 5 май 2012 № 1634 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрация городского округа Новокуйбышевск Самарской области. - Режим доступа: <http://www.nvkb.ru/upload/iblock/a16/POst%201634.pdf> (дата обращения 11.05.2019).

⁴⁴ Осуществляется набор граждан в добровольную народную дружину [Электронный ресурс] // Официальный сайт О МВД России по г. Жигулевску Самарской области. - Режим доступа: <http://www.omvd-жигулевск.рф/novosti/888-osushchestvlyetsya-nabor-grazhdan-v-dobrovolnuyu-narodnuyu-druzhinu.html> (дата обращения 11.05.2019).

Созданы добровольные народные дружины и в районах Самарской области.

Так на совместное с полицейскими патрулирование улиц населённых пунктов региона выходят представители добровольных народных дружин. На прошлой неделе с пятницы по воскресенье правопорядок на улицах городов и сел Самарской области обеспечивало более тысячи нарядов, в том числе свыше 500 дополнительно созданных пеших патрулей, в которые вошли представители добровольных народных дружин и частных охранных организаций.

Дружинники совместно с полицейскими осуществляли патрулирование улиц населенных пунктов губернии в период с 16 до 23 часов. Представители ДНД и полицейские проводили с гражданами профилактические беседы, отвечали на интересующие их вопросы. Патрульные делали замечания, а при необходимости, привлекали к административной ответственности тех, кто курил сигареты и распивал спиртные напитки в неположенных местах.

Так, например, с 29 марта 2015 г. на ООП и ООБ в городе Кинель Самарской области заступили 12 пеших патрулей, в которые вошли дружинники и сотрудники частных охранных организаций. В ходе работы было проведено 50 профилактических бесед, составлено три административных протокола. А вот на помощь к полицейским Хворостянского района пришли представители казачества, вступившие в добровольные дружины. Покой граждан охраняли 4 пеших наряда. Итог совместной работы - на маршрутах патрулирования не было совершено ни одного преступления.

Под особым контролем патрульных Челно - Вершинского района оказались места массового пребывания граждан на территории, прилегающие к увеселительным заведениям, больнице, учебным учреждениям. Всего на ООП заступило пять нарядов. В ходе патрулирования 27 марта 2015 г. в отношении нарушителей правопорядка составлено три административных

протокола. Всего за три дня работы пеших патрулей на территории Самарской области сотрудники полиции совместно с дружинниками выявили 318 административных правонарушений, с гражданами проведено около 5000 профилактических бесед. Несомненно, участие общественников и в дальнейшем будет способствовать укреплению правопорядка и искоренению уличной преступности⁴⁵.

Автор работы живет и учится в г. Тольятти. Поэтому интерес представляет организация деятельности ДНД «Добровольная народная дружина городского округа Тольятти» совместно с органами полиции города. К примеру, в Центральном районе городского округа Тольятти действует 30 совместных нарядов. На улицы Тольятти четыре раза в неделю выходят 110 дополнительных смешанных нарядов полиции и добровольцев.

Минимум один сотрудник полиции патрулирует территорию города с тремя народными помощниками. Желаящий проходить службу в ДНД пишет заявление, заполняет анкету установленного образца и подаёт ряд документов, которые подтверждают, в том числе возраст добровольца (не младше 18-ти лет), российское гражданство, дееспособность. Разумеется, гражданина проверяют на наличие судимости и в целом на предмет законопослушности. Если в этих вопросах всё хорошо, допуск разрешен, то будущему дружиннику обозначат дату развода, к которому доброволец должен будет успеть к 16-ти часам. Сама дата зависит от оперативной обстановки в Тольятти, но вместе с тем известно, что 4 дня в неделю парни в ярких жилетах будут появляться на различных улицах города. Перед заступлением на службу помощников в ООП проинструктируют в составе личного состава уголовного розыска, участковых уполномоченных, комплекса наружных сил. Во время развода ставятся задачи, доводятся ориентировки и согласно закрепленным маршрутам, люди выдвигаются на патрулирование. Длиться оно до 23-х часов. Дружинники

⁴⁵ См.: Взаимодействие полиции и добровольных дружинников по охране общественного порядка продолжается [Электронный ресурс] // Официальный сайт Главного управления МВД России по Самарской области. - Режим доступа: https://63.mvd.ru/action/tekushaya/DND_dejstvii/item/3263811 (дата обращения 29.05.2019).

проходят плановое обучение основам правовых знаний, применению приемов самообороны. Занятия проводятся перед заступлением на службу на основе специализированного курса. Разработана также памятка в помощь дружиннику, которая успешно используется ими в практической деятельности.

Есть положительные примеры таких совместных дежурств. В Тольятти зарегистрированы случаи, когда при помощи ДНД выявляли факт кражи аппаратуры из автомобилей и задерживали правонарушителей. В одном из торговых павильонов, осуществляющих торговлю спиртными напитками, патруль заметил молодого человека, на первый взгляд не достигшего совершеннолетия. Зайдя в торговый зал, патрульные выяснили, что молодой человек 1998 года рождения покупал мороженное и чипсы. В ходе беседы сотрудники полиции попросили показать документы, дающие право на реализацию спиртосодержащей продукции. Продавец не смогла предъявить товарно-транспортные документы. Прибывший участковый составил протокол и пригласил в отдел полиции № 22 Управления МВД России по г. Тольятти руководителя организации со всеми недостающими документами, а смешанный патруль продолжил патрулирование улиц Автограда.

Некоторые горожане, увидев эффект от патрулирования, обращались в отдел полиции с просьбой проложить маршруты через их дворы.

Кроме того сам факт нахождения граждан рядом с официальным представителем правоохранительных органов является хорошей профилактикой преступлений. Так, дружинники могут воспользоваться возможностью, чтобы узнать, к примеру, какие-либо правовые аспекты или услышать о самых популярных видах мошенничества.

В свою очередь добровольцы сами должны быть готовы к тому, что любой житель города подойдет на улице с просьбой о помощи или за разъяснением. Факт обращения должен быть зафиксирован, а при сдаче

дежурства вопрос или проблему необходимо обнародовать руководству отдела.

Выставление дополнительных нарядов благоприятно повлияло на состояние уличной преступности в Самарской области. Так, на улицах городов и поселков области снижение числа грабежей составляет 22,6%, разбоев – на 18,8%, хулиганств – на 33,3%, краж автотранспорта – на 31,0%, фактов неправомерного завладения автотранспортом на 9,1%.

Задача таких общественных структур – максимально способствовать эффективному выполнению задач по охране порядка, осуществлять взаимодействие с ОВД. В патрулировании улиц принимают участие казаки юртового казачьего общества «Ставрополь-на-Волге», представители частных охранных предприятий⁴⁶.

Еженедельно в Красноярском районе 15 дополнительных смешанных патрулей осуществляют охрану общественного порядка. В ходе патрулирования в 2017 году начальник территориального ОВД и представитель сельской администрации проводили разъяснительную работу среди населения, в том числе информировали о порядке вступления в добровольную народную дружину Красноярского района. Во время патрулирования полицейские и общественники проверили работу нескольких торговых точек. Нарушений выявлено не было, с продавцами проведена профилактическая беседа о недопущении продажи алкоголя несовершеннолетним.⁴⁷

Общественники и представители органов местного самоуправления многих муниципальных образований активно помогают сотрудникам полиции в поддержании общественного порядка на улицах городов и районов области. Так, в Елховском районе в патрулировании улиц вместе с начальником

⁴⁶ См.: Тольятти. Возрождение добровольных народных дружин [Электронный ресурс] // Официальный сайт Главного управления МВД России по Самарской области. - Режим доступа: https://63.mvd.ru/action/tekushaya/DND_v_dejstvii/item/3260057 (дата обращения 11.05.2019).

⁴⁷ Żróbek S. Some aspects of local real estate taxes as an instrument of land use management / S. Żróbek, S. Manzhynsk, E. Zysk, Y. Rassokha // Real estate management and valuation. – 2016. – Vol. 24, № 3. – P. 93– 105.

Отделения МВД России по Елховскому району приняли участие первый заместитель главы района и председатель административной комиссии.⁴⁸

На охрану общественного порядка в Кинельском районе вместе с сотрудниками органов внутренних дел вышли представители ассоциации структур безопасности и охраны «Агентство безопасности».

Широкими возможностями в рамках реализации профилактических задач при осуществлении взаимодействия с общественностью обладают, на наш взгляд, подразделения ОВД по делам несовершеннолетних.

Среди таких мероприятий могут быть, например:

- совместные проверки молодёжных и подростковых клубов, спортивных секций;
- проверки на причастность к националистическим движениям, радикальным молодёжным организациям руководителей, преподавателей, тренеров, лиц занимающихся в клубах и секциях.

Примечательно, что в рамках этой деятельности может быть реализовано сотрудничество с религиозными объединения, студенческими организациями, учреждениями образования и здравоохранения.

Представляется, что гораздо большие возможности по совместной деятельности с общественностью (и в рамках информационного сотрудничества, и в плане совместных действий) имеют участковые уполномоченные полиции, которые, согласно Наставлению по организации деятельности участковых уполномоченных полиции⁴⁹ обязаны:

- использовать различные формы и методы предупреждения преступлений и правонарушений (п. 36.2);
- участвовать в пределах своей компетенции в мероприятиях по противодействию терроризму (п. 37.15);

⁴⁸ Hale A. D. Police Patrol. N. Y., 1981. P. 122.

⁴⁹ Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: приказ МВД России от 31.12.2012 № 1166 // Рос. газ. – 2013. – 27 мар.

– принимать заявления и сообщения о преступлениях и правонарушениях (п. 37.1).

Как мы смогли убедиться, подразделения по делам несовершеннолетних и участковые уполномоченные полиции, в виду специфики своей работы более тесно взаимодействуют с населением. Однако анализ ведомственных нормативных актов МВД России, свидетельствует о том, что конкретные направления, методы и приемы сотрудничества с гражданами не достаточно проработаны. При этом, как верно отмечает А.Ю. Сунгуров, для современной системы МВД России присуща патерналистская модель сотрудничества с «социально близкими» некоммерческими организациями. Все остальные общественные объединения, как правило, игнорируются⁵⁰.

Как нам представляется, тем не менее, такие средства и формы сотрудничества могут быть представлены на уровне отдельного региона и закреплены в соответствующих документах. Например, в республике Башкортостан во исполнение указания республиканского МВД от 07.02.2007г. № 2/3-414 сотрудникам ОВД было предписано активно сотрудничать с различными религиозными объединениями. Такое взаимодействие способствовало ООП и ООБ.⁵¹

Еще одной разновидностью взаимодействия ОВД с общественностью выступает «опосредованное» взаимодействие, организованное, например, через посредничество органов государственной власти. Так, в Дагестане создан Комитет по свободе совести, взаимодействию с религиозными организациями, деятельность которого направлена на обеспечение взаимодействия органов государственной власти Республики с религиозными организациями. Таким образом, ОВД могут быть вовлечены в процесс взаимодействия с общественными организациями не напрямую, а опосредованно. В рамках этого сотрудничества разрабатываются меры,

⁵⁰ См.: Сунгуров А.Ю. Взаимодействие правоохранительных органов и общественных организаций в современной России: накопленный опыт и реализуемые модели // В сб. : Публичная политика-2008. – СПб: ИПП, 2009. – С. 78-101.

⁵¹ Bayley D. Forces of Order. Berkeley, 1991. P. 16.

которые направлены на обеспечение безопасности проведения культурно-массовых, спортивных, развлекательных мероприятий. Как представляется, задача органов власти в таких условиях заключается в своевременной организации диалога ОВД и общественных объединений с учетом возможных эксцессов и конфликтов.

Выводы по главе.

Подводя итоги анализу понятия и современного состояния взаимодействия ОВД с общественностью, можно сделать несколько выводов.

Во-первых, современный период развития российского права характеризуется наличием достаточно обширной нормативно-правовой базы, регулирующей организацию и осуществление рабочего взаимодействия между лицами, участвующими в ООП и ООБ.

Во-вторых, взаимодействие ОВД и общественности в части предупреждения правонарушений, обеспечения правопорядка, - это сотрудничество между подразделениями ОВД (МВД России, его подразделения регионального и муниципального уровня) и общественности (общественных объединений, религиозных организаций, СМИ и т.д.), основанное на положениях международного и отечественного законодательства, а также подзаконных актов, направленное на минимизацию правонарушений и их последствий.

В третьих, обеспечение взаимодействия между ОВД, на которых возложены полномочия по ООП, ООБ и гражданами, осуществляется в соответствии с рядом принципов, повышающих его эффективность. Среди них выделяются принципы: законности; обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина; комплексного использования ресурсов и возможностей субъектов взаимодействия.

Взаимодействие по своему содержанию представляет собой сложную и разнообразную деятельность, обусловленную следующими обстоятельствами:

- 1) общностью выполняемых задач;
- 2) идентичностью используемых методов;
- 3) возможностями, доступными для субъектов взаимодействия;
- 4) различием в полномочиях, компетенциях и подчиненности субъектов.

В четвертых, взаимодействие осуществляется на федеральном, региональном и территориальном (муниципальном) уровне:

1. Общее направление взаимодействия по линии МВД России осуществляется на федеральном уровне.

2. На региональном уровне реализуется сотрудничество управлений (главных управлений) МВД России.

3. Территориальный (муниципальный) предусматривает решение частных практических задач на территории обслуживания.

Определение понятия взаимодействия ОВД с общественностью в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка, и оценка его современного состояния обуславливает необходимость анализа нормативных правовых актов, на основании которых осуществляется правовое обеспечение взаимодействия ОВД с общественностью. В рамках такого анализа можно выделить международно-правовые конвенции, федеральные законы, подзаконные акты, в том числе принятые МВД России.

Глава 2. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

2.1. Формы участия общественности в обеспечение общественного порядка

Представляет исследовательский интерес вопрос о реализации форм взаимодействия человека и общества в различных гуманитарных науках.

В социологической науке общество представлено в качестве системы взаимодействия индивидуума с другими людьми. При этом социологи определяют три основных модели (типа) социального взаимодействия: сотрудничество, соперничество или конкуренция, и конфликт⁵².

В аспекте философских знаний о взаимодействии делается упор на том, что один из субъектов взаимодействия является ведущим (с него начинается процесс взаимодействия), а другой субъект – представлен как ведомая или зависимая сторона⁵³.

В контексте социально-психологических наук взаимодействие, прежде всего, означает организацию взаимных действий, направленных на реализацию и достижение совместных целей, решения общих задач, стоящих перед людьми⁵⁴.

Наконец, в юридических источниках взаимодействие общественных институтов и правоохранительных органов (ОВД) относят к 1) принципам управления в целом правоохранительной составляющей государства, 2) организационным функциям органов, обеспечивающих правопорядок.

Более того юридическая наука признает, что решить государственные задачи по охране правопорядка и противодействию преступности без

⁵² Социология: учебник / Под ред. Ю.Г. Волкова. – М.: Гардарика, 2003. - С. 198.

⁵³ Философская энциклопедия. – М.: Мысль, 1960. – Т. 1. – С. 250.

⁵⁴ Маклаков А.Г. Общая психология. – СПб: Питер, 2001. – С. 36.

должного взаимодействия с другими органами управления, власти, общественными институтами, отдельными гражданами просто не представляется возможным⁵⁵.

В связи с этим формы взаимодействия ОВД с представителями общественности в сфере ООП и ООБ могут быть представлены как *система совместных, согласованных мероприятий, разработанных ОВД и общественными организациями и подчиненная реализации конечной цели - поддержание правопорядка, стабилизации криминогенной ситуации, снижение уровня преступлений и правонарушений.*

До принятия Федерального закона «Об участии граждан в ООП», деятельность граждан по охране правопорядка носила локализованный характер и не имела централизованного стержня, а реализовывалась и регламентировалась только в некоторых муниципальных образованиях, входящих в отдельные регионы Российской Федерации. Примечательно, что в СССР форм привлечения граждан к ООП было на порядок больше (*см. Приложение 1*). Участие граждан в ООП осуществляется в пяти формах в соответствии с принятым Федеральным законом (*см. Приложение 2*).

Во-первых, «содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам», которое заключается в непосредственном участии граждан в ООП на добровольной основе, в том числе информировании правоохранительных органов о совершенных правонарушениях, а также о возможных угрозах общественному порядку.

Во-вторых, это оказание помощи органам внутренних дел в поиске пропавших без вести лиц. Участие в ней могут принимать только те граждане, которые достигли возраста 18 лет. Закон определил круг прав и обязанностей добровольцев, но в свою очередь обязал правоохранительные органы представлять необходимую для производства поиска пропавших общедоступную информацию.

⁵⁵ Основы управления в органах внутренних дел: Учебник / Под общ.ред. В. П. Сальникова. – М.: Академия управления МВД России, 2002. – С. 48-49.

Третья форма - предполагает сотрудничество на внештатной основе с полицией. К внештатному сотрудничеству могут быть допущен дееспособный, совершеннолетний и физически здоровый гражданин РФ, не имеющий судимости, не страдающий психическими расстройствами, наркоманией или алкоголизмом. Такие лица обладают определенными полномочиями, которые определены законом.

Четвертая форма - подразумевает непосредственное участие в деятельности общественных структур правоохранительной направленности. Основная направленность коллективной формы участия граждан заключается в содействии правоохранительным органам, активном участии в предупреждении и пресечении правонарушений, а также пропаганде правовых знаний и норм поведения в общественных местах.

Народные дружины - пятая форма, которой в законе отведено особое место в виде отдельной главы. Закон четко установил порядок создания народных дружин, а также определил условия приема в них граждан, которые мало отличаются от третьей формы.

С.В. Чистельников выделяет два типа взаимодействия ОВД и негосударственных организаций, а именно субординационную и координационную деятельность: при этом в основе субординационного взаимодействия заложены методы императивного характера, а координационное взаимодействие предполагает диспозитивные методы по типу партнерских отношений⁵⁶.

Отношения партнерства и взаимопомощи между ОВД и общественностью должны формироваться для решения общих задач. Это может быть и ООП при проведении культурно-массовых мероприятий, или, например, при розыске лиц, совершивших преступления. Действенным партнерские отношения являются и при выявлении правонарушений.

⁵⁶ Чистельников С.В. Взаимодействие органов внутренних дел и негосударственных правозащитных организаций в процессе обеспечения законности: теоретико-правовой анализ: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. – СПб, 2005. – С. 8.

В целом такие партнерские отношения могут быть представлены двумя основными формами. Первая – являет собой обмен информацией. Вторая – заключается в конкретных совместных действиях. Однако, такой подход, стоит признать, не является универсальным и на практике выделяют несколько большее количество форм сотрудничества. Некоторые из них сочетают в себе и обмен значимой информацией, и согласованную общую деятельность. Так, можно назвать такую форму взаимодействия ОВД и граждан, как привлечение граждан к ООП, при этом координаторами здесь выступают общественные советы, созданные при ОВД. Эти советы призваны развивать взаимодействие с институтами гражданского общества⁵⁷.

Объединенная редакция МВД России в своих брошюрах называются такие модели сотрудничества ОВД и общественных объединений, как, например:

- 1) общественные советы при территориальных ОВД;
- 2) создание и деятельность рабочих групп, например в целях проведения различных мероприятий общественной направленности;
- 3) совместные встречи с представителями религиозных конфессий, этнических и национальных групп;
- 4) проведение научно-практических мероприятий;
- 5) организация занятий с различными группами граждан (например студентами ВУЗов) по различной правовой, поддержанию правопорядка;
- 6) информационно-пропагандистские мероприятия;
- 7) благотворительная. Бесплатная юридическая помощь социально уязвимым слоям населения;
- 8) тематические олимпиады среди учащейся молодежи по проблематике деятельности правоохранительных органов;

⁵⁷ Организация взаимодействия органов внутренних дел России с образованными при них общественными советами [Электронный ресурс] // Официальный сайт ГУ МВД России по Волгоградской области. - Режим доступа: <http://kotovo-ovd.ru/index.php?option=com> (дата обращения 29.05.2019).

9) проведение мероприятий для юных правозащитников (или, наоборот - трудных подростков);

10) проведение конкурсов, соревнований, викторин правоохранительной направленности;

11) повышение эффективных способов коммуникации с гражданами;

12) организация на местах общественных приемных;

13) проведение занятий с представителями общественности;

14) организация шефства над образовательными учреждениями;

15) общественный контроль, например за осуществлением регистрации обращений граждан, подачей заявлений⁵⁸.

Б.О. Любимов предлагает реализовывать такие средства и методы по активизации связей ОВД с общественностью, как пропаганда и информирование общественности о деятельности по ООП⁵⁹.

Как отмечает Н.В. Воронцова, посредством взаимодействия с ОВД гражданское общество реализует самостоятельную защиту собственных прав, свобод и законных интересов. Таким образом граждане осуществляют в пределах и в соответствии с действующим законодательством «общественную» правоохранительную работу⁶⁰.

Многообразие этнокультурной и религиозной принадлежности населения России является важным фактором формирования российской государственности, социально-политического и экономического развития нашей страны. В последние годы, большое научное и практическое значение приобрело совершенствование системы организационно-правовых механизмов взаимодействия ОВД с религиозными объединениями. Такое взаимодействие, в частности, направлено на предупреждение

⁵⁸ Направления, формы и методы взаимодействия полиции с общественными организациями и объединениями [Электронный ресурс] // Официальный сайт Объединённой редакции МВД России. - Режим доступа: <http://ormvd.ru/pubs/15709/> (дата обращения 29.05.2019)

⁵⁹ Любимов Б.О. Политические аспекты взаимодействия учебных заведений МВД Российской Федерации с общественностью: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – Н. Новгород, 2007. – С. 11.

⁶⁰ Воронцова Н.В. Социально-политические аспекты взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением в охране общественного порядка в современной России: Автореф. дис. ...канд. полит. наук. – Уфа, 2007. – С. 4.

правонарушений, совершаемых на почве религиозной нетерпимости, межконфессиональных противоречий.

При этом необходимо отметить, что такое сотрудничество в целом строится на тех же началах, что и организация взаимодействия с другими элементами гражданского общества. Вряд ли кто будет ставить под сомнение утверждение о том, что и религиозные убеждения граждан являются одной из координирующих, объединяющих людей общественных связей. Следовательно - формы взаимодействия ОВД с религиозными объединениями являются частью общего механизма взаимосвязи с общественностью.

С учетом изложенного, формы взаимодействия ОВД с религиозными объединениями могут включать в себя несколько уровней: информационный, просветительский, научный и практико-ориентированный⁶¹.

Представляется, что их наполнение, может быть выражено следующим образом.

Во-первых, информационный уровень представляет собой такие мероприятия, как 1) создание специально разработанной базы данных о религиозных организациях на территории конкретного региона; 2) создание базы данных, посвященной запрещенным религиозным группам; 3) открытие «горячей линии», например о готовящихся или уже совершенных религиозно мотивированных правонарушениях и т.д.

Во-вторых, просветительский уровень представлен 1) совместным участием в общегуманитарных мероприятиях, проводимых с участием религиозных объединений; 2) организацией и проведением научно-практических мероприятий, посвященных укреплению религиозной толерантности; 3) привлечением представителей религиозных организаций для работы с сотрудниками ОВД.

В-третьих, научный уровень заключается 1) в проведении комплексных исследований влияния религии на социальную жизнь региона; 2) в создании

⁶¹ Такаев И. Р. Указ. соч. С. 36.

детальной криминологической характеристики преступлений и правонарушений, совершаемых на почве межконфессиональных противоречий; 3) в комплексном анализе состояния религиозной толерантности в регионе с определением потенциальных рисков возникновения конфликтов на межконфессиональной почве.

В-четвертых, практико-ориентированный уровень включает в себя: 1) разработку и совершенствование совместных мероприятий, направленных на профилактику правонарушений; 2) применение знаний территории и практики при реализации профилактических мероприятий; 3) создание в системе ОВД структурных единиц и должностей сотрудников, которые реализуют контакты с общественностью, их формированиями, в целях обмена и получения сведений о правонарушениях.

2.2. Методы и ресурсное обеспечение участия общественности в обеспечении общественного порядка

Определение методов (совокупности приемов) участия общественности в обеспечении правопорядка, на наш взгляд, является необходимым условием реализации этого права.

Терминологическое значение слова «метод» предполагает совокупность приемов и действий, которые предпринимают субъекты для достижения конкретной цели, решения поставленных задач.

Общие методы деятельности всех правоохранительных органов, в том числе и ОВД, базируются на методах педагогической науки, в которой сформулированы две основные группы приемов:

1) методы убеждения, т.е. непосредственного воздействия через разъяснение на сознание и поведение человека;

2) методы организации поведения и жизни человека, т.е. опосредованное воздействие на сознание через установленные правила и требования. К ним относятся, в том числе и приемы, основанные на соревновании, а также применение методов одобрения и осуждения⁶².

Таким образом, к методам деятельности ОВД следует отнести такие системные приемы как: убеждение и принуждение, воспитание и профилактика и наказание, через привлечение к юридической ответственности.

В связи с этим методы взаимодействия ОВД и общественности по вопросам ООП и ООБ, можно определить как выстроенную систему последовательных, согласованных действий взаимодействующих субъектов в рамках решения поставленных задач.

К числу общих методов взаимодействия можно отнести установление контакта с религиозными объединениями, привлечение религиозных объединений к воспитательной работе, определение общего направления совместной деятельности.

В качестве методов взаимодействия ОВД и общественности можно использовать: 1) постоянный мониторинг оперативной обстановки; 2) мероприятия по установлению причин и условий, способствующих совершению правонарушений; 3) проведение разъяснительной, воспитательной работы с населением; 4) проведение профилактических бесед с лицами, состоящих на учете в ОВД и др.

В сфере ООП и ООБ в полном объеме могут быть использованы открытые для общественности (гласные) методы деятельности правоохранительных органов, в частности, пропаганда и контрпропаганда. Задачей совместной деятельности ОВД и общественной организаций должно стать адресное выявление правонарушителей и их последующая социальная адаптация.

⁶² Лихачев Б.Т. Философия воспитания: специальный курс. – М.: Владос, 2010. – С. 16.

Проведенный анализ форм и методов взаимодействия ОВД с общественностью по вопросам предупреждения правонарушений, позволяет сделать следующие выводы:

Во-первых, формы взаимодействия ОВД с общественностью по предупреждению правонарушений представляют собой систему разработанных совместно подразделениями МВД России и общественными объединениями взаимно согласованных действий, направленных на сокращение таких правонарушений.

Во-вторых, формы взаимодействия ОВД с общественностью в режиме достижения цели предупреждения правонарушений, обеспечения общественного порядка могут включать в себя несколько уровней: *информационный; просветительский; научный; практический.*

В-третьих, методы взаимодействия ОВД и общественности по вопросам предупреждения правонарушений - это выстроенная система последовательных и согласованных мероприятий взаимодействующих субъектов, которые действуют на определенной территории обслуживания.

В-четвертых, методы взаимодействия ОВД с общественными объединениями могут быть систематизированы на общие и частные. Все общие методы сотрудничества могут быть сведены к таким как: воспитание, убеждение и координация. К числу частных методов относятся пропаганда и контрпропаганда, проведение рейдовых мероприятий, освещение в СМИ особенностей и результатов сотрудничества.

Проанализируем вопрос о ресурсном обеспечении сотрудничества ОВД и общественных институтов, к элементам которого следует прежде всего отнести кадровое, финансовое обеспечение, степени реализации сотрудничества в обеспечении правопорядка.

В современный период вопросам организации взаимодействия ОВД с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества стало уделяться повышенное внимание. Это связано с принятием

Федерального закона «О полиции», общей концепцией которого было проведение масштабных реформ деятельности ОВД с целью укрепления доверия гражданского населения правоохранительной системе, повышение степени защищенности общественной жизни от угрозы различной природы и создание эффективного механизма противодействия противоправным посягательствам на защищаемые интересы.

Цель укрепления правопорядка является общественно значимой для завершения процесса формирования в России правового государства, необходимой характеристикой которого выступает не только его наличие, но и ощущение гражданами своей защищенности от риска стать жертвой преступления или правонарушения.

По заказу ОАД МВД России в 2011 году ВЦИОМ был осуществлен количественный опрос населения (участвовало свыше 41 тыс. респондентов из всех регионов страны). По результатам этого опроса был установлен рост обеспокоенности по поводу роста уличной преступности, тяжких преступлений против личности, угрозы террористических актов, межэтнических конфликтов и ограничения демократических прав и свобод.

Опрос показал, что уверенность граждан в защищенности своих личных и имущественных интересов выросла с 34% в 2009 г., до 39% в 2011 г. Интересно, что среди жителей Приволжского федерального округа этот показатель составил 45%⁶³.

На базе проведенного опроса ОАД МВД России были разработаны рекомендации для руководителей территориальных ОВД по изучению общественного мнения о работе полиции. В частности, с использованием результатов изучения общественного мнения рекомендуется: совершенствовать формы взаимодействия с населением по поддержанию правопорядка, оказывать содействие общественным советам, активно

⁶³ См.: Россияне о работе органов внутренних дел [Электронный ресурс] // Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ). - Режим доступа: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=115050> (дата обращения: 12.05.2019).

способствовать участию граждан и общественных объединениях в сфере ООП и ООБ, устанавливая тесные связи с редакциями СМИ и т.д.

Вышеперечисленные рекомендации составляют, на наш взгляд, общий инструментарий для консолидации деятельности по поддержанию общественного порядка и не подразумевают учета специфической конкретики взаимодействия ОВД с определенными субъектами, тогда как каждый уровень установленных связей имеет такую конкретику. Например, взаимодействие со СМИ, по сути, имеет профессиональный критерий, взаимодействие с правозащитными организациями подразумевает учет особенности их деятельности, взаимодействие с религиозными объединениями должно строиться с учетом влияния религии на жизнь общества и т.д.

Все три перечисленных уровня взаимодействия обладают равной важностью, предусматривают в целом сходный инструментарий, однако на практике эти компоненты обеспечения общественного порядка реализуются в различных аспектах и подразумевают различное ресурсное обеспечение.

Понятие «ресурсное обеспечение» может быть проанализировано в различных аспектах: в экономическом⁶⁴, бюджетном⁶⁵, организационном⁶⁶ и т.д.

В некоторых научных трудах под ресурсным обеспечением принято понимать определенную модель (вид) профессиональной (управленческой) деятельности, которая реализуется в интересах конкретного субъекта или группы⁶⁷.

Нам представляется, что чисто экономические аспекты ресурсного обеспечения сотрудничества ОВД с гражданами и общественными институтами в сфере обеспечения общественного порядка заложены в

⁶⁴ Юрин С.В. Ресурсное обеспечение национальной инновационной системы // Креативная экономика. – 2010. – № 7. – С. 28-33.

⁶⁵ Федеральная целевая программа «Повышение безопасности движения в 2013-2020 годах»: утв. пост. Правительства РФ от 03.10.2013 г. № 864 // СЗ РФ. – 2013. – № 41. – Ст. 5183.

⁶⁶ Яворский М. А. К вопросу о взаимодействии органов внутренних дел с религиозными объединениями в сфере противодействия преступ лениям, совершаемым по религиозным мотивам, и религиозному (конфессиональному) экстремизму // Юрист Поволжья. 2006. № 7-8. С. 39-42.

⁶⁷ Кушнир Л.Л. Система ресурсного обеспечения национальных экономик: стратегия формирования // Общество. Среда. Развитие. – 2013. – № 1. – С. 21.

соответствующих бюджетах. Указанная деятельность финансируется через соответствующие целевые программы, программные документы различных уровней власти.

Приведем следующий пример. Концепция участия граждан в ООП в Краснодарском крае предусматривает ежегодное финансирование указанной деятельности за счет средств краевого бюджета⁶⁸.

Кроме того и муниципальные программы профилактики правонарушений содержат положения об оказании мер поддержки общественным формированиям правоохранительной направленности.

Так, Постановление Администрации городского округа Самара от 31.08.2011 г. № 977 «Об утверждении Положения об участии граждан в охране общественного порядка на территории городского округа Самара» предусмотрены субсидии некоммерческим организациям, уставные цели которых предусматривают оказание содействия ОВД, органам исполнительной власти Самарской области, органам местного самоуправления городского округа Самара в ООП в соответствии с действующим законодательством⁶⁹.

Однако ресурсное обеспечение взаимодействия ОВД с различными субъектами может быть определено с учетом содержания такого взаимодействия. Необходимо выделить правовые аспекты (нормативную базу) и правоприменительные (связанные с организацией такого взаимодействия).

Так, в литературе взаимодействие ОВД и институтов гражданского общества по обеспечению общественной безопасности и общественного

⁶⁸ Постановление Главы Администрации Краснодарского края от 27 апреля 2005 года № 359 «Об одобрении Концепции участия граждан в охране общественного порядка в Краснодарском крае» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации: <http://docs2.cntd.ru/document/444749239> (дата обращения: 11.07.2019).

⁶⁹ Постановление Администрации городского округа Самара от 31.08.2011 г. № 977 «Об утверждении Положения об участии граждан в охране общественного порядка на территории городского округа Самара» [Электронный ресурс] // «ЗаконПрост!» <http://www.zakonprost.ru/content/regional/57/1439409> (дата обращения: 11.07.2019).

порядка определяют как систему их совместной согласованной деятельности, обеспечивающую удовлетворение важнейших общественных потребностей⁷⁰.

По мнению некоторых авторов, взаимодействие ОВД и общественности представляет собой совместную деятельность, связанную с ООП и ООБ, проведением профилактических мероприятий и пресечением правонарушений⁷¹.

Эффективное сотрудничество ОВД с представителями общественности трудно представить без постоянного совершенствования кадровой составляющей. Речь идет о подготовке сотрудников, которые призваны правильно организовывать процесс взаимодействия. С учетом изложенного, ресурсное обеспечение взаимодействия можно определить как совокупность экономических, организационно-правовых, а также правоприменительных элементов, которые учитываются при реализации совместной деятельности ОВД и ОО.

Анализ ресурсного обеспечения взаимодействия ОВД с институтами гражданского общества, со всей очевидностью следует о том, что:

- экономический уровень взаимодействия (реализуется при разработке и принятии программных документов)⁷²;
- организационный (кадровая составляющая, профессиональные навыки и т.д.);
- правовой (нормотворческая деятельность по вопросам участия граждан в обеспечении правопорядка). В правовом плане ресурсное обеспечение взаимодействия ОВД с институтами гражданского общества тесно связано с основными направлениями уголовной политики;
- правоприменительный (конкретные формы сотрудничества).

⁷⁰ Ревин И.А. Взаимодействие органов внутренних дел с общественными формированиями правоохранительной направленности в обеспечении общественной безопасности в Северо-Кавказском регионе: Дис.... канд. юрид наук. – М., 2004. – С. 22.

⁷¹ Амельчаков И.Ф. Взаимодействие милиции и общественности // Вестник Московского университета МВД России. – 2007. – № 1. – С. 62-63.

⁷² См.: Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Концепция противодействия терроризму и др.

С учетом специфики форм сотрудничества ОВД с общественностью, а также исходя из целей взаимодействия, может быть определено и содержание ресурсного обеспечения.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что уделяя в целом значительное внимание профессиональной подготовке и повышению квалификации сотрудников ОВД, разработчики программных документов не придают большого значения кадровому обеспечению предстоящих в рамках программ мероприятий. С одной стороны, базовые требования к сотрудникам ОВД установлены в федеральных законах «О полиции» и «О службе в ОВД Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В частности, ст. 4 последнего содержит перечень принципов службы в ОВД, в том числе обязательный профессиональный отбор, а ст. 76 определяет порядок подготовки кадров для ОВД.

Среди требований к сотрудникам ОВД следует обозначить:

- 1) профессиональную компетентность;
- 2) высокий уровень патриотичности;
- 3) активную гражданскую позицию и высокий уровень образования.

В контексте взаимодействия с институтами гражданского общества имеет значение не только общий профессиональный уровень⁷³. К узко-профессиональным качествам, по мнению И. Р. Такаева, следует отнести:

- наличие знаний и информированность о предмете взаимодействия, о правилах общения при взаимодействии;
- наличие специальных компетенций, которые позволяют определить конкретные направления, формы и методы сотрудничества⁷⁴.

⁷³ Такаев И. Р. Указ. соч. С.43.

⁷⁴ О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года: распоряж. Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // СПС «Гарант».

Существенное значение имеет и наличие у сотрудников ОВД такого профессионального качества, как способность верно распоряжаться информацией, которая была получена в результате взаимодействия.

Таким образом, ресурсное обеспечение взаимодействия ОВД с представителями общественности может быть представлено как система экономических, организационно-правовых, правоприменительных элементов, которая используется для эффективной совместной деятельности в направлении ООП и ООБ.

В регионах России приняты и реализуются программные мероприятия, утвержденные на уровне муниципальных районов. В рамках программы администрацией района в тесном взаимодействии с заинтересованными субъектами профилактики правонарушений проводится разъяснительная работа среди жителей города и района, на предприятиях, в учебных учреждениях, больницах о соблюдении мер предосторожности в период проведения праздничных мероприятий, необходимости сообщить в дежурную часть ОВД информацию в отношении подозрительных лиц, а так же лиц, совершающих либо планирующих совершить преступление.

Указанные программы предполагают координацию усилий органов государственной власти и общественных объединений в рамках обеспечения общественной безопасности и общественного порядка, а также предупреждения правонарушений.

Следует согласиться с А. М. Гавриловым в том, что инициатором сотрудничества с населением в сфере ООП и ООБ должны выступать именно правоохранительные органы, реализующие через управленческую, оперативно-розыскную и уголовно-процессуальную деятельность эту функцию ⁷⁵. При этом ресурсное обеспечение взаимодействия может быть в полном объеме возложено на финансово-экономический, правовой и правоприменительный уровень.

⁷⁵ Гаврилов А.М. Привлечение населения к участию в борьбе с преступностью: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – Саратов, 2004. – С. 29.

Финансово-экономический и правовой уровень не зависят в целом от организации деятельности ОВД, вследствие чего могут быть востребованы в меньшем размере. В отличие от них, правоприменительный уровень ресурсного обеспечения подразумевает не только кадровую специализацию сотрудников подразделений ОВД, но и выработку общей концепции взаимодействия на территории обслуживания.

В связи с этим необходимо, на наш взгляд, обеспечить реализацию следующих мероприятий:

- проведение организационных совещаний начальником территориального ОВД с участием представителей общественных формирований, осуществляющих свою деятельность на данной территории обслуживания;

- выделение из подразделений, осуществляющих взаимодействие с общественностью и СМИ, направления взаимодействия с религиозными объединениями;

- привлечение сотрудников ОВД, осуществляющих обеспечение безопасности проведения массовых мероприятий, к наблюдению за поведением их участников, с возможностью фиксации хода мероприятия;

- разработка основных направлений кадрового сотрудничества между юридическими вузами системы России и общественными формированиями. Так, например, общественная организация правоохранительной направленности «Добровольная народная дружина городского округа Самара» активно сотрудничает с ВУЗами г. Самара. Студенты на постоянной основе участвуют в плановых мероприятиях, проводимых совместно с сотрудниками полиции для соблюдения порядка на улицах города.

Ресурсное обеспечение участия граждан в ООП и ООБ не требует серьезных финансовых вложений. Указанное направление деятельности ОВД во многом зависит от правильной организации и правового обеспечения. Понимание этого может служить практическим шагом в совершенствовании

обеспечения ООП, противодействия правонарушениям, поддержании гражданской стабильности.

Выводы по главе.

Взаимно согласованные, совместно разработанные МВД России и общественными объединениями мероприятия, направленные на сокращение правонарушений, обеспечение общественной безопасности и ООП представляют собой внешнюю реализацию участия граждан в такой деятельности, т.е. формы взаимодействия ОВД с общественностью.

Проведение совместных мероприятий ОВД и общественности, а также информационный обмен между ними по вопросам ООП, ООБ и профилактики правонарушений, являются основными формами взаимодействия ОВД и граждан.

Законодательство конкретизирует эти формы и выделяет:

- содействие правоохранительным органам, заключающееся в непосредственном участии граждан в ООП, сообщении о совершенных правонарушениях и угрозах общественному порядку;
- оказание помощи органам внутренних дел в поиске пропавших без вести лиц;
- сотрудничество на внештатной основе с полицией;
- участие в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности;
- участие в деятельности добровольных народных дружин.

Формы взаимодействия ОВД с общественностью могут быть представлены следующими уровнями: информационный уровень, просветительский уровень, научный уровень, практический уровень.

Анализ основ ресурсного обеспечения взаимодействия ОВД с общественностью в целях укрепления правопорядка позволяет сделать следующие выводы:

Во-первых, совокупность организационно-правовых, экономических и правоприменительных компонентов, направленных на реализацию совместной деятельности ОВД и граждан по обеспечению общественной безопасности, ООП и противодействию правонарушениям, является ресурсным обеспечением сотрудничества ОВД и институтов гражданского общества.

Во-вторых, в настоящее время в рамках общей концепции такого взаимодействия требуется:

- 1) определить основополагающие направления совместной деятельности ОВД и институтов гражданского общества;
- 2) предоставить начальникам ОВД полномочия по координации такого взаимодействия на территории обслуживания;
- 3) совершенствовать кадровый потенциал и материально-техническое обеспечение ОВД.

В рамках общей концепции должны быть разработаны основные направления совершенствования организации взаимодействия ОВД с общественностью.

Теперь исследуем не менее интересные и актуальные проблемы, сопряжённые с основными направлениями совершенствования правового регулирования и организации участия граждан в ООП и ООБ.

Глава 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

3.1. Развитие правовой регламентации участия граждан в охране общественного порядка и проблемы реализации антикриминогенного потенциала общественности

По нашему мнению, необходимо обратить внимание на несовершенство отдельных норм закона, порождаемые ими проблемы правовой неопределенности, некоторые оставшиеся неурегулированными аспекты участия граждан в ООП.

Постараемся дать комментарии к отдельным, с нашей точки зрения, наиболее сложным нормам Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в ООП». В этом параграфе работы будет сделана попытка предложить пути реализации норм указанного Закона в правоприменительной практике, а также дальнейшего их совершенствования через законодательно принимаемые изменения и дополнения.

1. Определяя в ст. 2, 8–11 различные формы индивидуального и коллективного участия граждан в ООП, законодатель в полном объеме не уточнил, в каких именно конкретных формах могут быть допущены к этой деятельности те или иные формирования.

Так, в соответствии с п. 2 и 3 ч. 1 ст. 8, любой гражданин Российской Федерации может «участвовать в мероприятиях по ООП по приглашению органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов», а в ООП «при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий» – даже «по приглашению их организаторов».

Ч. 2, 3, 7 ст. 11 такие же права по участию в ООП предоставлены общественным объединениям правоохранительной направленности. Эти

положения могут вызвать недоумение, поскольку, в соответствии с определением ч. 4 ст. 2 Федерального закона, такие общественные объединения не имеют фиксированного членства, то есть для реализации этой функции они фактически могут привлекать не прошедших какого-либо отбора и подготовки людей «с улицы». Мы считаем, что такая практика очень опасна!

По нашему мнению, право активного участия во взаимодействии с полицией в мероприятиях по ООП, пресечению правонарушений, обеспечению общественной безопасности на массовых мероприятиях может быть предоставлено только формированиям граждан, для которых Федеральным законом установлен особый правовой статус, повышенная ответственность, необходимость прохождения обучения, специальные ограничения на членство и дисциплинарные требования – народным дружинам и внештатным сотрудникам полиции. Все другие общественные формирования и отдельные граждане могут участвовать только в информировании полиции о готовящихся, совершенных или совершаемых правонарушениях, правовой пропаганде и воспитательной профилактической работе с отдельными категориями населения.

2. Ст. 12 Федерального закона предусматривает организацию добровольных народных дружин. Их создание возможно только в такой организационно-правовой форме общественных организаций, как общественные объединения (ОО). При этом в соответствии с нормами Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее – Федеральный закон «Об общественных объединениях») членство в таких ОО является фиксированным.

При этом, в соответствии с п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации, функции обеспечения законности, прав и свобод граждан, ООП и ООБ, борьбе с преступностью возложены на Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти, прежде всего

Министерство внутренних дел. Граждане и их объединения могут лишь оказывать в этой сфере содействие.

Однако ряд норм Федерального закона «Об общественных объединениях» существенно ограничивает государственное влияние на их деятельность. В частности, ст. 3 упомянутого Федерального закона содержит положение, согласно которому ОО могут образовываться без предварительного разрешения органов власти. А в ст. 15 устанавливается, что общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов своей деятельности.

Таким образом, применение для правовой регламентации народных дружин нормы ст. 12 рассматриваемого нами Федерального закона № 44-ФЗ совместно с общими нормами Федерального закона «Об общественных объединениях» не предусматривает эффективных механизмов осуществления уполномоченными государственными органами и органами местного самоуправления *руководства и контроля* за деятельностью граждан и их объединений в сфере ООП и ООБ, в частности народных дружин.

В соответствии с Федеральным законом установлен практически «заявительный» порядок создания народных дружин: органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления отстранены от принятия решений по вопросам создания народных дружин и руководства их деятельностью. Органы МВД лишь осуществляют ведение регионального реестра общественных объединений правоохранительной направленности.

Вместе с тем, в Федеральном законе «Об общественных объединениях» содержится норма ст. 51, которая позволяет успешно разрешить отмеченные противоречия, если определить организационно-правовую форму народных дружин как государственно-общественных объединений, т.е. общественных объединений особого рода, созданных и осуществляющих свою деятельность

при участии государства. По этому пути, не противоречащему, а уточняющему Федеральный закон, пошел московский законодатель.

В столице правовое регулирование деятельности Московской городской народной дружины осуществляет Закон города Москвы от 26 июня 2002 года № 36 «О Московской городской народной дружине» с изменениями, принятыми Законом города Москвы от 7 октября 2015 года № 57. Действующим городским законом определены создание и деятельность на всей территории города Москвы единой Московской городской народной дружины в предусмотренной ст. 51 Федерального закона «Об общественных объединениях» организационно-правовой форме государственно-общественного объединения. Возможность создания единой Московской городской народной дружины, действующей на всей территории города, прямо предусмотрена ч. 2 ст. 12 Федерального закона.

23-летняя практика деятельности Московской городской народной дружины показывает, что такая организационно-правовая форма позволяет обеспечить эффективную организацию и государственное управление деятельностью граждан по ООП со стороны определенных Конституцией субъектов этой деятельности – органов исполнительной власти и правоохранительных органов. В соответствии со ст. 13 Федерального закона, Законом города Москвы № 36 предусмотрено создание координирующего органа – Московского городского штаба народной дружины, в организационно-правовой форме государственного казенного учреждения, создаваемого Правительством Москвы. Это учреждение, помимо функций управления и координации деятельности дружины с государственными и правоохранительными органами, осуществляет предусмотренные законодательством государственные функции по организации приема граждан в народную дружину и учету дружинников, обеспечения установленных законом социальных гарантий с соблюдением требований законодательства «О персональных данных».

И что очень важно, эта форма эффективна для обеспечения приобретения и содержания необходимого для деятельности дружины имущества, получения бюджетного финансирования и материально-технического обеспечения деятельности дружины в соответствии с требованиями Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Закон города Москвы от 26 июня 2002 года № 36 «О Московской городской народной дружине» был проанализирован на предмет соответствия требованиям Федерального закона специалистами Главного управления Министерства юстиции по городу Москве, правовых управлений Московской городской Думы и Правительства Москвы. Никаких существенных несоответствий и противоречий федеральному законодательству в нормах городского закона выявлено не было, отдельные уточнения внесены упомянутым уже Законом города Москвы от 7 октября 2015 года № 57.

И тем не менее, когда встал вопрос о подготовке во исполнение федерального и городского законов новой редакции нормативных правовых актов Правительства Москвы, в частности Положения о Московской городской народной дружине, мы столкнулись с серьезными затруднениями. Некоторые нормы Федерального закона установлены слишком жестко и императивно, некоторыми оторванными от практической деятельности юристами-теоретиками закон понимается слишком буквально, а его буквальная реализация, как показывают приведенные мной доводы, ведет к ослаблению роли государства в руководстве народными дружинами, невозможности бюджетного финансирования дружин и содержания профессионального аппарата управления их деятельностью, что в конечном итоге приводит к неспособности таких дружин выполнять стоящие перед ними задачи.

Мы провели анализ принятых во исполнение Федерального закона № 44-ФЗ законодательных актов субъектов Российской Федерации. Выяснилось, что, несмотря на их наименования «Об участии граждан в ООП», «Об отдельных вопросах участия граждан в ООП» и т.п., подавляющее большинство этих законов регламентируют деятельность исключительно народных дружин, устанавливают правовые и социальные гарантии дружинников. Это неудивительно. Из всех имеющихся форм участия граждан в ООП только народные дружины как самая массовая, организованная и эффективная форма нуждается в специальной правовой регламентации.

3. По нашему мнению, следует ужесточить требования к гражданам, принимаемым в ОО правоохранительной направленности.

Так, согласно п. 8 ч. 2 ст. 14 Федерального закона в народную дружину не могут быть приняты граждане, «подвергнутые неоднократно в течение года, предшествующему дню принятия в народную дружину, в судебном порядке административному наказанию за совершенные административные правонарушения». Однако, как свидетельствует административная практика, административное наказание за нарушение антиалкогольного законодательства и даже за мелкое хулиганство зачастую налагается решением начальника органа внутренних дел. Таким образом, гражданин, систематически нарушающий антиалкогольное законодательство, в соответствии с Федеральным законом, может вступить в народную дружину, если административные взыскания не были наложены на него судом.

Отсутствует в Федеральном законе и норма о необходимости постоянной или временной на длительный срок регистрации гражданина по месту жительства в регионе деятельности дружины, что, на наш взгляд, неправильно.

4. Нормы ст. 19 Федерального закона, устанавливающей общие условия и пределы применения народными дружинниками физической силы, существенно ограничивают права народных дружинников по сравнению с

правами обычных граждан на применение физической силы в состоянии необходимой обороны и при задержании лица, совершившего преступление, предусмотренными ст. 37 и 38 УК РФ. Кроме того, установленный ч. 7 ст. 19 запрет на применение физической силы в отношении отдельных категорий граждан следовало бы дополнить словами «с причинением вреда здоровью», в противном случае практически любые действия народного дружинника по административному принуждению правонарушителя (задержание, конвоирование), в том числе в рамках помощи сотруднику полиции, могут рассматриваться как нарушение закона.

5. Законом не предоставлено право народным дружинникам самим (в отсутствие сотрудника правоохранительных органов) осуществлять действия по пресечению преступлений и административных правонарушений, доставлению правонарушителей в правоохранительные органы, с применением в необходимых случаях физической силы, в том числе и к лицам, совершившим административные правонарушения (но без причинения вреда здоровью). Это особенно существенно в условиях реформирования полиции, когда даже в Москве и других крупных городах существенно сокращены подразделения патрульно-постовой службы полиции, а в сельской местности вообще на несколько населенных пунктов в ряде случаев полиция представлена только одним участковым уполномоченным.

Кроме того, в соответствии с нормами закона дружинник наделяется определенными правами и полномочиями только «при участии в ООП» (т.е. на дежурстве). В ситуации, когда он сталкивается с очевидным нарушением общественного порядка вне пределов своего дежурства, он имеет правовой статус обычного гражданина и не вправе, например, потребовать прекращения правонарушения, принять меры к доставлению правонарушителя в органы полиции. Более того, в случае неповиновения законному требованию народного дружинника правонарушитель не будет нести предусмотренной законом повышенной ответственности.

6. По нашему мнению, в существенном развитии, дополнении и конкретизации нуждаются нормы ст. 21 «Материально-техническое обеспечение народных дружин».

В ч. 1 ст. 21 источником финансирования на эти цели определены «добровольные пожертвования и иные средства, не запрещенные законодательством Российской Федерации». В соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», к таким средствам могут быть отнесены отдельные государственные гранты, а также членские взносы, что в данном случае, на наш взгляд, совершенно недопустимо. Мы привлекаем граждан к участию в решении государственных задач по ООП и не вправе требовать от них финансирования этой деятельности из собственного кармана. Полагаем, что Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации должно быть предусмотрено прямое государственное финансирование деятельности народных дружин, содержание их профессионального аппарата управления.

7. В части обеспечения правовой защиты народных дружинников одновременно с принятием рассматриваемого Федерального закона был принят Федеральный закон № 70-ФЗ, установивший административную ответственность за воспрепятствование законной деятельности народного дружинника или внештатного сотрудника полиции. Однако, на наш взгляд, этого недостаточно. Было бы целесообразно вернуться к практике законодательства советского периода, когда Уголовный кодекс РСФСР включал целый блок статей, предусматривающих уголовную ответственность за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство народного дружинника, причем по правовой защите народный дружинник был приравнен к сотруднику милиции.

8. В Федеральном законе нормы, устанавливающие гарантии социальной защиты народных дружинников, и меры их материального стимулирования определены в самом общем виде.

Поскольку финансирование этих мер предполагается осуществлять за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, конкретизация этих норм, превращение их из деклараций в реальные меры и гарантии, определение конкретных механизмов их предоставления должны быть регламентированы соответствующими законодательными актами субъектов Российской Федерации применительно к местным условиям и возможностям.

Например, в Москве эффективной формой стимулирования граждан к участию в деятельности Московской городской народной дружины является предоставление дружинникам (и не только на период дежурства) бесплатного проезда на всех видах общественного транспорта. В других регионах, в сельской местности, где проблема бесплатного проезда не столь актуальна, в качестве стимулирующей меры установлено предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг.

Вместе с тем, меры социальной защиты народных дружинников, установленные законами субъектов Российской Федерации, разительно отличаются.

Понятно, что у регионов разные возможности, но цена человеческой жизни не должна так различаться. Например, если в Камчатском крае в случае гибели дружинника при исполнении обязанностей по ООП его семье предусмотрена выплата в 50 тысяч рублей, то в Ямало-Ненецком автономном округе – 3 миллиона рублей, в Калмыкии и Бурятии – 1 миллион рублей.

Считаем, что Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в ООП», совместная работа общественных институтов и органов власти по его совершенствованию и выработке действенных механизмов его реализации даст новый импульс в активизации помощи населения правоохранительным органам, совершенствовании деятельности народных дружин.

Предметом дальнейшего рассмотрения являются приоритетные (с нашей точки зрения) направления совершенствования организации участия граждан в ООП.

3.2. Приоритетные направления совершенствования организации участия граждан в охране общественного порядка

В этом параграфе мы проанализируем вопросы участия граждан в ООП и ООБ, вопросы использования потенциала общественности в различных сферах правоохранительной деятельности.

В современных условиях роста организованной преступности, появления новых общественно опасных деяний, в связи нарастанием межконфессиональных и межэтнических противоречий назрела необходимость переосмысления сложившейся практики взаимодействия правоохранительных органов с общественностью.

Первое приоритетное направление совершенствования организации участия граждан в ООП, на которое нам бы хотелось обратить внимание – это **участие современного российского казачества в ООП и ООБ**. Отметим, что вопросы использования его потенциала в различных сферах достаточно изученная тема, которой посвящено значительное количество научных работ⁷⁶. Однако аспекты, связанные с привлечением казачества к обеспечению национальной безопасности в целом и к противодействию проявлениям экстремизма, исследованы поверхностно. Среди научных

⁷⁶ Пономаренков В.А., Яворский М.А. К вопросу о реализации государственной политики в отношении российского казачества и использовании его потенциала в пенитенциарной сфере // Пенитенциарное право и пенитенциарная безопасность: теория и практика. Материалы III Международной научно-практической конференции. Под общей редакцией Р.А. Ромашова. 2013. - С. 231-235.

исследований выделяются работы Т.Е. Григорьевой (2006 г.)⁷⁷, Ю.В. Латова и С.В. Усатова (2011 г.)⁷⁸, Я.А. Торхова (2015 г.)⁷⁹.

Первым основательным исследованием, посвященном именно месту и роли казачества в противодействии экстремизму следует назвать монографию Г.О. Мацеевского (Краснодар, 2017 г.)⁸⁰.

Однако и эта, безусловно, заслуживающая особого внимания работа, ограничена территорией историко-географического, полиэтнического региона на Северном Кавказе – Кубани (территория следующих субъектов Российской Федерации: Краснодарский край - большая часть; Республика Адыгея; Республика Карачаево-Черкесия - большая часть; Ставропольский край - западная часть; Ростовская область - небольшой район на юге). Автор монографии совершенно справедливо отмечает, что в современных условиях становится всё более очевидным, что эффективное противодействие экстремизму, различным формам социальных и этнических конфликтов возможно только при осознании всем обществом необходимости активного участия в обеспечении общественного порядка и безопасности. И главная роль казачества в противодействии экстремизму и этносоциальным конфликтам состоит в том, что казачество всегда «позиционировало себя в качестве активного участника межнационального диалога, ориентированного на решение межэтнических проблем, достижение стабильности, мира и согласия во взаимоотношениях между народами».

Соглашаясь с этим утверждением, отметим, что теоретические, организационные и правовые аспекты использования потенциала

⁷⁷ Григорьева Т.Е. Роль казачества в деле противодействия экстремизму // Организованная преступность и коррупция: результаты криминологического-социологического исследований. - Саратов: Сателлит, 2006, Вып. 2. - С. 158-166.

⁷⁸ Латов Ю. В., Усатов С. В. Общественные организации союзник ОВД в организации противодействия терроризму и экстремизму (на примере казачьих организаций юга России) // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2011. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennyye-organizatsii-soyuznik-ovd-v-organizatsii-protivodeystviya-terrorizmu-i-ekstremizmu-na-primere-kazachih-organizatsiy> (дата обращения: 05.03.2019).

⁷⁹ Торхов Я.А. Вопросы национальной безопасности и институт казачества // Юридические науки: проблемы и перспективы: материалы III Междунар. науч. конф. (г. Казань, май 2015 г.). - Казань: Бук, 2015. - С. 48-52.

⁸⁰ Мацеевский Г. О. Роль казачества в противодействии экстремизму и этносоциальным конфликтам на Кубани: монография. - Краснодар: Парабеллум, 2017. - 160 с.

общественных и реестровых казачьих организаций России в противодействии проявлениям экстремизма и его крайней формы – терроризма, в сохранении межнационального и межконфессионального мира и согласия в стране, с учетом влияния современных социальных, политических, идеологических, экономических и иных факторов, нуждаются в детальной проработке.

Потенциал казачества, в решении проблем противодействия экстремизму и этносоциальным конфликтам продолжает оставаться до конца не исследованным. Как правило, различные аспекты участия казачьих сообществ в поддержании социальной и политической стабильности в стране изучаются фрагментарно, в рамках организационного (в контексте несения казачьими обществами государственной службы), правового (законодательное обеспечение деятельности казачьих организаций), политологического (протестные отношения), социологического (этноконфессиональные отношения) аспектов темы. При этом существующие подходы и практики к рассмотрению роли казачества в противодействии экстремизму и этносоциальным конфликтам часто не учитывают сложности и многомерности данной проблемы.

Решение этих проблем видится в формировании единого, в масштабах России, подхода к организационно-правовым формам участия современного казачества в противодействии экстремизму и этносоциальным конфликтам. В этот процесс должны быть включены органы местного самоуправления и исполнительной власти, правоохранительные органы, национально-культурные, казачьи и религиозные организации, координационно-совещательные органы всех уровней, общественность и СМИ.

Полагаем, что в настоящее время в основу участия современного российского казачества в противодействии проявлениям экстремизма должна быть положена партнерская модель, предполагающая формирование отношений сотрудничества между правоохранительными органами и казачеством. Взаимодействие российского казачества и государства в сфере

выявления, предупреждения и пресечения правонарушений экстремистского характера, противодействия различным формам социальных и этнических конфликтов должно быть основано на положениях отечественного законодательства и направлено на минимизацию межконфессиональных конфликтов и их последствий. К сожалению, анализ нормативных правовых документов, в той или иной степени регулирующих участие общественности в предупреждении правонарушений, позволяет определить, что существующая правовая основа только декларирует возможность сотрудничества казачества с правоохранительными органами по различным вопросам ООП и ООБ. При этом само казачество не является полноправным субъектом противодействия экстремизму и терроризму.

Решение вопроса, какое место занимает институт казачества в системе противодействия экстремистской деятельности, требует принятия соответствующих нормативных правовых актов и программных документов. В данном ключе важно конкретизировать правовой статус казачества. Считаем, что в указанной сфере в нашей стране главными компонентами правового механизма должны стать совершенствование законодательства и усиление взаимодействия между государством и институтами гражданского общества. В частности, необходимо внесение изменений в содержание Стратегии развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года⁸¹, в Федеральный закон «О государственной службе российского казачества»⁸².

Полагаем, что соответствующие изменения и дополнения могут быть внесены и в Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»⁸³, который относит к субъектам такой деятельности

⁸¹ "Стратегия развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года" (утв. Президентом РФ 15.09.2012 № Пр-2789) // СПС «КонсультантПлюс».

⁸² Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ "О государственной службе российского казачества" (с изменениями и дополнениями) // СПС «КонсультантПлюс».

⁸³ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" (с изменениями и дополнениями) // СПС «КонсультантПлюс».

федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Как указывают некоторые исследователи, важным направлением ООП, ООБ и предупреждения экстремизма является укрепление взаимодействия государства с гражданским обществом, включая современное казачество, позитивная роль которого связана с вековыми духовно-нравственными традициями и культурно-исторической преемственностью.

Вторым приоритетным в настоящее время направлением развития сотрудничества правоохранительных органов и объединений граждан в вопросах ООП, как нам представляется, является развитие и совершенствование организационных и правовых основ взаимодействия с молодежными организациями.

Так в рамках формирования положительной региональной практики взаимодействия правоохранительных органов с институтами гражданского общества отдельно стоит отметить отдельно взаимодействие регионального Общественного совета следственного управления ГУ МВД России по Самарской области в рамках профилактики наркотизма, экстремизма и других негативных явлений в молодежной среде с Добровольной народной дружиной городского округа Самара и кадровым резервом силовых ведомств «ЗАСЛОН». Их совместные мероприятия, круглые столы, лекции для учащейся молодежи направлены как на профилактику правонарушений, так и на профессиональную ориентацию молодых ребят.

«ЗАСЛОН» является организатором и активным участником проекта «Город Без Опасности». Ежегодно организуются соревнования по комплексным единоборствам. С приглашением квалифицированных специалистов проводятся занятия с молодежью по правовой, медицинской, специальной подготовке⁸⁴. Члены организации осуществляют мониторинг

⁸⁴ Андрианова А. О. Организация взаимодействия правоохранительных органов и общественных организаций при профилактике и расследовании преступлений экстремистского и террористического характера на примере Самарской области // Противодействие экстремизму и терроризму: материалы Международной научно-

сети Интернет, в ходе которого информация о выявленных экстремистских сайтах передается в правоохранительные органы. Только в 2018 г. в результате патрулирования улиц г. Самара было передано свыше 30 сообщений по фактам нанесения на фасады зданий экстремистской символики (нацистской свастики).

В настоящее время возрастает роль ОО правоохранительной направленности, главным образом – добровольных народных дружинников⁸⁵. Эффективно используется механизм участия молодежи в ООП в качестве народных дружинников, а граждане желающие связать карьеру со службой в правоохранительных органах и силовых структурах из числа народных дружинников вступают в кадровый резерв силовых ведомств, где получают дополнительные профессиональные компетенции и возможность повысить уровень специальной подготовки.

В рамках реализации Федерального закона от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» в городе Самара работает общественная организация «Добровольная народная дружина города Самара», активно противодействующая распространению идеологии экстремизма, оказывает помощь в борьбе с распространением наркотиков и т.д. На территории городского округа Самара сотрудниками полиции совместно с молодыми народными дружинниками только 2018 г. составлено 2716 административных протоколов, найдено 8 граждан и 6 сотовых телефонов, которые находились в розыске.

Серьезную роль в профилактике правонарушений на территории Самарской области играют общественные объединения правоохранительной направленности - добровольные народные дружины, «Народный контроль», «Ночной патруль», членами которых являются в основном молодые люди. Примечательно, что организация «Ночной патруль» эффективно участвует в

практической конференции (Москва, 7 июня 2017 года) / под общ. ред. А.М.Багмета. М.: Московская академия Следственного комитета Российской Федерации, 2017. -211 с.

⁸⁵ Новиков Д. О. Применение физической силы негосударственными субъектами охраны общественного порядка // Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. 2016. - № 4. - С. 164-172.

ООП и, в первую очередь, оказывает помощь в обеспечении безопасности дорожного движения и на территории городского округа Самара (см. Приложение 5).

По справедливому замечанию А. А. Семенова, необходимо и дальше развивать деятельность добровольных народных дружин как вида молодежной волонтерской деятельности⁸⁶.

Данные механизмы взаимодействия зарекомендовали себя как эффективное средство профилактики правонарушений, способные изменить криминогенную обстановку в обществе, в первую очередь за счет направления деятельности молодых людей в правильное русло охраны права и порядка. Результатами такого взаимодействия с институтами гражданского общества являются положительные примеры, когда члены молодежных организаций участвовавшие в качестве народных дружинников в охране порядка, стали сотрудниками прокуратуры, подразделений МВД и других силовых структур.

В целях обеспечения безопасности граждан на территории Самарской области Правительство Самарской области утвердило программу «Обеспечение правопорядка в Самарской области» на 2014 - 2021 годы. Согласно программе активное привлечение граждан к ООП, правовое воспитание молодежи, в том числе посредством молодежных организаций, участвующих в ООП являются приоритетными направлениями деятельности правоохранительных органов региона⁸⁷.

В связи с вышесказанным, учитывая социальную активность данных молодежных организаций, увеличение роли молодежных инициатив, полагаем, что правовые и организационные основы участия молодежных

⁸⁶ Семенов А. А. Добровольная народная дружина как вид молодежной волонтерской деятельности // Наука и школа. 2015. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/dobrovolnaya-narodnaya-druzhina-kak-vid-molodezhnoy-volonterskoj-deyatelnosti> (дата обращения: 25.06.2019).

⁸⁷ Постановление Правительства Самарской области от 29.11.2013 № 711 «Об утверждении государственной программы Самарской области "Обеспечение правопорядка в Самарской области" на 2014-2021 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

объединений правоохранительной направленности в ООП и ООБ должны развиваться и совершенствоваться.

Третье приоритетное направление, на которое мы обращаем внимание – это **совершенствование организации деятельности добровольных народных дружин.**

Приведем следующие данные.

В 2011 году общественный совет при Самарской губ. думе и департаменте общественной безопасности и контроля Самары принял решение о создании добровольной народной дружины. До февраля 2015 года, когда Сергей Солодовников стал начальником ГУ МВД России по Самарской области, увидеть дружинников на улицах города можно было нечасто. Но сразу после назначения генерал-лейтенант стал активно продвигать политику добровольных дружин, задачами которых являлась помощь сотрудникам полиции в патрулировании.

Участие в ДНД быстро стало массовым, патрулировать улицы вышли 557 нарядов народной дружины. В них записывались не только студенты, но и люди возраста немолодого. За день можно было заработать больше 700 рублей. Требования для участия в ДНД всего три – возраст старше 18 лет, российское гражданство и отсутствие судимостей. Только за 9 месяцев 2015 года пешие патрули выявили 7916 административных правонарушений, провели 205 856 профилактических бесед с гражданами, раскрыли 24 преступления.

В целях обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности в соответствии с полномочиями, установленными Федеральным законом от 02.04.2014 года №44-ФЗ «Об участии граждан в ООП» и принятыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, администрацией городского округа Тольятти проведена работа по созданию общественных объединений и организаций, уставные цели которых предусматривают оказание содействия органам

внутренних дел, органам местного самоуправления городского округа Тольятти при обеспечении правопорядка.

В настоящее время создана и функционирует Добровольная народная дружина городского округа Тольятти. Общая численность ДНД - 1484 человека.

На территории городского округа Тольятти организовано еженедельное (4 раза в неделю: четверг, пятница, суббота, воскресенье) выставление 80 дополнительных смешанных нарядов, с привлечением всех подразделений полиции, а также сотрудников внутренней службы и юстиции, сотрудников ЧОО, членов общественных формирований правоохранительной направленности. Смешанные наряды комплектуются из расчета на 1 сотрудника полиции не менее 2-х сотрудников ЧОО, ДНД. Выставление нарядов осуществляется на наиболее криминогенных маршрутах патрулирования. Разводы нарядов на службу проходят в отделах полиции № 21, 22, 23, 24 Управления МВД России по городу Тольятти по месту проживания членов ДНД. Патрулирование осуществляется во всех районах Тольятти.

На сегодняшний день с предприятиями и организациями города заключено 9 трехсторонних соглашений об участии в ООП, с включением работников в состав добровольной народной дружины: - ФГБОУ ВПО «Поволжский госуниверситет сервиса»; ПАО «АвтоВАЗ»; ОАО «Тольяттиазот»; ООО «Тольяттинский трансформатор»; ОАО «Куйбышевазот»; ООО «Детальстройконструкция»; ООО «АвтоВАЗ ПРОО»; ООО «Тольяттикаучук»; НО «Тольяттинское Городско Казачье Общество».

В настоящее время в Самарской области зарегистрировано 140 ДНД! (см. Приложение 5). Проводится активная работа по привлечению граждан к ООП. С этой целью руководителями территориальных органов внутренних дел Самарской области в 2016 году провели 1091 встреча с руководителями и

работниками различных предприятий, муниципальных образований, студентами высших учебных заведений, подписаны 54 соглашения о сотрудничестве. Совместное патрулирование дружинников с сотрудниками полиции осуществляется 4 раза в неделю с 16:00 до 22:00 (в субботу и воскресенье с 15:00 до 22:00 мин.). Дополнительно, в дни привлечения граждан к обеспечению общественного порядка, выставляется 571 пеший наряд (с ноября 2016 года в связи с переходом ряда подразделений полиции в Росгвардию, количество дополнительных пеших нарядов сокращено до 545). Выставление дополнительных нарядов благоприятно повлияло на состояние уличной преступности.

При этом в ряде муниципальных образованиях такие формирования на постоянной основе не действуют. Так ДНД отсутствуют в г. Кинель, Борском районе и других населенных пунктах; в Елховском районе только в 4-х населенных пунктах (из 29-ти) есть отделения ДНД; на весь Шенталинский район только одна подобная организация.

Многие вопросы организации деятельности ДНД, участия в ООП должным образом не проработаны.

Не решен вопрос об изготовлении служебных удостоверений единого образца для сотрудников ДНД.

Не всегда проводятся инструктажи членов народных дружин перед заступлением на совместное патрулирование по вопросу прав, обязанностей и личной безопасности дружинников при выполнении мероприятий по ООП.

Еще одно явление - добровольно-принудительной отправка работников бюджетной сферы в добровольные народные дружины. Данные сверхурочные работы не оплачиваются, а единственной наградой за это является одобрение администрации муниципального учреждения. Как правило, члены ДНД - это пенсионеры, работники разных администраций, а также учителя. При этом есть определенная текучесть добровольцев.

Острым является вопрос о финансировании членов ДНД. Финансирование и материально – техническое обеспечение ДНД является расходным обязательством конкретного поселения, а учитывая проблемы бюджетной обеспеченности многих сельских (да и городских тоже) поселений финансирование деятельности ДНД осуществляется по остаточному принципу.

Не во всех населенных пунктах народным дружинам предоставлены помещения, технические и иные материальные средства, необходимые для осуществления их деятельности. В связи с чем возникают проблемы с привлечением в народные дружины граждан.

Указанные проблемы, связанные с организацией, формированием и деятельностью добровольных народных дружин возникли и в Самарской области⁸⁸. Так после принятия закона о разграничении полномочий между органами местного самоуправления г. о. Самара так и не был выработан единый регламент предоставления субсидий на финансирование народной дружины, а в рай. администрациях оформление документов затянулось.

Все вышеперечисленное сказывается и на кадрах ДНД, и на эффективности их работы, или приводит к имитации деятельности общественных формирований по ООП. Сложившаяся ситуация требует принятия дополнительных мер по совершенствованию организации и деятельности граждан в ООП и ООБ.

Следует отметить, что работа по усовершенствованию законодательной базы участия граждан в ООП, которая не в полной мере отвечает потребностям сложившейся реальности. Создание общероссийской, т.е. национальной системы стимулирования и государственное финансирование поможет урегулировать механизмы привлечения граждан с активной жизненной позицией, что позволит снизить общую численность преступлений и правонарушений, совершаемых в общественных местах, что

⁸⁸ Самарцы больше не хотят идти в ДНД // [Электронный ресурс] // Regionsamara.ru. - Режим доступа: <https://regionsamara.ru/news/47147> (дата обращения: 12.06.2019).

поднимает данную деятельность на новую ступень, она становится более действенной в процессе ее регулирования.

Выводы по главе.

В настоящей главе мы рассмотрели отдельные вопросы, связанные с развитием правовой регламентации участия граждан в ООП, показали наиболее важные, по нашему мнению, проблемы реализации антикриминогенного потенциала общественности, а также попытались сформулировать приоритетные направления совершенствования организации участия граждан в ООП.

Среди наиболее важных положений настоящей главы, сформулируем следующие:

1. В настоящее время остаются неурегулированными на законодательном уровне отдельные аспекты участия граждан в ООП. Прежде всего, это касается форм индивидуального и коллективного участия граждан в ООП.

2. Действующее законодательство не предусматривает эффективных механизмов осуществления уполномоченными государственными органами и органами местного самоуправления руководства и контроля за деятельностью граждан и их объединений в сфере ООП, в частности народных дружин. Органы МВД в настоящее время не наделены полномочиями по контролю за деятельностью народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности. Данное обстоятельство не позволяет в полной мере обеспечить эффективную организацию и государственное управление деятельностью граждан по ООП.

3. Полагаем, что организационно-правовая форма народных дружин должна быть представлена в законе как деятельность государственно-общественных объединений, т.е. созданных и осуществляющих свою деятельность при участии государства.

4. По нашему мнению, следует ужесточить существующие требования к гражданам, принимаемым в народную дружину. В частности внести изменения п. 8 ч. 2 ст. 14 Федерального закона № 44-ФЗ «Об участии граждан в ООП», дополнив положения исключающие принятие в народную дружину граждан совершивших административные правонарушения в сфере общественного порядка и общественной безопасности.

5. Считаем также возможным пересмотреть вопрос о условиях и пределах применения народными дружинниками физической силы в рамках помощи сотруднику полиции, а также осуществления действий по пресечению преступлений и административных правонарушений, доставлению правонарушителей в правоохранительные органы.

6. По нашему мнению, в конкретизации нуждаются нормы, касающиеся финансирования и материально-технического обеспечения народных дружин. Полагаем, что должно быть предусмотрено прямое государственное финансирование их деятельности.

7. Необходимо усилить правовую защиту народных дружинников, установив уголовную ответственность за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство народного дружинника или внештатного сотрудника полиции. Кроме того, на законодательном уровне следует конкретизировать гарантии социальной защиты народных дружинников, и меры их материального стимулирования (например, виды льгот).

8. Приоритетными, с нашей точки зрения, направлениями совершенствования организации участия граждан в ООП являются:

- участие современного российского казачества в ООП и ООБ;
- развитие и совершенствование организационных и правовых основ взаимодействия с молодежными организациями;
- совершенствование организации деятельности добровольных народных дружин.

Итак, исследование отдельных проблем административно-правового регулирования участия объединений граждан в ООП нами завершено. Теперь перейдём к традиционному заключению, без которого наше диссертационное исследование не обретёт черты некой завершенности. Заключение позволит нам подвести итоги, и сформулировать наиболее важные, на наш взгляд, выводы и положения.

Заключение

Подводя итог магистерского исследования, можно с уверенностью сказать, что изучение вопросов административно-правовой регламентации участия граждан и их объединений в ООП имеет большое значение как для современной административно-правовой науки, так и для практики.

Опираясь на поставленные задачи, удалось рассмотреть сущность основных компонентов данной темы. В процессе написания выпускной квалификационной работы были достигнуты такие задачи, как:

- представлена характеристика правовых основ привлечения граждан к ООП;
- проанализированы подходы к понятию и современному состоянию организации участия общественности в ООП;
- раскрыты формы участия общественности в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности;
- показаны методы и ресурсное обеспечение участия общественности в обеспечении общественного порядка, профилактики правонарушений;
- сформулированы меры по совершенствованию административно-правового механизма участия общественности в охране порядка и профилактики правонарушений;
- освещены отдельные проблемы административно-правового регулирования участия объединений граждан в ООП.

Подводя итоги анализу административно-правового регулирования участия объединений граждан в ООП, можно сделать несколько выводов.

Теоретические выводы.

Во-первых, взаимодействие ОВД и общественности в части предупреждения правонарушений, обеспечения правопорядка, - это сотрудничество между подразделениями ОВД (МВД России, его подразделения регионального и муниципального уровня) и общественности

(общественных объединений, религиозных организаций, СМИ и т.д.), основанное на положениях международного и отечественного законодательства, а также подзаконных актов, направленное на минимизацию правонарушений и их последствий.

Во-вторых, взаимодействие осуществляется на федеральном, региональном и территориальном (муниципальном) уровне. Федеральный уровень охватывает общее направление взаимодействия по линии МВД России; региональный подразумевает сотрудничество управлений (главных управлений) МВД России в субъектах РФ; территориальный (муниципальный) предусматривает решение частных практических задач на территории обслуживания.

Определение понятия взаимодействия ОВД с общественностью в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка, и оценка его современного состояния обуславливает необходимость анализа нормативных правовых актов, на основании которых осуществляется правовое обеспечение взаимодействия ОВД с общественностью. В рамках такого анализа можно выделить международно-правовые конвенции, федеральные законы, подзаконные акты, в том числе принятые МВД России.

Формы взаимодействия ОВД с общественностью по предупреждению правонарушений, можно определить, как систему взаимно согласованных действий, разработанных совместно подразделениями МВД России и общественными объединениями и подчиненных идее реализации конечной цели – сокращения правонарушений.

Следует выделять две основные формы взаимодействия ОВД и общественности – проведение совместных мероприятий и информационный обмен.

Законодательство конкретизирует эти формы и выделяет:

- содействие правоохранительным органам, заключающееся в непосредственном участии граждан в ООП, сообщении о совершенных правонарушениях и угрозах общественному порядку;

- оказание помощи органам внутренних дел в поиске пропавших без вести лиц;

- сотрудничество на внештатной основе с полицией;

- участие в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности;

- участие в деятельности добровольных народных дружин.

Формы взаимодействия ОВД с общественностью могут быть представлены следующими уровнями: информационный уровень, просветительский уровень, научный уровень, практический уровень.

Анализ основ ресурсного обеспечения взаимодействия ОВД с общественностью в целях укрепления правопорядка позволяет сделать следующие выводы:

Во-первых, ресурсное обеспечение взаимодействия ОВД с институтами гражданского общества – это совокупность экономических, организационных, правовых и правоприменительных компонентов, использующаяся для реализации совместной деятельности ОВД и этих институтов в направлении обеспечения общественной безопасности и общественного порядка, а равно противодействия отдельным видам противоправного поведения.

Во-вторых, необходима выработка общей концепции взаимодействия на территории обслуживания ОВД, в рамках которой возможно определить основополагающие направления совместной деятельности, связанные со специализацией сотрудников, координацией взаимодействия на территории обслуживания начальником ОВД, совершенствованием кадрового и материально-технического обеспечения ОВД.

Практические выводы.

В рамках общей концепции должны быть разработаны основные направления совершенствования организации взаимодействия ОВД с общественностью. Среди наиболее важных положений, связанных с развитием правовой регламентации и совершенствования организационных аспектов участия граждан в ООП, нами сформулированы следующие положения:

1. В настоящее время остаются неурегулированными на законодательном уровне отдельные аспекты участия граждан в ООП. Прежде всего, это касается форм индивидуального и коллективного участия граждан в ООП.

2. Действующее законодательство не предусматривает эффективных механизмов осуществления уполномоченными государственными органами и органами местного самоуправления руководства и контроля за деятельностью граждан и их объединений в сфере ООП, в частности народных дружин. Органы МВД в настоящее время не наделены полномочиями по контролю за деятельностью народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности. Данное обстоятельство не позволяет в полной мере обеспечить эффективную организацию и государственное управление деятельностью граждан по ООП.

3. Полагаем, что организационно-правовая форма народных дружин должна быть представлена в законе как деятельность государственно-общественных объединений, т.е. созданных и осуществляющих свою деятельность при участии государства.

4. По нашему мнению, следует ужесточить существующие требования к гражданам, принимаемым в народную дружину. В частности внести изменения п. 8 ч. 2 ст. 14 Федерального закона № 44-ФЗ «Об участии граждан в ООП», дополнив положения исключающие принятие в народную дружину граждан совершивших административные правонарушения в сфере общественного порядка и общественной безопасности.

5. Считаем также возможным пересмотреть вопрос о условиях и пределах применения народными дружинниками физической силы в рамках помощи сотруднику полиции, а также осуществления действий по предотвращению совершаемых правонарушений, доставлению нарушителей в органы полиции.

6. По нашему мнению, в конкретизации нуждаются нормы, касающиеся финансирования и материально-технического обеспечения народных дружин. Полагаем, что должно быть предусмотрено прямое государственное финансирование их деятельности.

7. Необходимо усилить правовую защиту народных дружинников, установив повышенную ответственность (уголовную) за посягательство на народного дружинника или внештатного сотрудника полиции. Кроме того, на законодательном уровне следует конкретизировать гарантии социальной защиты народных дружинников, и меры их материального стимулирования (например, виды льгот).

8. Приоритетными, с нашей точки зрения, направлениями совершенствования организации участия граждан в ООП являются:

- участие современного российского казачества в ООП и ООБ;
- развитие и совершенствование организационных и правовых основ взаимодействия с молодежными организациями;
- совершенствование организации деятельности добровольных народных дружин.

9. И в завершении отметим, что в современных условиях роста организованной преступности, появления новых общественно опасных деяний, в связи нарастанием межконфессиональных и межэтнических противоречий назрела необходимость переосмысления сложившейся практики взаимодействия правоохранительных органов с общественностью.

Придавая большое значение повышению эффективности деятельности всех подчиненных структурных подразделений, МВД России осуществляет

целый ряд мероприятий по организации взаимодействия с общественными институтами как в практическом, так и научном плане. Среди основных таких мер, проведенных в последние годы, можно выделить заметное улучшение правового обеспечения названного вида деятельности, создание организационных (штабных) подразделений – органов, одной из важнейших функций которых является организация взаимодействия и др.

Тем не менее, нормативная составляющая, а также финансовые механизмы обеспечения добровольческих инициатив по участию граждан и их объединений в ООП и ООБ, на наш взгляд, требуют совершенствования, развития и постоянной поддержки на плановой основе.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Правовые акты:

1. Салвадорская декларация о комплексных стратегиях для ответа на глобальные вызовы: системы предупреждения преступности и уголовного правосудия и их развитие в изменяющемся мире. Принята резолюцией 65/230 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 2010 года // Сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/salvador_declaration.shtml (дата обращения: 12.01.2019 г.).

2. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2014. Выпуск № 31. Ст. 4398.

3. О противодействии экстремистской деятельности: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // СПС «КонсультантПлюс».

4. О государственной службе российского казачества: Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // СПС «КонсультантПлюс».

5. О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ: принят Гос. Думой 28.01.2011 г. // Рос. газ. – 2011. – 10 фев.

6. О противодействии экстремистской деятельности: Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ: принят Гос. Думой 27.06.2002 г. // Рос. газ. – 2002. – 30 июля.

7. О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // СПС «Гарант».

8. Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // СПС «Гарант».

9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СПС «Гарант».

10. Об участии граждан в охране общественного порядка: Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «Гарант».

11. «Стратегия развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года» (утв. Президентом РФ 15.09.2012 № Пр-2789) // СПС «КонсультантПлюс».

12. Положение о Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 26.07.2011 г. № 988 // СЗ РФ. – 2011. – № 31. – Ст. 4705.

13. Положение о Совете по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации: утв. расп. Президента РФ от 02.08.1995 г. № 357-рп // Рос. газ. – 1995. – 30 авг.

14. Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям: утв. Указом Президента РФ от 5 июня 2012 г. № 776 // СЗ РФ. – 2012. – № 24. – Ст. 3135.

15. Постановление Правительства Самарской области от 29.11.2013 № 711 «Об утверждении государственной программы Самарской области «Обеспечение правопорядка в Самарской области» на 2014-2021 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

16. Федеральная целевая программа «Повышение безопасности движения в 2013-2020 годах»: утв. пост. Правительства РФ от 03.10.2013 г. № 864 // СЗ РФ. – 2013. – № 41. – Ст. 5183.

17. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года: распоряж. Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // СПС «Гарант».

18. Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции: приказ МВД РФ от 10 января 2012 г. № 8 (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // СПС «Гарант».

19. Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: приказ МВД России от 31.12.2012 № 1166 // Рос. газ. – 2013. – 27 мар.

20. «Об утверждении Положения о деятельности казачьей добровольной дружины по охране общественного порядка» Постановление Администрации городского округа Новокуйбышевск от 5 мая 2012 № 1634 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации городского округа Новокуйбышевск Самарской области. - Режим доступа: <http://www.nvkb.ru/upload/iblock/a16/POst%201634.pdf> (дата обращения 11.05.2019).

21. Постановление Главы Администрации Краснодарского края от 27 апреля 2005 года № 359 «Об одобрении Концепции участия граждан в охране общественного порядка в Краснодарском крае» [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации: <http://docs2.cntd.ru/document/444749239> (дата обращения: 11.07.2019).

22. Постановление Администрации городского округа Самара от 31.08.2011 г. № 977 «Об утверждении Положения об участии граждан в охране общественного порядка на территории городского округа Самара» [Электронный ресурс] // «ЗаконПрост!» <http://www.zakonprost.ru/content/regional/57/1439409> (дата обращения: 11.07.2019).

2. Специальная литература:

23. Аванесов Г.А. Криминология. М.: Юрид. лит., 1984. 500 с.

24. Амельчаков И.Ф. Взаимодействие милиции и общественности // Вестник Московского университета МВД России. 2007. № 1. – С. 62-63.
25. Андрианова А. О. Организация взаимодействия правоохранительных органов и общественных организаций при профилактике и расследовании преступлений экстремистского и террористического характера на примере Самарской области // Противодействие экстремизму и терроризму: материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 7 июня 2017 года) / под общ. ред. А.М.Багмета. М.: Московская академия Следственного комитета Российской Федерации, 2017. С. 211 - 215.
26. Антонян Ю.М. Криминология. Избранные лекции. М.: Норма, 2004. 423 с.
27. Блувштейн Ю.Д., Зырин М.В., Романов В.В. Предупреждение преступлений. – Минск, 1984. 169 с.
28. Васильев Ф.П., Николаев А.Н., Новиков Д.Н. Административно-правовое регулирование участия граждан в охране общественного порядка в России и необходимость их совершенствования // Инновационная наука. 2017. №2-2. С. 87-100.
29. Воронцова Н.В. Социально-политические аспекты взаимодействия органов внутренних дел с институтами гражданского общества и населением в охране общественного порядка в современной России: Автореф. дис. ...канд. полит.наук. Уфа, 2007. 22 с.
30. Гаврилов А.М. Привлечение населения к участию в борьбе с преступностью: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. 22 с.
31. Герасименко А.Н. Информационное обеспечение взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка (организационные и правовые вопросы): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 26 с.
32. Григорьева Т.Е. Роль казачества в деле противодействия экстремизму // Организованная преступность и коррупция: результаты

криминологическо-социологических исследований. - Саратов: Сателлит, 2006, Вып. 2. С. 158-166.

33. Денисов С.Б. Участие добровольных народных дружин в профилактике и пресечении делинквентного поведения (на примере ДНД Октябрьского района г. Саранска Республики Мордовия) // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2003. №1. С.11-14.

34. Долгачева О.И. Криминалистические основы расследования преступлений в сфере потребительского рынка нефтепродуктов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2010. С. 24.

35. Дорожная карта реформирования МВД России // Рос. газ. 2013. 4 фев.

36. Иванов В.И. Организационно-правовые проблемы взаимодействия руководителей ОВД с религиозными организациями в укреплении правопорядка и нравственном воспитании сотрудников: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997. 26 с.

37. Ильин П.О. Особенности деятельности народных дружин из числа реестровых казачьих обществ, привлекаемых органами внутренних дел МВД России к охране общественного порядка // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2014. №4-2. С. 68-75.

38. Каракулин М. В. Добровольные народные дружины (народные дружины) как форма участия граждан в деятельности по борьбе с преступностью и охране правопорядка // Общество: политика, экономика, право. 2008. №2. С. 135-141.

39. Костин А. А. Участие местного населения в охране государственной границы как исторически сложившаяся необходимость // Научные ведомости БелГУ. Серия: Философия. Социология. Право. 2010. №2 (73). С. 178-189. 287 с.

40. Кушнир Л.Л. Система ресурсного обеспечения национальных экономик: стратегия формирования // Общество. Среда. Развитие. 2013. № 1. С. 21-25.
41. Лихачев Б.Т. Философия воспитания: специальный курс. М.: Владос, 2010. 336 с
42. Любимов Б.О. Политические аспекты взаимодействия учебных заведений МВД Российской Федерации с общественностью: Автореф. дис. ... канд. полит.наук. Н. Новгород, 2007. 25 с.
43. Маклаков А.Г. Общая психология. СПб: Питер, 2001. 592 с.
44. Мацевский Г. О. Роль казачества в противодействии экстремизму и этносоциальным конфликтам на Кубани: монография. Краснодар: Парабеллум, 2017. 160 с.
45. Направления, формы и методы взаимодействия полиции с общественными организациями и объединениями // Популярно-правовой альманах МВД России «Профессионал». 2013. № 1. С. 42-44.
46. Новиков Д. О. Применение физической силы негосударственными субъектами охраны общественного порядка // Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. 2016. № 4. С. 164-172.
47. Олейник П.А., Лукашов В.А. Основы организации и проблемы совершенствования деятельности аппаратов органов внутренних дел. – Киев: КВШ МВД, 1980. 173 с.
48. Основы управления в органах внутренних дел: Учебник / Под общ.ред. В. П. Сальникова. – М.: Академия управления МВД России, 2002. С. 48-49.
23. Печников Н.П. Профилактика правонарушений и предупреждение преступлений: учебное пособие. – Тамбов: изд-во ТГУ, 2006. 72 с.
49. Пономаренков В.А., Яворский М.А. К вопросу о реализации государственной политики в отношении российского казачества и использовании его потенциала в пенитенциарной сфере // Пенитенциарное

право и пенитенциарная безопасность: теория и практика. Материалы III Международной научно-практической конференции. Под общей редакцией Р.А. Ромашова. 2013. С. 231-235.

50.Ревин И.А. Взаимодействие органов внутренних дел с общественными формированиями правоохранительной направленности в обеспечении общественной безопасности в Северо-Кавказском регионе: Дис.... канд. юрид наук. М., 2004. 210 с.

51. Социология: учебник / Под ред. Ю.Г. Волкова. М.: Гардарики, 2003. 512 с.

52. Сунгуров А.Ю. Взаимодействие правоохранительных органов и общественных организаций в современной России: накопленный опыт и реализуемые модели // В сб.: Публичная политика-2008. СПб: ИПП, 2009. С. 78-101.

53. Тагаева А.М. Организация взаимодействия органов внутренних дел со средствами массовой информации в сфере противодействия экстремизму (по материалам Кыргызской республики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 24 с.

54. Тепляшин И.В., Новиков Д.О. Правовое регулирование участия граждан в охране общественного порядка // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2015. №3 (21). С. 15-19.

55. Торхов Я.А. Вопросы национальной безопасности и институт казачества // Юридические науки: проблемы и перспективы: материалы III Междунар. науч. конф. (г. Казань, май 2015 г.). Казань: Бук, 2015. С. 48-52.

56. Философская энциклопедия. М.: Мысль, 1960. Т. 1. 575 с.

57. Чистельников С.В. Взаимодействие органов внутренних дел и негосударственных правозащитных организаций в процессе обеспечения законности: теоретико-правовой анализ: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. СПб, 2005. 22 с.

58. Элементарные начала общей теории права / под ред. В.И. Червонюка. М.: КолосС, 2003. 544 с.

59. Юрин С.В. Ресурсное обеспечение национальной инновационной системы // Креативная экономика. 2010. № 7. С. 28-33.

60. Gusev R. G. (2012) Zarubezhnyj opyt razrabotki kriteriev i mekhanizmov ocenki deyatelnosti pravoohranitelnyh organov [Foreign experience in the development of criteria and evaluation of law enforcement mechanisms] *Novyj yuridicheskij zhurnal* [New Law Journal]. No. 3: 222–227.

61. Almy R. Valuation and Assessment of Immovable Property // OECD Working Papers on Fiscal Federalism. – 2014. – №. 19. – P. 27.

62. The Department of Finance Government of Western Australia) / What is Land Tax? [Электронный ресурс] // Официальный сайт Департамента финансов Правительства Западной Австралии – Электрон. дан. – URL: https://www.finance.wa.gov.au/cms/State_Revenue/Land_Tax/What_is_Land_Tax_.aspx (дата обращения 24.10.2019).

63. Cole G. M. Land tenure, boundary surveys, and cadastral systems / G. M. Cole, D. A. Wilson. Boca Raton: Taylor & Francis, 2016. – 207 p.

64. Janoušková J. Immovable property tax in the Czech Republic as an instrument of fiscal decentralization / J. Janoušková, Š. Sobotovičová // Technological and economic development of economy. – 2016. – Vol. 22, № 6. – P. 767–782

65. Žróbek S. Some aspects of local real estate taxes as an instrument of land use management / S. Žróbek, S. Manzhynsk, E. Zysk, Y. Rassokha // Real estate management and valuation. – 2016. – Vol. 24, № 3. – P. 93– 105.

66. Bayley D. Forces of Order. Berkeley, 1991. P. 16.

67. Hale A. D. Police Patrol. N. Y., 1981. P. 122.

3. Материалы юридической практики:

65. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год от 17 мая 2017 г. [Электронный ресурс] // СПС «Гарант».

66. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год // Российская газета - Федеральный выпуск № 81(7544). 17 апреля 2018 г.

67. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год // Российская газета - Федеральный выпуск № 125(7883). 11 июня 2019 г.

68. Судебная практика по статье 19.35 КОАП (Воспрепятствование законной деятельности народного дружинника или внештатного сотрудника полиции) [Электронный ресурс] // Интернет-ресурс «Судебные и нормативные акты Российской Федерации» (СудАкт.Ру).

4. Электронный ресурс:

69. Чернышев В.И. Место профилактики преступности в системе социального управления [Электронный ресурс] // Юридическая Россия: Федеральный правовой портал. - Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1313200> (дата обращения 14.04.2019).

70. Взаимодействие полиции и добровольных дружинников по охране общественного порядка продолжается [Электронный ресурс] // Официальный сайт Главного управления МВД России по Самарской области. - Режим доступа: https://63.mvd.ru/action/tekushaya/DND_dejstvii/item/3263811 (дата обращения 29.05.2019).

71. Выступление В.В. Путина на открытии Всемирного саммита религиозных лидеров [Электронный ресурс] // Официальный сайт

Московского Патриархата. - Режим доступа:
<http://www.patriarchia.ru/db/text/123076.html> (дата обращения 06.01.2015)

72. Деятельность органов внутренних дел по профилактике преступлений экстремистской направленности, в том числе в молодежной среде [Электронный ресурс] // Официальный сайт МВД России. - Режим доступа: <http://40.mvd.ru/Press/reliaze/item/374714/> (дата обращения 07.05.2019).

73. Добровольная народная дружина городского округа Самара [Электронный ресурс] // Официальный сайт «Добровольная народная дружина городского округа Самара». - Режим доступа: http://samara.59i.ru/directory/Народные_дружины/Добровольная_народная_дружина_городского_округа_Самара-70000001006688706.html (дата обращения 11.05.2019).

74. Заявление членов Комиссии по вопросам гармонизации межнациональных и межрелигиозных отношений Совета по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации [Электронный ресурс] // Религия и закон. Информационно-аналитический портал. - Режим доступа: <http://religionip.ru/content/comgarm> (дата обращения 06.05.2019).

75. Комплексная городская целевая программа профилактики правонарушений, борьбы с преступностью и обеспечения безопасности граждан в городе Москве на 2006-2010годы [Электронный ресурс] // Интернет-портал «MosOpen.ru - Электронная Москва». - Режим доступа: http://mosopen.ru/document/16_zk_2006-04-19 (дата обращения: 12.06.2019).

76. Латов Ю. В., Усатов С. В. Общественные организации союзник ОВД в организации противодействия терроризму и экстремизму (на примере казачьих организаций юга России) // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2011. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennye-organizatsii-soyuznik-ovd-v->

organizatsii-protivodeystviya-terrorizmu-i-ekstremizmu-na-primere-kazachih-organizatsiy (дата обращения: 05.03.2019).

77. Направления, формы и методы взаимодействия полиции с общественными организациями и объединениями [Электронный ресурс] // Официальный сайт Объединённой редакция МВД России. - Режим доступа: <http://ormvd.ru/pubs/15709/> (дата обращения 29.05.2019)

78. Новокуйбышевск. Формирование добровольных народных дружин [Электронный ресурс] // Официальный сайт Главного управление МВД России по Самарской области. - Режим доступа: https://63.mvd.ru/action/tekushaya/DND_v_dejstvii/item/3261137(дата обращения 11.05.2019).

79. Организация взаимодействия органов внутренних дел России с образованными при них общественными советами [Электронный ресурс] // Официальный сайт ГУ МВД России по Волгоградской области. - Режим доступа: <http://kotovo-ovd.ru/index.php?option=com> (дата обращения 29.05.2019).

80. Осуществляется набор граждан в добровольную народную дружину[Электронный ресурс] // Официальный сайт О МВД России по г. Жигулевску Самарской области. - Режим доступа: <http://www.omvd-jigulevsk.rf/novosti/888-osushchestvlyaetsya-nabor-grazhdan-v-dobrovolnuyu-narodnuyu-druzhinu.html> (дата обращения 11.05.2019).

81. Охрану площади Куйбышева на время ЧМ-2018 доверят сотрудникам ЧОП [Электронный ресурс] // Самара онлайн. - Режим доступа: <https://63.ru/text/gorod/54486691> (дата обращения 14.04.2019).

82. Россияне о работе органов внутренних дел [Электронный ресурс] // Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ). - Режим доступа: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=115050> (дата обращения: 12.05.2019).

83. Самарцы больше не хотят идти в ДНД // [Электронный ресурс] // Regionsamara.ru. - Режим доступа: <https://regionsamara.ru/news/47147> (дата обращения: 12.06.2019).

84. Семенов А. А. Добровольная народная дружина как вид молодежной волонтерской деятельности // Наука и школа. 2015. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/dobrovolnaya-narodnaya-druzhina-kak-vid-molodezhnoy-volonterskoj-deyatelnosti> (дата обращения: 25.06.2019).

85. Тольятти. Возрождение добровольных народных дружин [Электронный ресурс] // Официальный сайт Главного управления МВД России по Самарской области. - Режим доступа: https://63.mvd.ru/action/tekushaya/DND_v_dejstvii/item/3260057 (дата обращения 11.05.2019).