

УДК 342.56(470+574)

ББК 67.7(2Рос+5Каз)

DOI 10.22394/1682-2358-2017-2-45-51

D.O. Novikov, assistant lecturer of the Theory and History of State and Law Department, the Institute of Law of the Krasnoyarsk State Agrarian University (email: d-o-novikov@yandex.ru)

**STATUTORY
REGULATION
OF POPULAR
PARTICIPATION
IN THE
MAINTENANCE
OF PUBLIC ORDER:
COMPARATIVE
ANALYSIS
OF THE RUSSIAN
AND KAZAKHSTAN
EXPERIENCE**

The substantive legal framework of popular participation in the public order maintenance in the Russian Federation and Kazakhstan is considered. The necessity to establish partnership between the public and the state to strengthen civil society foundations is analyzed. Foreign practices are studied to form the lines of further development in this field.

Key words and word-combinations: public order, international experience of legal regulation, the interaction of society with the police.

Д.О. Новиков, ассистент кафедры теории и истории государства и права Юридического института Красноярского государственного аграрного университета (email: d-o-novikov@yandex.ru)

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ УЧАСТИЯ
НАСЕЛЕНИЯ В ОХРАНЕ
ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ
ОПЫТА РОССИИ
И КАЗАХСТАНА**

Аннотация. Рассматривается нормативно-правовая основа участия населения в охране общественного порядка в Российской Федерации и в Казахстане. Анализируется необходимость закрепления партнерских отношений между обществом и правоохранительными органами в целях укрепления основ гражданского общества. Исследуется зарубежный опыт, позволяющий сформировать дальнейшее направление развития изучаемой сферы.

Ключевые слова и словосочетания: общественный порядок, зарубежный опыт правового регулирования, взаимодействие общества с полицией.

Участие населения в охране общественного порядка, активное взаимодействие с правоохранительными органами — важнейший критерий сформированного гражданского общества. При этом, с одной стороны, государство должно обеспечить возможность для участия институтов гражданского общества в данном процессе, с другой — гражда-

нам нужно проявлять инициативу к такой деятельности, демонстрируя высокий уровень правовой культуры и правосознания.

Интенсивное развитие сферы привлечения граждан к взаимодействию с полицией в России началось с 2014 г. после принятия Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» № 44-ФЗ [1]. Опыт Республики Казахстан в изучаемой сфере составляет более 10 лет [2]. На наш взгляд, заслуживает внимания нормативно-правовой подход к регулированию данной деятельности в Казахстане, который отличается от российского.

Основным нормативно-правовым актом, регламентирующим деятельность граждан по охране общественного порядка в Казахстане, является Закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 г. № 590 «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка». На основании этого закона осуществляется добровольное оказание содействия органам внутренних дел. В России под участием в охране общественного порядка понимается «оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам...» [1]. В Республике Казахстан не установлена возможность участия в охране общественного порядка каких-либо правоохранительных органов, помимо органов внутренних дел. Используемая в России формулировка размыта, поскольку термин «правоохранительные органы» носит доктринальный характер, законодательно не закреплен и фактически не несет смысловой нагрузки. Федеральный закон № 44-ФЗ предусматривает взаимодействие граждан только с полицией, их работа с другими правоохранительными органами при охране общественного порядка регулируется иными федеральными законами [3, ст. 38].

Одной из форм участия граждан в охране общественного порядка в России являются народные дружины. В Казахстане добровольные народные дружины задействованы только в охране государственной границы [4], во всех остальных случаях отсутствуют специальные требования к учредителям коллективных объединений по охране общественного порядка. Для осуществления такой деятельности совместно с полицией граждане проходят индивидуальную регистрацию, после чего имеют право «по договоренности между собой и с уведомлением территориального органа внутренних дел коллективно участвовать в обеспечении общественного порядка... Наименование таких общественных формирований определяется гражданами самостоятельно» [5].

Приведем сравнительную таблицу форм индивидуального и коллективного участия граждан в охране порядка в России и в Казахстане (табл. 1).

Итак, формы участия в ООП в Казахстане имеют более конкретизированный характер (выявление лиц, подлежащих постановке на учет; фактов незаконного культивирования растений, содержащих наркотические вещества; выявление притонов). В вопросах просветительской деятельности выделяется пропаганда правил дорожного движения. Существуют и специфические формы, например, охрана пастбищ, предупреждение и пресечение краж зернопродуктов.

Таблица 1

Формы участия граждан в ООП

Критерий	Россия	Казахстан
Информационное взаимодействие	Информирование органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов о правонарушениях и угрозах общественному порядку.	Сообщение о ставших известными им фактах готовящихся, совершаемых или совершенных правонарушений, причинах и условиях, им способствующих. Выявление лиц, подлежащих постановке на профилактические учеты участковых инспекторов полиции и подразделений по делам несовершеннолетних, проведение с ними индивидуальной профилактической работы при непосредственном участии сотрудников указанных служб органов внутренних дел. Выявление притонов для употребления спиртных напитков, наркотических средств и психотропных веществ, занятия проституцией, а также помещений, потенциально пригодных для данных целей. Выявление фактов незаконного культивирования и сбора растений, содержащих наркотические вещества, а также дикорастущих посевов таких растений.
Мероприятия по ООП, в которых принимают участие граждане	Охрана общественного порядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий по приглашению их организаторов Предупреждение и пресечение преступлений, а также административных правонарушений. Поиск лиц, пропавших без вести. Обеспечение общественного порядка в общественных местах. Обеспечение безопасности дорожного движения. Осуществление экспертно-криминалистической деятельности.	Обеспечение общественного порядка на улицах, площадях, вокзалах, транспортных магистралях и в других общественных местах, а также при проведении различных спортивных, культурно-массовых и развлекательных мероприятий под непосредственным руководством сотрудников органов внутренних дел. Спасение людей, имущества и поддержание общественного порядка при стихийных бедствиях и других чрезвычайных ситуациях. Обеспечение безопасности дорожного движения и предупреждение дорожно-транспортных происшествий. Охрана пастбищ и других мест выпаса и стойбищ скота. Предупреждение и пресечение краж зернопродуктов и других сельскохозяйственных культур. Охрана общественного порядка на территории учебных заведений, включая общежития и учебно-производственные мастерские. Охрана подъездов многоэтажных домов и прилегающей к ним территории (институт консьержей).

Просветительская и профилактическая деятельность	Распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах.	Пропаганда правил дорожного движения. Пропаганда правовых знаний. Профилактика правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждение детской безнадзорности и беспризорности.
Организационные направления	Участие в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в органах внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органах, по их приглашению.	

Отличительной особенностью законодательства Казахстана является то, что индивидуальное участие включает в себя лишь формы профилактической и просветительской деятельности. Непосредственная охрана порядка возможна только при коллективном участии граждан [5]. Указанный подход, на наш взгляд, позволяет обеспечить безопасность лиц, содействующих полиции. В России более широкий перечень ограничений для граждан, претендующих на участие в охране общественного порядка (табл. 2).

Значительное отличие в законодательном регулировании деятельности граждан, активно помогающих полиции, наблюдается в ограничениях при осуществлении деятельности и правах. Помимо общих ограничений по присвоению полномочий сотрудников правоохранительных органов, в Казахстане существует запрет на привлечение таких лиц в качестве понятых при проведении процессуальных действий [2]. В России же внештатные сотрудники полиции и добровольные народные дружинники активно привлекаются в качестве понятых [6; 7], и данный факт не вызывает вопросов у правоприменителя в лице судебных органов.

Существует различие и в области закрепления прав категории «помощники полиции». Так, в соответствии с законодательством Казахстана они имеют право применить физическую силу, задержать правонарушителя, в исключительных случаях проводить осмотр задержанного лица и доставлять его в органы власти. В России вопрос с применением физической силы, по нашему мнению, остается дискуссионным и коллизионным. Отсутствие оснований для применения физической силы как меры принуждения и обеспечения, а также для задержания лица и его доставления делает нецелесообразным закрепление права дружинников требовать прекращения противоправных деяний, так как при невыполнении законных требований должны использоваться меры специального характера, одной из которых является применение физической силы.

**Ограничения для лиц, принимающих участие
в охране общественного порядка**

Критерий	Россия	Казахстан
Возраст	18 лет	Совершеннолетние
Состояние здоровья	Не допускаются страдающие психическими расстройствами, больные наркоманией или алкоголизмом; признанные недееспособными или ограниченно дееспособными по решению суда, вступившему в законную силу; не соответствующие требованиям к состоянию здоровья внештатных сотрудников полиции.	Не допускаются лица, состоящие на учетах в наркологическом, психоневрологическом диспансерах либо признанные по решению суда недееспособными или ограниченно дееспособными.
Уголовно-правовые и процессуальные ограничения	Не допускаются лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость; лица, в отношении которых осуществляется уголовное преследование; лица, ранее осужденные за умышленные преступления.	Не допускаются лица, в отношении которых проводится досудебное расследование либо имеющие не погашенную или не снятую в порядке, установленном законом, судимость
Административно-правовые ограничения	Не могут быть учредителями народных дружин лица, подвергнутые неоднократно в течение года, предшествовавшего дню создания народной дружины, в судебном порядке административному наказанию за совершенные административные правонарушения.	—
Наличие признаков экстремистской либо террористической деятельности	Не допускаются включенные в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, в соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»; а также лица, в отношении которых вступившим в законную силу решением суда установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности.	—

Становится нецелесообразной и охрана места происшествия, поскольку дружинник фактически не может оказать противодействия лицу при попытке его покинуть. На наш взгляд, в вопросах применения физической силы народными дружинниками и внештатными сотрудниками полиции следует проявлять осторожность. Предпочтительнее построить работу добровольцев таким образом, чтобы основным направлением были профилактические беседы и

обход территории с целью выявления правонарушений, сообщение о них в полицию. Остальные мероприятия по охране порядка без должного закрепления возможности задержания и доставления правонарушителя, по нашему мнению, реализовать на практике затруднительно, требуется их исключение либо внесение изменений в части применения обеспечительных мер.

Вопросы поощрения и стимулирования граждан, содействующих полиции, фактически не определены ни в России, ни в Казахстане. В законах субъектов РФ [8; 9] обязательное вознаграждение дружинникам и членам их семей, например, предусмотрено лишь при наступлении смерти либо получении травм. За активную деятельность граждане могут получить вознаграждение (денежная выплата, грамота, ценный подарок) по решению государственных органов [10]. Аналогичный подход к стимулированию и материальному обеспечению граждан в Казахстане [11–13]. Считаем, что следует это изменить: например, выделять денежные средства на транспорт (проездные билеты), ввести дополнительные налоговые вычеты для рассматриваемой категории лиц, учитывать такую деятельность в качестве трудового стажа и закрепить различные льготы при устройстве на службу в полицию и другие правоохранительные органы.

Таким образом, можно выявить как сходство, так и различия в законодательстве России и Казахстана, регулирующем деятельность по охране общественного порядка. Один из самых важных вопросов в анализируемой сфере — возможность применения физической силы и задержания правонарушителя силами общественности. Как отмечалось выше, предпочтительнее направить работу помощников полиции на предупреждение преступлений и правонарушений и выявление фактов нарушения закона. Для развития данного направления в России целесообразно учесть законодательный опыт Казахстана, где добровольцы выявляют притоны, а также лиц, подлежащих постановке на учет (например, «семейных дебоширов»).

Библиографический список

1. Об участии граждан в охране общественного порядка: Федер. закон от 2 апр. 2014 г. № 44-ФЗ // Российская газета. 2014. № 77, 4 апр.
2. Об участии граждан в обеспечении общественного порядка: Закон Республики Казахстан от 9 июля 2004 г. № 590. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z040000590_
3. О Государственной границе Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 1 апр. 1993 г. № 4730-1. URL: <http://base.garant.ru/10103372/>
4. Об утверждении Правил привлечения граждан к защите Государственной границы Республики Казахстан в пределах пограничного пространства: постановление Правительства Республики Казахстан от 27 авг. 2013 г. № 866. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300000866>
5. Об утверждении Правил привлечения граждан к мероприятиям по обеспечению общественного порядка их форм и видов, не связанным с контрольными и надзорными функциями: приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 27 нояб. 2004 г. № 641. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/V040003326_#z49
6. Постановление Верховного суда Удмуртской республики № 4А-24/2016 4А-852/2015 от 26 янв. 2016 г. по делу № 4А-24/2016. URL: https://vs--udm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&name_op=doc&srv_num=1&number=788412&delo_id=2550001&new=&text_number=1&case_id=744154

7. Приговор Анапского городского суда (Краснодарский край) № 1-172/2015 от 11 дек. 2015 г. по делу № 1-172/2015. URL: <http://судебныерешения.рф/bsr/case/7686941>

8. Об утверждении порядка назначения и выплаты единовременных денежных пособий народным дружинникам или членам их семей в случае получения народным дружинником в период его участия в проводимых органами внутренних дел (полицией) или иными правоохранительными органами мероприятий по охране общественного порядка увечья (ранения, травмы, контузии), заболевания, исключающих для него возможность дальнейшей трудовой деятельности; гибели народного дружинника в период его участия в проводимых органами внутренних дел (полицией) или иными правоохранительными органами мероприятий по охране общественного порядка; смерти народного дружинника, наступившей в течение одного года вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) либо заболевания, полученных в период его участия в проводимых органами внутренних дел (полицией) или иными правоохранительными органами мероприятий по охране общественного порядка: постановление Правительства Красноярского края от 5 апр. 2016 г. № 141-п. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/2400201604080004?index=3&rangeSize=1>

9. Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Ростовской области: Закон Ростовской области от 8 июля 2014 г. № 184-ЗС. URL: <http://www.donland.ru/documents/Ob-uchastii-grazhdan-v-okhrane-obshhestvennogo-poryadka-na-territorii-Rostovskoj-oblasti?pageid=128483&mid=134977&itemId=19778>

10. Об участии граждан в охране общественного порядка в Удмуртской Республике: Закон Удмуртской Республики от 23 окт. 2014 г. № 59-ПЗ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/463806401>

11. Об определении видов и порядка поощрения граждан, а также размера денежного вознаграждения, участвующих в обеспечении общественного порядка в Алакольском районе: постановление акимата Алакольского района Алматинской области от 10 мая 2012 г. № 5-178. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V12DE000178>

12. Об определении видов и порядка поощрения граждан, а также размера денежного вознаграждения, участвующих в обеспечении общественного порядка в Илийском районе: постановление акимата Илийского района Алматинской области от 2 июля 2013 г. № 6-1111. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V13DJ002421#z5>

13. Чукмаитов Д.С. Консолидация усилий государства и гражданского общества в борьбе с преступностью // Құқық және мемлекет (Право и государство) (Астана). 2013. № 2 (59). С. 78–80.