

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ С ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВОПОРЯДКА

© 2014 Новиков Дмитрий Олегович

Красноярский государственный аграрный университет

660049, г. Красноярск, пр. Мира, д. 90

E-mail: demon024@gambler.ru

Рассматривается актуальная в настоящее время проблема взаимодействия общества и правоохранительных органов; проводится анализ того, в каких сферах общество принимает участие в организации правопорядка; указывается на необходимость участия общества в организации правопорядка; раскрываются проблемы, связанные с участием общества в обеспечении правопорядка.

Ключевые слова: правоохранительные органы, участие общества в правоохранительной деятельности, общественный контроль за правоохранительными органами.

При рассмотрении вопроса о деятельности общества по обеспечению правопорядка необходимо определить, как трактуется понятие “обеспечение правопорядка”.

При анализе юридической литературы по данному вопросу можно выяснить, что обеспечение правопорядка - это “деятельность по созданию необходимых условий (предпосылок) для существования правопорядка, его охраны и защиты от противоправных посягательств, его восстановлению путем приведения фактических отношений в требуемое (нормативное) состояние”¹.

Для начала следует отметить, в каких организационно-правовых формах может осуществляться участие общества в обеспечении правопорядка: участие в процессе нормотворчества, т.е. участие в референдумах; участие в правоохранительной деятельности, например в деятельности внештатных сотрудников полиции, правовое положение которых в настоящее время регулируется Приказом МВД “Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции” от 10 января 2013 г.² № 8. Также к ним можно отнести деятельность “частных охранных предприятий”³ по защите имущества граждан и участие адвокатов в суде для защиты прав граждан; участие граждан в осуществлении правосудия как присяжных заседателей; контроль за правоохранительными органами различными субъектами гражданского общества, например правозащитными организациями; участие граждан в различных общественных объединениях, задачей которых является обеспечение правопорядка. Данная форма учас-

тия граждан в обеспечении правопорядка видится на сегодняшний день самой проблематичной, но в то же время и самой динамично развивающейся. Разновидность общественных объединений, занимающихся обеспечением правопорядка, достаточно велика - от казачьих объединений, добровольных народных дружин до антитеррористических общественных организаций. Деятельность этих организаций осложняется, в первую очередь, низкой правовой культурой граждан, недостаточным уровнем правовой регуляции, недостаточной материальной базой. Данные процессы разумны с точки зрения динамики общественных отношений и укрепления основ гражданского общества, но в их реализации имеются некоторые недостатки, например, стихийность в создании и функционировании таких организаций; отсутствие централизованного подхода в регулировании деятельности подобных организаций, что ведет к противоречивости и несогласованности действий. Что касается деятельности органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка, то необходимо отметить: в соответствии со ст. 12 Конституции РФ “органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти”⁴. При анализе нормативно-правовых актов, прямо или косвенно регулирующих вопросы организации местного самоуправления в Российской Федерации, можно выявить некоторые противоречия, например, не определен круг прав и обязанностей органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка и охране общественного порядка. В соответствии с п. “б” ч. 1 ст. 72 Конституции РФ “за-

щита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности”⁵ находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Также п. “е” ч. 1 ст. 114 Конституции РФ закрепляет, что Правительство Российской Федерации осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. Статья 132 Конституции РФ предусматривает, что охрана общественного порядка - это функция органов местного самоуправления. Однако в соответствии со ч. 1 ст. 1 Федерального закона “О полиции” от 7 февраля 2011 г. № 3 “полиция предназначена... для охраны общественного порядка...”⁶. Данные противоречия продиктованы отсутствием законодательного определения общественного порядка и правового порядка.

Правопорядок неотделим от поддержания и упрочения системы общественных отношений, в связи с этим важнейшие взаимосвязи правопорядка с системой общественных отношений и социальной действительностью заключаются в следующем: во-первых, в правопорядке выражена совокупность общественных отношений и определенность социального строя; во-вторых, правопорядок отражает реальную урегулированность общественных отношений между всеми участниками общественных процессов при реализации последними своих субъективных прав и исполнении юридических обязанностей; в-третьих, прежде всего, правопорядок охватывает своим воздействием поведение людей, обеспечивает его законодательной основой и регулятивными механизмами.

И в конечном итоге правопорядок является выражением и реальным показателем осуществления правовых норм, принятых в конкретном государстве. Также необходимо отметить, что эффективное взаимодействие гражданского общества и государства в целях обеспечения правопорядка невозможно без государственного контроля. Как пишет А.М. Тарасов, “государственный контроль в качестве неотъемлемой функции и ведущего элемента государственного управления, а также реального средства обратной связи направлен на достижения целей государственного строительства. Это достигается в результате организации эффективного контроля за исполне-

нием требований законов, других нормативно-правовых актов, а также принятия адекватных мер по устранению и предупреждению в будущем выявленных в ходе контроля отклонений”.

Отметим, что в период становления новой российской государственности, попыток построения гражданского общества, появления новых правовых институтов, стремительного развития права в целом органы государства и общество упустили из виду проблему взаимодействия общества с правоохранительными органами. Данной проблеме не было уделено достаточного внимания на законодательном уровне, на стадии реализации права в настоящее время мы видим, что правоохранительные органы фактически игнорируются обществом, отсутствует доверие, уважение к сотрудникам правоохранительных органов, чему есть как объективные, так и субъективные причины.

“Существует истина, сформировавшаяся и подкрепленная практикой Советского Союза и зарубежным опытом. Эффективно противостоять преступности и другим противоправным явлениям в обществе без поддержки граждан невозможно. Не на всех площадях, не во всех дворах жилых домов, парках, скверах и подъездах возможно по объективным причинам обеспечить постоянное присутствие сотрудников полиции”⁷. Необходимым видится создание действенного и работающего механизма прохождения информации от граждан в правоохранительные органы о противоправных деяниях и немедленное реагирование оперативных служб по данным сообщениям.

Конечно, в идеальном государстве такое взаимодействие должно строиться на партнерских отношениях между правоохранительными органами и обществом. Партнерские отношения должны включать в себя взаимное доверие, взаимное информирование сторон: граждане сообщают о противоправных проявлениях, правоохранительные органы - о результатах своей деятельности.

Для усиления эффективности деятельности общества в сфере правопорядка важно наращивать, развивать общественный контроль для формирования реального контроля за правоохранительной деятельностью государства. Система органов общественного контроля за деятельностью правоохранительных органов должна иметь разветвленный характер. Конечно, деятельность таких органов и организаций, как Общественная

палата РФ, Ассоциация юристов РФ, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченные по правам человека в субъектах Федерации, советы при органах внутренних дел, и на федеральном, и на региональном уровне не ставится под сомнение. Безусловно, данные органы и организации необходимы. Но также востребованы именно органы общественного контроля, которые “езде и всегда” контролировали бы деятельность как государственных органов в целом, так и правоохранительных органов в частности. Каждый государственный служащий, сотрудник правоохранительных органов должен ощущать на себе деятельность данных органов и понимать, что общественный контроль за его деятельностью ведется ежеминутно. Для формирования работающей системы общественного контроля требуется тесное взаимодействие органов общественного контроля с органами внутриведомственного контроля государственных органов в целом и правоохранительных органов в частности. Как отмечает И.В. Тепляшин, “в процессе исследования категории правовой активности граждан необходимо учитывать менталитет народа, его национальные привычки, обычаи, стереотипы, характер отношения нации к социальным, политическим и правовым нововведениям и инновациям. Очень серьезно следует относиться к национально-религиозным и геополитическим аспектам развития личности в современной России”⁸. Причем система органов общественного контроля должна быть внепартийной, выборы членов данных организаций - носить открытый характер. Оптимальной формой деятельности таких организаций могут выступать советы органов общественного контроля, объединенные в федеральные, региональные и местные представительства, которые должны охватывать абсолютно все слои общества.

При рассмотрении данной проблемы нельзя не затронуть и вопрос борьбы позитивного права и “теневого права”. Сложность борьбы с “теневым правом” и его различными проявлениями усугубляется тем, что изменились авторитеты, на которые опираются педагоги и другие социальные работники в воспитании молодого поколения”⁹. Тенденции по усилению влияния норм “теневого права” вызваны не только низким уровнем правовой культуры, но и тем, что некоторые социальные нормы не соответствуют современным общественным отношениям. Следует отме-

тить, что очень часто граждане знают теневые правила намного лучше, чем правовые предписания, что, конечно, оказывает большое влияние на деятельность общества по обеспечению правопорядка. Для снижения влияния теневого права на граждан и их поведение необходимо, в первую очередь, бороться с его проявлениями, как с антисоциальными явлениями, что приведет к более эффективной деятельности общества в обеспечении правопорядка.

Нельзя упускать из виду проблему поиска “общего языка” между правоохранительными органами и обществом. Изучение зарубежного опыта свидетельствует о том, что акцент делается на “представительские функции”, развитие навыков речевого общения с любыми категориями граждан, официальными лицами, представителями организаций и СМИ. “Немая”, “глухая” и “закрытая” полиция должна уйти в прошлое. “Сотрудники правоохранительных органов должны доходчиво объяснять обществу в целом и гражданам цели и задачи своей деятельности. Зарубежный опыт предусматривает обучение сотрудников правоохранительных органов в учебных центрах, которое включает в себя комплекс мер по овладению “полицейской риторикой”, устной и письменной речью”¹⁰.

Одним из принципов современной работы правоохранительных органов является открытость, доступность, отчетность перед населением и руководителями всех уровней. Также нельзя не отметить, в контексте развития полиции и общества, участие самих граждан в охране правопорядка.

“Идеальную модель взаимодействия общества и правоохранительных органов можно охарактеризовать тремя словами: ожидание, доверие, уважение. Ожидание включает в себя потребность общества в существовании силы, обеспечивающей безопасность и порядок”¹¹. То есть люди должны ожидать от сотрудника правоохранительных органов, в первую очередь, помощи. Совершенно неприемлемой является ситуация, когда люди не видят в сотруднике своего защитника и изыскивают для решения возникших проблем другие силы, которые нередко бывают противозаконными.

Доверие - это отношение, сформировавшееся благодаря неоднократному взаимодействию, складывающееся из отдельных решений и поступков. Доверие не возникнет благодаря краси-

вым словам и длинным обещаниям. Необходимо помнить и учитывать, что доверие формирует не результат, а принцип. Беспристрастность, точное следование нормам закона, принципиальность, равный подход - вот рецепт доверия населения.

Уважение является высшей оценкой действий полиции. Это последняя составляющая идеального взаимодействия населения и правоохранительных органов. «Когда общество начинает с уважением говорить о сотрудниках правоохранительных органов, о правоохранительной системе, это является высшей оценкой эффективности деятельности сотрудников»¹².

Существует достаточно распространенное мнение о том, что если не единственной, то главной составляющей при оценке деятельности правоохранительных органов должно быть мнение населения. Выразаться это может путем избрания руководителя территориального органа. Это достаточно интересная точка зрения, однако такой подход, по нашему мнению, не жизнеспособен в условиях современных государственных реалий. Для того чтобы мнение населения было основным при оценке деятельности правоохранительных органов, требуется полная реформа в данной сфере. Также необходимо повышение правового, культурного уровня населения страны.

Какой может быть оценка деятельности правоохранительных органов у людей, которые с детства пытаются жить «по понятиям», которые блатной жаргон знают намного лучше, чем русский язык, для которых кумирами и авторитетами являются «легенды преступного мира», для которых человек в форме изначально видится личным врагом? Риторический вопрос. Поэтому чем честнее и профессиональнее будут работать правоохранительные органы, тем больше будет доверие населения и, соответственно, будет больше отдачи от их деятельности.

В заключение хотелось бы сказать, что в настоящее время в целях закрепления правовых основ сотрудничества полиции и населения в охране общественного порядка 2 июля 2014 г. вступил в силу Федеральный закон № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». Пункт 1 ст. 2 этого Закона, определяет участие граждан в охране общественного порядка как «оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и информации правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности и

интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах».

Данным документом на законодательном уровне закреплены пять основных форм участия граждан в охране общественного порядка.

Первой из них является содействие правоохранительным органам, что предполагает участие граждан в охране общественного порядка при проведении массовых мероприятий, митингов и демонстраций, информирование полиции о правонарушениях и угрозах общественному порядку.

Второй формой выступает помощь правоохранительным органам при поиске пропавших без вести. Согласно закону, принимать участие в этой форме сотрудничества могут только совершеннолетние граждане. Закон определяет права и обязанности добровольцев. Власти должны предоставлять им необходимую информацию для поиска людей, пропавших без вести (но только общедоступную).

Третья форма - работа в качестве внештатных сотрудников полиции. В законе установлены требования к таким лицам и определены их полномочия.

Четвертая форма - участие в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, основными аспектами работы которых являются: содействие в охране общественного порядка, участие в предупреждении и пресечении правонарушений, распространение правовых знаний.

Пятой форме - народным дружинам - в законе уделено особое внимание. Прописан порядок их создания, деятельности, определен порядок приема в них граждан, полномочия дружинников. Дружинники могут требовать от граждан и должностных лиц прекратить противоправные деяния. Дружинники проходят специальную подготовку. Им выдается форма и удостоверение. Закон устанавливает, что народные дружины и общественные объединения правоохранительной направленности могут участвовать в охране общественного порядка по месту их создания только после внесения их в региональный реестр. А для внештатных сотрудников полиции и народных дружинников предусмотрены правовые, социальные гарантии и меры поощрения. В данном законе также содержится запрет на участие граждан в охране общественного порядка,

если это заведомо создает угрозу их жизни и здоровью.

Таким образом, законодательное закрепление участия граждан в охране общественного порядка на уровне закона поднимает данную деятельность на новый уровень: она становится регулируемой, систематической, а значит, более эффективной.

¹ Кунаков П.А. Участие субъектов гражданского общества в обеспечении правопорядка как форма проявления социально-правовой активности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Владимир, 2007. С. 131.

² Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции : приказ МВД от 10 янв. 2012 г. № 8 : [ред. от 21 июля 2014 г.]. Доступ из справ.-правовой системы "Консультант Плюс".

³ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации : закон Рос. Федерации № 2487-1 :

[ред. 21 июля 2014 г.]. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

⁴ Конституция Российской Федерации от 12 дек. 1993 г. : [по состоянию на 21 июля 2014 г.]. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

⁵ Там же.

⁶ О полиции федер. закон № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

⁷ Демидов Ю. Надо сломать негативные стереотипы // Полиция России. 2012. № 12. С. 12.

⁸ Тепляшин И.В. Правовая активность российских граждан: перспективы исследования категории // Российский юридический журнал. 2010. № 5. С. 46.

⁹ Арзамасов Ю.Г. Борьба с влиянием "теневого права" на правосознание российских граждан и на современные общественные отношения (часть 2) // Представительная власть. 2009. № 5,6. С. 14.

¹⁰ Головки А. Диктант для полицейских // Полиция России. 2012. № 12. С. 22.

¹¹ Лукин В. Рецепт доверия // Полиция России. 2012. № 12. С. 10.

¹² Там же.

Поступила в редакцию 03.08.2014 г.