

УДК 342.9

DOI 10.52928/2070-1632-2024-66-1-51-55

**К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА****С.С. КОЛЁСКО***(Военная академия Республики Беларусь, Минск)*

Охрана общественного порядка является одной из важнейших функций государства, при надлежащей реализации которой возможно нормальное поступательное развитие общества. Участие граждан в охране общественного порядка нередко необоснованно упускается из вида научных исследований, поскольку внимание уделяется только деятельности правоохранительных органов в данной сфере. Полагаем, что потенциал участия граждан в охране общественного порядка недооценен и нуждается в дополнительном научном анализе и совершенствовании нормативного регулирования такой деятельности.

В статье исследована сущность понятия административно-правовое регулирование участия граждан в охране общественного порядка посредством изучения его содержания как совокупности правовых категорий «участие граждан в охране общественного порядка» и «механизм административно-правового регулирования». Проведенный анализ позволил сформулировать авторские определения понятий «участие граждан в охране общественного порядка» и «административно-правовое регулирование участия граждан в охране общественного порядка».

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, участие граждан в охране общественного порядка, общественный порядок, правопорядок.

Введение. Уяснение сущности понятия административно-правовое регулирование участия граждан в охране общественного порядка (далее – ООП) имеет принципиальное значение для теории и практики развития общественной инициативы в условиях развивающегося гражданского общества. Отсутствие подобного рода исследований препятствует дальнейшему развитию общественных отношений, возникающих в процессе участия граждан в охране общественного порядка, а также развитию правовых средств, способных обеспечить эффективную возможность такого участия. В этой связи выбранное автором направление является актуальным, т.к. сформулированные на основе теоретико-правового анализа определения участие граждан в ООП и административно-правовое регулирование участия граждан в ООП позволяют определить границы участия граждан в рассматриваемой сфере, а также исследовать деятельность государства по регулированию указанных общественных отношений.

Основная часть. Исследовать сущность понятия административно-правовое регулирование участия граждан в ООП представляется наиболее эффективным средством изучения его содержания как совокупности правовых категорий участие граждан в ООП и механизм административно-правового регулирования.

В свою очередь, изучение понятия участие граждан в ООП видится путем осмысления его лексического и семантического значений. Так, значение слова «участие» по В.И. Даль трактуется, как «совместная с другими деятельность»¹. Как «сотрудничество, деятельность по совместному выполнению какого-нибудь общего дела» отмечено Д.Н. Ушаковым². Похожее определение дает и С.И. Ожегов – «совместная с кем-либо деятельность, вовлеченность в какую-либо деятельность»³. Однако согласно ст. 6 Закона Республики Беларусь от 26 июня 2003 г. № 214-З «Об участии граждан в охране правопорядка» (далее – Закон об участии граждан в охране правопорядка), представлены как самостоятельные (индивидуальное участие, участие в объединениях граждан, содействующих правоохранительным органам в ООП), так и совместные (внештатное сотрудничество, членство в добровольных дружинах, участие в советах общественных пунктов) организационно-правовые формы участия граждан в ООП⁴. Следовательно, участие граждан в ООП может быть представлено не только в виде самостоятельной, но и совместной с правоохранительными органами деятельности граждан и их объединений по ООП.

Вместе с тем анализ законодательных актов Республики Беларусь показывает, что из всех государственных органов и организаций, задействованных в обеспечении безопасности государства и общества, непосредственно функция ООП возложена только на органы внутренних дел⁵.

¹ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. / вступ. ст. А.М. Бабкина. – М.: Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1956. – Т. 3. – С. 314.

² Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь русского языка: современная редакция. – М.: Дом Славянской кн., 2008. – С. 726.

³ Ожегов С.И. Словарь русского языка: 52 000 слов / под общ. ред. С.П. Обнорского. – Изд. 3-е. – М.: Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1953. – С. 647.

⁴ Об участии граждан в охране правопорядка [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 26 июня 2003 г., № 214-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.01.2014 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

⁵ Об органах внутренних дел Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2007 г., № 263-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 19.05.2022 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

Таким образом, при использовании в рассматриваемом нами определении дефиниции «общественный порядок», мы «теряем» часть правоохранительных и государственных органов, которые, используя возможности привлечения граждан, участвовали в поддержании правопорядка. В этой связи особую актуальность приобретает уяснение понимания, какие государственные органы, помимо органов внутренних дел, могут осуществлять совместную с гражданами деятельность, влияющую на поддержание общественного порядка.

Участие граждан в ООП, связанное с выходом на маршруты патрулирования, а также при проведении массовых мероприятий и реализуемое в формате добровольных дружин представляется оправданным понимать, как прямое (непосредственное) участие граждан в ООП, реализуемое совместно с органами внутренних дел, к компетенции которых указанная деятельность отнесена законодательно. В свою очередь, основываясь на том, что важнейшей частью общественного порядка является правопорядок, логично утверждение, что укрепление правопорядка обуславливает во многом состояние и общественного порядка. Невозможно укреплять и поддерживать правопорядок, не оказывая при этом влияния на общественный порядок. В этой связи деятельность других, помимо органов внутренних дел, государственных органов и организаций по укреплению правопорядка закономерно оказывает влияние и на общественный порядок, что подтверждает косвенность их воздействия и заставляет считать любую другую совместную деятельность граждан и государственных органов в области общественного порядка направленной на его укрепление.

В соответствии с положениями Закона об участии граждан в охране правопорядка к государственным органам, которые взаимодействуют с гражданами и их объединениями в рассматриваемой сфере, отнесены: органы государственной безопасности, прокуратуры, Следственного комитета, финансовых расследований Комитета государственного контроля, которые объединены в указанном Законе под единым понятием *правоохранительные органы*, а также органы и подразделения по чрезвычайным ситуациям и органы пограничной службы. Однако стоит отметить отсутствие законодательного закрепления понятия *правоохранительные органы* в Республике Беларусь, что негативно влияет на понимание его содержания и единообразия применения в нормотворчестве.

Так, согласно положениям международного договора от 4 июня 1999 г. «О порядке пребывания и взаимодействия сотрудников правоохранительных органов на территориях государств – участников Содружества Независимых Государств» в качестве *правоохранительных органов* выступают государственные органы, которые в соответствии с национальным законодательством обеспечивают безопасность государства и ведут борьбу с преступностью⁶. По нашему мнению, указанное определение относится к *правоохранительным органам* практически все государственные органы Республики Беларусь, в компетенции которых находится правоохранительная функция. Вместе с тем, согласно Закону «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих (надзорных) органов, сотрудников органа государственной охраны» к должностным лицам *правоохранительных органов* отнесены, помимо вышеуказанных в Законе об участии граждан в охране правопорядка, ещё и должностные лица пограничной службы и таможенных органов, сотрудники Государственного комитета судебных экспертиз, военнослужащие внутренних войск, а также судебные исполнители⁷.

Что важно, единства мнений в отношении дефиниции *правоохранительные органы* нет и в научной среде. Так, П.В. Мытник, указывая на отсутствие общепризнанного понятия «правоохранительные органы», акцентирует внимание на плюрализме мнений в отношении перечня государственных органов и организаций, которые могут быть отнесены к *правоохранительным* [1, с. 25]. Как подтверждение, В.В. Лазарев предлагает к перечню *правоохранительных органов* относить ОВД, Комитет государственной безопасности, органы прокурорского надзора и контроля, судебные органы [2, с. 147]. Т.М. Шамба дополняет указанный перечень нотариатом и органами юстиции [3, с. 442], а Л.А. Краснобаева, помимо прочего, к *правоохранительным органам* относит ещё и органы уголовно-исполнительной системы, органы предварительного следствия, ОПЧС, органы финансовых расследований Комитета государственного контроля, таможенные органы [4, с. 13]. В свою очередь В.Н. Бибило не сосредотачивается на конкретных государственных органах и организациях, а предлагает обратить внимание на их функциональное предназначение. По её мнению, к *правоохранительным органам* следует относить те органы, которые функционально обеспечивают конституционный контроль, прокурорский надзор, расследование преступлений, оказание юридической помощи, предупреждение преступлений, оперативно-розыскную деятельность, правосудие, а также исполнение судебных решений [5, с. 13]. В этой связи И.В. Козелецкий справедливо отмечает, что рассматривать указанное понятие следует как в широком (доктринальном), так и в узком (нормативном) смыслах. При рассмотрении *правоохранительных органов* в широком смысле предполагается включение в него всех государственных органов и организаций, которые занимаются правоохранительной и правозащитной деятельностью. В свою очередь, в узком смысле *правоохранительные органы*, по мнению автора, представляют собой профильные государственные органы исполнительной власти [6, с. 56].

Таким образом, ввиду различий в трактовке, а также отсутствии законодательного закрепления понятия *правоохранительные органы*, указанная дефиниция не может быть употребляема нами в рассматриваемом определении.

⁶ О порядке пребывания и взаимодействия сотрудников правоохранительных органов на территориях государств – участников Содружества Независимых Государств: Международный договор государств – участников СНГ от 4 июня 1999 г.

⁷ Об изменении Закона Республики Беларусь «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих (надзорных) органов, сотрудников органа государственной охраны» [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 17 мая 2021 г., № 105-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

В контексте рассматриваемой нами опосредованной (косвенной) совместной деятельности в качестве субъекта со стороны государства видятся государственные органы, в компетенцию которых входит защита прав и свобод граждан, материальных и духовных ценностей общества, обеспечение безопасности государства. В этой связи, представляется, что список представленных в Законе об участии граждан в охране правопорядка правоохранительных и государственных органов не является исчерпывающим, а может быть представлен и иными. Не стоит полагать, что оказывать содействие в работе по профилактике и пресечению правонарушений граждане могут только государственным органам, указанным в Законе об участии граждан в охране правопорядка, или же только им сообщать о правонарушениях. К тому же советы общественных пунктов, осуществляя деятельность по ООП и профилактике правонарушений, взаимодействуют с иными субъектами профилактики правонарушений, определенными Законом «Об основах деятельности по профилактике правонарушений». А к таковым, помимо вышперечисленных в Законе об участии граждан в охране правопорядка, относятся: таможенные органы; орган государственной охраны; местные исполнительные и распорядительные органы; Министерство здравоохранения Республики Беларусь; Министерство образования Республики Беларусь; Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь; Министерство юстиции Республики Беларусь; Государственная инспекция охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь⁸. Как видится, указанный Закон расширяет перечень государственных органов и организаций, их структурных подразделений, которые посредством деятельности по профилактике правонарушений косвенно влияют, в том числе, и на состояние общественного порядка. В данном случае для указанных государственных органов ООП и профилактика правонарушений выступают как функции, сопутствующие их основной правовой, хозяйственной, социальной, просветительской и образовательной деятельности.

В качестве подтверждения вышесказанного В.Л. Шапошников и Э.А. Безуглый, исследуя деятельность государственных органов и общественности по профилактике правонарушений, признают её как форму участия последних в ООП [7, с. 31]. Следовательно, *участие граждан в ООП* не предусматривает только индивидуальное участие, а также совместную деятельность с ОВД по непосредственному участию в ООП. В рассматриваемое понятие закладывается, в том числе, и опосредованное, т.е. косвенное участие, посредством которого достигается укрепление общественного порядка.

Таким образом, *участие граждан в ООП* представляет собой как самостоятельную, так и осуществляемую совместно с ОВД деятельность граждан и их объединений непосредственно по ООП, а также иную совместную деятельность, направленную на его укрепление и реализуемую государственными органами, организациями, объединениями и гражданами в пределах своей компетенции.

Дальнейшее, более детальное, рассмотрение указанного определения представляется актуальным через призму механизма административно-правового регулирования.

Впервые понятие *механизм административно-правового регулирования* начал использовать И.И. Веременико, рассматривая его как совокупность административно-правовых средств, воздействующих на общественные отношения в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства [8, с. 27]. Предложенное им в советский период определение актуально и в настоящее время, что подтверждается позициями А.П. Коренева [9, с. 43], Л.М. Рябцева [10, с. 18], Л.Л. Попова [11, с. 217]. Изучение мнений указанных авторов показывает, что в качестве административно-правовых средств, регулирующих конкретные общественные отношения, лежат две основные теории: теория действия права и теория действия государства. Таким образом, при исследовании понятия административно-правовое регулирование в качестве методологической основы наиболее предпочтительным видится комплексный подход, подразумевающий объединение правовой и государственной составляющих механизма административно-правового регулирования. Следовательно, сам процесс административно-правового регулирования представляет собой процесс воздействия административно-правовых средств, реализуемых государством, на конкретные правоотношения для достижения поставленных государством целей [11, с. 217].

Закономерно возникает вопрос о содержании административно-правовых средств, при помощи которых достигается административно-правовое регулирование конкретных общественных отношений.

В этой связи С.С. Алексеев, рассматривая «понятие правовые средства», отмечает, что это именно та категория, которая выражает новый подход к праву. Возможности правовых средств позволяют решить разнообразные проблемные ситуации. Характерными признаками правовых средств выступают их принудительный характер и реализация в виде принудительных мер [12, с. 243]. Рассматривая административно-правовые средства как составную часть правовых средств следует обратить внимание на диссертационное исследование И.Л. Федчука, в котором он рассмотрел содержание указанных средств и выделил следующие их признаки:

- основная задача административно-правовых средств – регулирование общественных отношений для достижения заданных целей;
- применение административно-правовых средств охватывает содержание правовой деятельности конкретных субъектов, предусматривающей правовые последствия;
- область применения административно-правовых средств – сфера управленческой деятельности;
- административно-правовые средства – правовой инструментарий государства [13, с. 53].

⁸ Об основах деятельности по профилактике правонарушений [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2014 г., № 122-3: в ред. Закона Респ. Беларусь от 17.07.2023 г. № 292-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2024.

С учетом указанных признаков, административно-правовые средства представляют собой способы формирования, изменения или прекращения общественных отношений в соответствии с задачами и целями, стоящими перед государством [13, с. 53].

В юридической науке административно-правовые средства представлены в качестве:

- административно-правовых отношений;
- административно-правовых норм;
- актов применения административно-правовых норм;
- актов толкования административно-правовых норм;
- юридических фактов [9, с. 42; 10, с. 18; 11, с. 71–74].

Указанные административно-правовые средства направлены на построение такой системы общественных отношений, которая призвана обеспечить эффективный порядок какой-либо деятельности.

Таким образом, под административно-правовым регулированием в любой сфере можно рассматривать деятельность государства, которая направлена посредством воздействия административно-правовых средств на конкретные общественные отношения с целью их упорядочения и прогрессивного развития. Указанное модельное определение актуально и для регулирования общественных отношений в сфере участия граждан в ООП.

Следовательно, *административно-правовое регулирование участия граждан в ООП* – основанная на административно-правовых средствах деятельность государства по регулированию общественных отношений, возникающих в связи с участием граждан и их объединений в охране общественного порядка, с целью их упорядочения и устойчивого развития.

Заключение. Проведенное нами исследование показывает, что для поддержания эффективной деятельности правоохранительной системы во взаимодействии с гражданским обществом важное значение приобретает понимание роли государства в сфере административно-правового регулирования участия граждан в ООП. В этой связи, сформулированные на основе теоретико-правового анализа определения терминов *участие граждан в ООП* и *административно-правовое регулирование участия граждан в ООП* способствуют более точному уяснению деятельности государства по регулированию рассматриваемых общественных отношений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Мытник П.В. Правоохранительная деятельность и правоохранительные органы как предмет дисциплины «Судоустройво» // Вестн. Акад. МВД Респ. Беларусь. – 2015. – № 2. – С. 123–130.
2. Лазарев В.В. Общая теория права и государства: учеб. / под ред. В.В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1996. – 472 с.
3. Аврутин Ю.Е. Государство и право. Теория и практика: учеб. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. – 503 с.
4. Краснобаева Л.А. Государственная служба в правоохранительных органах // Вестн. Гродн. гос. ун-та имени Янки Купалы. Сер. 4. Правоведение. – 2014. – № 1(168). – С. 9–13.
5. Бибило В.Н. Судоустройство: учеб. – Минск: Право и экономика, 2001. – 328 с.
6. Козелецкий И.В. О понятии «правоохранительные органы» // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов: Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 21 февр. 2019 г.: тез. докл. / Акад. Мин-ва внутренних дел Респ. Беларусь. – Минск, 2019. – С. 56–57.
7. Шапошников В.Л., Безуглый Э.А. Профилактика правонарушений как форма участия граждан в охране общественного порядка // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2018. – № 3. – С. 30–35.
8. Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере общественного порядка: в 2 ч. – М.: Изд-во Всесоюз. науч.-исслед. ин-та МВД СССР, 1981. – Ч. 1: Предмет и понятие. – 111 с.
9. Корнев А.П. Административное право России: в 3 ч. / Моск. юрид. ин-т МВД России. – 2-е изд., с изм. и доп. – М.: Щит-М, 1997. – 279 с.
10. Административное право: учеб. пособие / Л.М. Рябцев и др.; под общ. ред. Л.М. Рябцева. – Минск: Амалфея, 2009. – 432 с.
11. Административное право России: учеб. для студентов высших учебных заведений / Л.Л. Попов [и др.]; под общ. ред. Л.Л. Попова. – М.: Проспект, 2010. – 745 с.
12. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М.: НОРМА, 2001. – 752 с.
13. Федчук И.Л. Административно-правовые средства противодействия правонарушениям, совершаемым в сфере семейно-бытовых отношений: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Минск, 2011. – 162 с.

Поступила 19.03.2024

ON THE ISSUE OF THE ESSENCE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF CITIZENS' PARTICIPATION IN THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER

S. KOLIOSKO

(Military Academy of the Republic of Belarus, Minsk)

The protection of public order is one of the most important functions of the state, with proper implementation of which the normal progressive development of society is possible. The participation of citizens in the protection of public

order is often unreasonably overlooked by scientific research, since attention is paid only to the activities of law enforcement agencies in this area. We believe that the potential of citizens' participation in the protection of public order is underestimated and needs additional scientific analysis and improvement of regulatory regulation of such activities.

The article examines the essence of the concept of administrative and legal regulation of citizens' participation in the protection of public order by studying its content as a set of legal categories "participation of citizens in the protection of public order" and "mechanism of administrative and legal regulation". The analysis made it possible to formulate the author's definitions of the concepts "participation of citizens in the protection of public order" and "administrative and legal regulation of citizens' participation in the protection of public order".

Keywords: *administrative and legal regulation, participation of citizens in the protection of public order, public order, law and order.*