

УДК 342.9

DOI 10.52928/2070-1632-2025-71-2-95-99

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН
В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, ГЕНЕЗИС****С.С. КОЛЁСКО***(Военная академия Республики Беларусь, Минск)*

Участие граждан в охране общественного порядка нередко необоснованно упускается из вида научных исследований, поскольку внимание уделяется только деятельности правоохранительных органов в данной сфере, что негативно влияет, в том числе, и на административно-правовое обеспечение рассматриваемых правоотношений. В статье рассмотрено понятие «административно-правовое обеспечение участия граждан в охране общественного порядка» посредством изучения его содержания, исследования мнений и позиций ученых, рассматривавших применение правовой конструкции «административно-правовое обеспечение» для решения проблем в области правового сопровождения деятельности органов исполнительной власти. Также исследованы теоретико-правовые взгляды на проблему участия граждан в охране общественного порядка, позволившие раскрыть эволюцию административного законодательства, регламентирующего правоотношения в рассматриваемой сфере. Проведенный анализ позволил сформулировать авторское определение понятия «административно-правовое обеспечение участия граждан в охране общественного порядка», осуществить периодизацию формирования и развития данного социально-правового явления.

Ключевые слова: правовое обеспечение, административно-правовое обеспечение, административно-правовые нормы, участие граждан в охране общественного порядка, общественный порядок, ретроспективный анализ.

Введение. Понятие *правовое обеспечение* и производное от него *административно-правовое обеспечение* все активнее используются учеными в научных исследованиях в области правового сопровождения деятельности органов исполнительной власти. Вместе с тем, определения данных правовых конструкций до настоящего времени остаются слабо разработанными, противоречивыми, а их использование в юридической науке и практике – ограниченным. Так, анализ научных трудов и нормативных правовых актов, посвященных проблемам управления, позволяет говорить о том, что точной формулировки понятия *административно-правовое обеспечение* на данный момент не существует. Отсутствие единства мнений ученых в отношении содержания понятия *административно-правовое обеспечение* закладывает дифференциацию в предлагаемые научные определения данной конструкции.

Основная часть. Использование конструкции *административно-правовое обеспечение* в сфере участия граждан в охране общественного порядка представляется актуальным ввиду отсутствия либо низкой эффективности административно-правовых норм, которые непосредственно влияют на упорядочение и устойчивое развитие указанных правоотношений. Так, анализ Закона Республики Беларусь «Об участии граждан в охране правопорядка»¹, его воздействия на рассматриваемые правоотношения позволяет определить нормы права, нуждающиеся в изменении и дополнении:

– Рассматриваемый Закон раскрывает содержание только двух организационно-правовых форм – добровольных дружин и советов общественных пунктов, при этом игнорируя иные: индивидуальное участие, внештатное сотрудничество, участие в объединениях граждан, содействующих правоохранительным органам в охране правопорядка.

– Рост темпов проникновения информационных технологий во все сферы жизнедеятельности государства и человека и связанное с ним негативное воздействие противоправной информации на состояние общественного порядка обуславливают необходимость поиска дополнительных возможностей, в том числе привлечение граждан и их объединений, направленных на минимизацию указанного негативного воздействия.

– Закон Республики Беларусь «Об участии граждан в охране правопорядка» не раскрывает порядок и организацию взаимодействия с государственными и местными органами власти, что нивелирует ответственность обеих сторон в вопросах эффективности и качества.

– Важной проблемой в реализации норм Закона Республики Беларусь «Об участии граждан в охране правопорядка» видится низкая заинтересованность граждан в совместном с государственными органами поддержании общественного порядка, что связано с недостаточной регламентацией их административно-правового статуса, отсутствием действенной и эффективной системы мер материального стимулирования рассматриваемой категории граждан. Действующая редакция указанного Закона в усеченном виде определяет административно-правовой статус только для членов добровольных дружин.

Наличие правовых пробелов и норм права, не отвечающих современным требованиям в рассматриваемой сфере, делает очевидным актуальность внесения изменений и дополнений в Закон «Об участии граждан в охране правопорядка» либо принятия нового нормативного правового акта, который с учетом вариантов решения имеющихся проблем и опорой на международный опыт обеспечит упорядочение и устойчивое развитие правоотношений в рассматриваемой сфере. В этой связи уяснение сущности *административно-правового обеспечения участия граждан в охране общественного порядка* приобретает фундаментальное значение.

¹ URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H11400122>.

Для уяснения сущности понятия *административно-правовое обеспечение*, во-первых, раскроем лексическое значение слова *обеспечение*, содержание которого наиболее полно выражено в его глагольной форме (обеспечить). Толковый словарь Ожегова² дает следующие трактовки указанного слова: «снабдить чем-нибудь в нужном количестве; сделать вполне возможным, реально выполнимым; предоставить достаточные материальные средства к жизни», то есть главной функцией выступает создание всех необходимых условий для осуществления чего-либо (в контексте рассматриваемых правоотношений – необходимых условий для участия граждан в ООП).

Обратимся к взглядам ученых, рассматривавших дефиницию *правовое обеспечение* как первооснову.

Так, И.Л. Бачило [1, с. 127], Н.И. Рыжак [2, с. 117], применяя конструкцию *правовое обеспечение* в исследуемых ими общественных отношениях, указывают на ключевую роль в указанном процессе именно права. Н.И. Рыжак справедливо утверждает, что «надежное правовое обеспечение любой сферы общественных отношений возможно лишь при условии достижения сбалансированной гармоничной связи правовых норм» [2, с. 117]. Получается, *правовое обеспечение* заключается в упорядочении системы общественных отношений и придании им необходимого уровня нормативности. Другими словами, *правовое обеспечение* представляет собой совокупность правовых норм, которые способствуют необходимому развитию конкретных общественных отношений. При этом дефиниция *административно-правовое* указывает на то, что этот процесс осуществляется посредством применения норм административного права. Что важно, применение конструкции *административно-правовое обеспечение* видится в тех случаях, когда уровень правовой урегулированности конкретных общественных отношений в управленческой сфере еще далек от идеального, где происходит постоянное совершенствование административно-правовой основы её функционирования. Вместе с тем понимание и применение дефиниции *административно-правовое обеспечение* представлено учеными в диаметрально-противоположных позициях.

Например, М.Ю. Зеленков [3, с. 69], В.А. Козбаненко [4, с. 86], Н.И. Рыжак [2, с. 117] *административно-правовое обеспечение* представляют «как систему нормативных правовых актов, регулирующих организацию и деятельность субъектов государственного управления». Как «деятельность субъектов государственного управления, представленную через принятие административно-правовых норм в конкретной сфере общественных отношений», видят *административно-правовое обеспечение* О.В. Гиммельрейх³, М.В. Губич⁴, В.В. Зиновенко⁵, А.С. Кривонощенко⁶.

Несмотря на имеющиеся различия в подходах к пониманию конструкции *административно-правовое обеспечение*, можно выделить общее для обоих определений. Во-первых, центральное место в них принадлежит административно-правовым нормам, как источнику указанного обеспечения, независимо от того выступают они предметом исследования либо основой деятельности субъектов государственного управления. Во-вторых, понятие *административно-правовое обеспечение* трактуется обеими группами ученых еще и как деятельность субъектов государственного управления по *установлению* административно-правовых норм либо по их *исполнению*. Вместе с тем, опираясь на смысловое значение слова «обеспечение», представляется, что указанная деятельность должна быть всесторонней, т.е. и *устанавливающей*, и *обеспечивающей*.

Таким образом, *административно-правовое обеспечение участия граждан в охране общественного порядка* представляет собой деятельность субъектов государственного управления по установлению и (или) реализации административно-правовых норм, направленных на упорядочение и устойчивое развитие правоотношений в сфере участия граждан в охране общественного порядка.

Любой процесс допустимо считать достаточно исследованным, если он рассмотрен в диалектике развития всех его составляющих и взаимосвязи с происходящими событиями. В этой связи исследование основных этапов генезиса теоретико-правовых взглядов на проблему административно-правового обеспечения участия граждан в охране общественного порядка важно для выявления постоянных и переменных факторов, влияющих на развитие рассматриваемых правоотношений в современных изменившихся реалиях. В целях исследования генезиса административно-правового обеспечения участия граждан в охране общественного порядка использовался метод ретроспективного анализа, позволивший установить основные характерные черты и тенденции развития рассматриваемого социально-правового явления, выделить основные историко-правовые периоды его развития.

Административно-правовое обеспечение участия граждан в охране общественного порядка в исторической ретроспективе формировалось под воздействием отношений, складывающихся между государством и обществом, общественно-политической обстановкой в стране, что и повлияло на выделение основных его историко-правовых периодов:

² 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. – 848 с. – С. 521.

³ Гиммельрейх О.В. Административно-правовое обеспечение безопасности на железнодорожном транспорте: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь. – Минск, 2016. – 26 с. – С. 5.

⁴ Губич М.В. Административно-правовое обеспечение безопасности сотрудников органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь. – Минск, 2015. – 23 с. – С. 5.

⁵ Зиновенко В.В. Административно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в Республике Беларусь: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь. – Минск, 2016. – 24 с. – С. 4.

⁶ Кривонощенко А.С. Административно-правовое обеспечение экологической безопасности в Республике Беларусь: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь. – Минск, 2014. – 25 с. – С. 4.

– I период (1881–1917 гг.) – формирование законодательства Российской империи в сфере участия граждан в охране порядка. 1 марта 1881 г. произошло убийство Александра II, которое послужило катализатором реформирования всей полицейской системы Российской империи и основанием для принятия 14 августа 1881 г. положения «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия»⁷. Как нормативная основа, указанное положение стало источником преобразований в сфере обеспечения общественного спокойствия в стране, выступив, помимо прочего, детерминантом появления впервые в Российской империи добровольной народной охраны. Образование добровольной народной охраны как самостоятельного добровольного объединения граждан по охране порядка, её нормативное закрепление выступило основой административно-правового обеспечения участия граждан в охране общественного порядка в Российской империи. В дальнейшем, вплоть до 1917 г., административно-правовое обеспечение в указанной сфере характеризовалось последующим нормативным закреплением гражданских институтов в области ООП, их регламентацией.

– II период (1917–1959 гг.) – становление и развитие правовой регламентации участия граждан в охране общественного порядка СССР. Упразднение законодательства Российской империи и одновременно выработка Советским государством наиболее оптимального эффективно действующего механизма правовой регламентации участия граждан в охране общественного порядка. Замена в рассматриваемый период гражданско-правовых методов регулирования общественных отношений на административные обусловила характер административно-правового обеспечения участия граждан в ООП, которое заключалось в нормативном закреплении таких форм, как ОСОДМИЛ (Общества содействия милиции) [5, с. 235] и БРИГАДМИЛ (Бригады содействия милиции) [6, с. 99]. Правовое оформление указанных форм объяснялось социалистическим преобразованием правоохранительной системы, которая, по замыслу руководства страны, должна была состоять из постоянного состава сотрудников НКВД, число которых предполагалось свести до минимума, а также из «милиционной службы», обеспечиваемой переменным составом, состоящим из гражданского населения в порядке общественной повинности. Однако «милиционная система», которую так внедряло советское партийное руководство в ответ на неэффективность правоохранительной системы, так и не смогла заменить постоянного состава сотрудников НКВД.

– III период (1959–1991 гг.) – оптимизация правовой регламентации участия граждан в охране общественного порядка СССР: постепенная и частичная передача полномочий в охране общественного порядка добровольным общественным структурам. Во второй половине 50-х гг. общественно-политическая обстановка в СССР (Хрущевская «Оттепель») характеризовалась изменением вектора развития, а именно движением к построению коммунистического общества. Стремление к этой цели стимулировало создание и распространение новых теоретических концепций и принципов. Они были направлены на максимальное вовлечение общественности в государственное управление. Это рассматривалось как возврат к ленинскому видению сути народного государства и одновременно, – как освобождение от сталинского наследия. Начиная с середины 1950-х гг., руководство СССР активно использовало идею поэтапной трансформации функций государственных органов общественными структурами по мере приближения к коммунизму, что стало ключевым моментом повседневной практики во всех областях общественной жизни. Принятие этого принципа в значительной степени отразилось и на модернизации системы привлечения общественности к участию в ООП, став одной из причин упразднения в 1958 г. БРИГАДМИЛ.

На смену военизированным формам участия граждан в охране общественного порядка (ОСОДМИЛ и БРИГАДМИЛ) пришли ДНД (добровольные народные дружины), имевшие качественное отличие от своих предшественников⁸. Помощь граждан в ООП в указанный период ассоциировалась с реализацией их конституционного права на участие в управлении делами государства и считалась почетной общественной обязанностью. Административно-правовое обеспечение рассматриваемой деятельности на данном этапе характеризовалось всесторонней регламентацией общественных отношений⁹ и способствовало росту общественного правосознания и гражданской инициативы, которые нашли свое отражение в многообразии добровольных общественных структур с широкими полномочиями в правоохранительной сфере.

Начиная с 1987 г., в так называемый период Перестройки, ознаменовавший системный кризис во всех сферах жизнедеятельности государства, наблюдается резкое снижение общественной активности в вопросах охраны общественного порядка. Переход предприятий на хозрасчет, внедрение арендного подряда, стремление к сокращению непроизводительных расходов, несмотря на их социальную значимость, становились причиной прекращения деятельности многих ДНД и ОПОП [7, с. 149]. Вместе с тем стоит отметить, что именно в этот период шла подготовка ряда законопроектов, направленных на правовое оформление участия граждан в охране

⁷ URL: <https://histrf.ru/read/articles/izdaniie-polozhieniia-o-mierakh-k-okhranieniiu-ghosudarstviennogho-poriadka-i-obshchestviennogho-spokoistviiia-event>.

⁸ URL: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/409315-postanovlenie-tsentralnogo-komiteta-kpss-i-soveta-ministrov-sssr-ob-uchastii-trudyaschihsya-v-ohrane-obschestvennogo-poryadka-v-strane-2-marta-1959-g-locale-nil-218>.

⁹ URL: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/405137-postanovlenie-soveta-ministrov-rsfsr-i-vesoyuznogo-tsentralnogo-soveta-professionalnyh-soyuzov-ob-utverzhdenii-polozheniya-o-dobrovolnyh-narodnyh-druzhinah-rsfsr-po-ohrane-obschestvennogo-poryadka-30-marta-1960-g-locale-nil-435>; URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_5790.htm; URL: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/419210-postanovlenie-tsentralnogo-komiteta-kpss-i-soveta-ministrov-sssr-o-dalneyshem-sovershenstvovanii-devyatnosti-dobrovolnyh-narodnyh-druzhin-po-ohrane-obschestvennogo-poryadka-20-maya-1974-g-locale-nil-379>.

общественного порядка: «Об общих началах профилактики преступлений в СССР», «Об основах правового положения общественных правоохранительных формирований», «О правовой защищенности лиц, выполняющих служебные обязанности или общественный долг по охране общественного порядка» [8, с. 124]. Однако ввиду «парада суверенитетов» и последовавшего затем распада СССР, конфликта законодательств республик с общесоюзным законодательством эти проекты так и не были реализованы [8, с. 124].

– V период (1991–2003 гг.) – формирование национального законодательства, регулирующего участие граждан в охране общественного порядка. В связи с распадом СССР и объявлением государственного суверенитета Республики Беларусь нормативные правовые акты бывшего Союза, регулирующие деятельность по охране общественного порядка, утратили свою силу, в то время как новые не были приняты. Как результат, в стране активизировался процесс распада добровольных народных дружин. Накопленный опыт участия граждан по взаимодействию с милицией практически перестал быть востребованным. Вследствие отрицательного отношения общества к власти происходила деструктуризация советской правоохранительной системы, исключавшая гражданскую инициативу. Дальнейшее ухудшение криминогенной обстановки в середине 90-х потребовало усиления роли государства в обеспечении порядка и активизировало его деятельность по формированию административно-правового обеспечения указанных правоотношений.

– VI период (2003 г. – настоящее время) характеризуется принятием 26 июня 2003 г. Закона Республики Беларусь «Об участии граждан в охране правопорядка», который закрепил правовую основу участия граждан в охране общественного порядка на современном этапе.

Таким образом, в основу предложенной периодизации положен критерий выявления в обозначенные периоды административно-правовых норм, оказавших значительное влияние на развитие института участия граждан в охране общественного порядка. Данная периодизация показывает генезис административно-правового обеспечения участия граждан в охране общественного порядка, систематизирует полученный опыт в исторической ретроспективе, способствует выявлению направлений правовой регламентации рассматриваемых правоотношений на современном этапе.

Заключение. Работа над установлением либо изменением административно-правовых норм, целью которых является устойчивое развитие правоотношений в сфере участия граждан в охране общественного порядка и составляет *основу административно-правового обеспечения в рассматриваемой сфере.*

Вместе с тем обзор теоретико-правовых взглядов показывает, что, не взирая на достаточный объем специальной литературы по теме исследования, проблема административно-правового обеспечения участия граждан в ООП должного комплексного концептуального освещения не получила. Указанное обстоятельство обусловило необходимость дальнейшего исследования правоотношений в рассматриваемой сфере, в том числе, посредством изучения генезиса данного социально-правового явления.

Генезис административно-правового обеспечения участия граждан в охране общественного порядка показал, что в эволюции административного законодательства, регламентирующего общественные отношения в рассматриваемой сфере, представляется возможным выделить ряд историко-правовых периодов:

- I период (1881–1917 гг.);
- II период (1917–1959 гг.);
- III период (1959–1991 гг.);
- IV период (1991–2003 гг.);
- V период (2003 г. – настоящее время).

ЛИТЕРАТУРА

1. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы. – М.: Наука, 1984. – 202 с.
2. Рыжак Н.И. Правовое регулирование деятельности спецслужб в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. – 2-е изд. – М.: ЭДАС ПАК, 2000. – 371 с.
3. Зеленков М.Ю. Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI веке. – М.: Моск. гос. ун-т путей сообщ., 2002. – 209 с.
4. Козбаненко В.А. Правовые основы государственного управления: общая часть: учеб. и науч.-практ. пособие. – М.: Гос. ун-т упр., 2002. – 233 с.
5. Шведов В.В. Общества содействия милиции в правоохранительной деятельности РСФСР (1928–1932 гг.) // Историко-педагогические чтения – 2005. – № 19. – С. 234–244.
6. Жакупова Д.М., Киселев А.И., Пальчикова М.А. Понятие и история возникновения народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности // Правопорядок: история, теория, практика. – 2017. – № 3(14). – С. 97–106.
7. Ананич В.А. Милиция и общественность на страже правопорядка: на примере Беларуси 1968–1992 гг. / под ред. Н.И. Ильинского. – Минск: Навука і тэхніка, 1993. – 174 с.
8. Макеева И.А., Лясевич Т.Г., Дрозд А.О. Участие населения российского государства в охране общественного порядка в XX – начале XXI века (историко-правовой и административно-правовой аспекты) // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2017. – № 4(50). – С. 122–126.

Поступила 21.04.2025

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT FOR THE PARTICIPATION OF CITIZENS
IN THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER: CONCEPT, CONTENT, GENESIS****S. KOLIOSKO***(Military Academy of the Republic of Belarus, Minsk)*

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, which negatively affects, among other things, the administrative and legal support of the legal relations in question.

The article discusses the concept of «administrative and legal support for the participation of citizens in the protection of public order» by studying its content, researching the opinions and positions of scientists who considered the application of the legal structure «administrative and legal support» to solve problems in the field of legal support for the activities of executive authorities. The theoretical and legal views on the problem of citizens' participation in the protection of public order have also been studied, which have made it possible to reveal the evolution of administrative legislation regulating legal relations in this area. The analysis made it possible to formulate the author's definition of the concept of «administrative and legal support for the participation of citizens in the protection of public order», to carry out the periodization of the formation and development of this socio-legal phenomenon.

Keywords: *legal support, administrative and legal support, administrative and legal norms, participation of citizens in the protection of public order, public order, retrospective analysis.*