law-formation process // Electronic supplement to the Russian legal journal] 2010. No. 2. P. 5–13.

21. Korobova A. P. Ponyatie i struktura pravovoj politiki // Pravovaya politika Rossii: teoriya i praktika [The concept and structure of legal policy // Legal policy of Russia: theory and practice] / under edition of N. I. Matuzov and A. V. Mal'ko. M. : TK Velbi : Prospect, 2006. P. 92–125.

Юрий Валерьевич Шилов

*Доцент кафедры публичного права
Пермского института ФСИН России,
кандидат юридических наук, доцент
E-mail: shilov_yura_1968@mail.ru*

Некоторые актуальные теоретико-правовые подходы к решению вопросов охраны общественного порядка в современных условиях

Аннотация. Актуальность темы исследования обусловлена особой значимостью вопросов формирования концептуальных основ правового регулирования охраны общественного порядка с учетом современных тенденций. Предметом исследования выступили теоретико-правовые проблемы и отдельные аспекты реализации охранительной функции со стороны соответствующих субъектов. Цель работы – провести критический анализ существующих подходов в правовом обеспечении и организации охраны общественного порядка, обозначении новых тенденций и перспектив развития общественных отношений в данной сфере. Использовались как теоретические – анализ, синтез, дедуция, аналогия, конкретизация, так и практические – наблюдение, сравнение, описание – методы исследования. Научная новизна исследования состоит в фокусировании внимания на необходимости расширения спектра проблем, пересмотра отдельных положений действующего законодательства с учетом выявленных противоречий и перспективных направлений. Автором предложена собственная трактовка категории «охрана общественного порядка».

Ключевые слова: общественный порядок, правопорядок, общественная безопасность, охрана, обеспечение, нормативное регулирование.

17

Yury Valer'evich Shilov

*Associate Professor of Public Law
department, Perm Institute of the Federal
penitentiary service of Russia,
Candidate of Legal sciences, Docent*

Some Topical Theoretical and Legal Approaches to Solving Issues of Public Order Protection in Modern Conditions

Annotation. The author of the present paper claims that the theme of the work is relevant because the issues of forming conceptual foundations for legal regulation in the sphere of public order protection are characterized as especially important ones in the prism of current trends. The subject of the research is theoretical and legal issues and some particular aspects in realization of securing function by appropriate bodies. The

work is aimed to provide critical analysis of current approaches to legal insurance and organization of public order protection; to define new tendencies and perspectives for the development of public relations in this field. The author applies the following research methods: analysis, synthesis, deduction, analogy, particularization, as well the following practical ones: observation, comparison, description. The newness of the article is due to focusing on the need to extent issues spectrum to review some particular provisions in current legislation in the context of found collisions and perspective directions. The author proposes his own interpretation of the category of "public order protection".

Keywords: *public order, law, public security, protection, insurance, legal regulation.*

Современное социальное управление представляет собой упорядочивающее воздействие на определенную общественную систему (подсистему, организованный коллектив, общественный институт, социальную группу, отдельного гражданина) с целью приведения ее в соответствие с закономерностями окружающей среды, моральными и правовыми установками.

При этом вопросы формирования базовых человеческих потребностей традиционно увязаны с построением эффективной государственной системы защиты от преступных и иных противоправных посягательств, непосредственным выражением которых выступает общественный порядок. В связи с этим согласимся, что «определение понятия общественного порядка, понимание его сущности и содержания как объекта административно-правовой защиты — практическая задача юридической науки» [1, с. 65].

Понятие «общественный порядок» традиционно выступает одной из важнейших категорий — как с точки зрения изучения общей теории права, так и в рамках исследования в отраслевом, прежде всего, административном законодательстве. Данная социально-правовая конструкция рассматривается с разных сторон и под разными углами зрения. Исследованию подвергаются не только суть и сущностные признаки данного явления, но и его значение, элементы (компоненты), обуславливающие внутренние и внешний факторы, механизмы его формирования, способы охраны и пр.

Объясняется это достаточно объемным содержанием данной социально-правовой конструкции, включающей самые разнообразные формы взаимодействия людей и коллективных образований, основанных на нормах морали, обычаях, традициях, ритуалах и, конечно, правовых нормах. В таком широком понимании общественный порядок подразумевает соблюдение всеми членами человеческого сообщества особого порядка, складывающегося на основе различных социальных регуляторов, затрагивающих поведение людей и ориентированных на следование всеми членами человеческого сообщества единообразным идеологическим, организационным, социокультурным, волевым и иным установкам. Содержание таких установок определяется также характером экономических отношений, самой природы человека, конкретными условиями развития общества и государства.

Организация охраны общественного порядка — это, в первую очередь, осуществление государственными органами и общественными формированиями комплекса управленческих функций, направленных на обеспечение целенаправленной, согласованной и эффективной деятельности по непосредственной охране порядка и безопасности, защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств.

Очевидно, что в силу бурного развития информационных технологий в дополнительном осмыслении и корректировке нуждается система средств регулирования общественного порядка, ориентированная сегодня на современные технические, программные, лингвистические, правовые и организационные

средства, включая телекоммуникационные каналы и автоматизированные системы управления различными процессами. Указанные возможности, помимо прочего, способствуют эффективному сбору, формированию, обработке, передаче, систематизации и обмену информацией о состоянии общественного порядка и общественной безопасности.

Согласимся, что основной объем действий по поддержанию конституционного правопорядка выполняют именно органы исполнительной власти, прежде всего — правоохранительные [2, с. 25]. Правопорядок обеспечивается публичной администрацией, при этом, пожалуй, наиболее важную роль в этой деятельности играет правоохранительный сегмент системы органов исполнительной власти — полицейские органы, которые по своему функциональному назначению являются «инквизиционными» и поддерживают правопорядок, используя все многообразие правовых инструментов принудительного характера [3, с. 19].

Нормативно определено, что базовым элементом системы обеспечения общественного порядка и противодействия преступности является полиция [4], предназначение которой согласно Федеральному закону от 07.02.2011 № 3-ФЗ (в ред. от 21.12.2021) «О полиции» [5] состоит, в том числе, в охране общественного порядка и собственности, обеспечении общественной безопасности.

В силу этого для достижения национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 г. по сохранению населения, здоровья и благополучия людей, поддержанию комфортной и безопасной среды для жизни [6], деятельность органов внутренних дел в перспективе четко ориентирована на решение обозначенных задач.

Охрана общественного порядка включает различные группы социальных отношений и связей между людьми, складывающихся в отличающихся по своей специфике сферах жизнедеятельности. Наиболее востребованными, с точки зрения значимости обеспечения безопасности, выступают следующие вопросы: организации проведения культурно-зрелищных публичных и досуговых массовых мероприятий и спортивных командных соревнований; контроля (надзора) за соблюдением установленных судом запретов и ограничений отдельным категориям граждан; профилактики правонарушений и работы с несовершеннолетними; охраны правопорядка в общественных местах в вечернее и ночное время посредством патрулирования подвижных нарядов; защиты интересов граждан в части соблюдения природоохранного и санитарно-эпидемиологического законодательства; контроля регистрационного и миграционного режима в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства; профилактики экстремизма и терроризма; контроля соблюдения законодательства в сфере дорожного движения и пр.

Как представляется, сегодня требуется разработать более четкий механизм, определяющий точное место и роль государственных структур и общественных формирований правоохранительной направленности в реализации государственной политики по поддержанию необходимого уровня стабильности в сфере общественной безопасности.

Государственная политика в рассматриваемой сфере предполагает, в том числе, совершенствование механизмов участия граждан и общественных организаций. Так, роль граждан в охране общественного порядка подразумевает, прежде всего, оказание ими посильной помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в выполнении профессиональных функций.

В связи с этим отметим, что востребованными, но не в полной мере реализуемыми вариантами взаимодействия с гражданами могут быть: а) использование возможностей общественных советов при органах публичной власти по определению приоритетов в вопросах охраны правопорядка; б) общественная

оценка эффективности реализации полномочий в действиях органов публичной власти; в) проведение общественных обсуждений, опросов и слушаний, в том числе, по фактам злоупотребления правом, нарушения прав и свобод граждан; г) привлечение представителей религиозных конфессий к проведению профилактических, просветительских и иных подобных мероприятий среди детей и подростков; д) использование дополнительных приданных сил (волонтерских, добровольческих) при проведении поисковых, эвакуационных мероприятий; е) развитие новых форм привлечения к вопросам обеспечения безопасности территориальных казачьих формирований и добровольных народных дружин; ж) использование материально-технических, информационных ресурсов социально активной частью населения; з) совершенствование и модернизация организационно-правовых основ привлечения общественности к проблемам обеспечения безопасности дорожного движения и пр.

Применительно к рассматриваемой тематике современные исследователи акцентируют свое внимание на совершенствовании вопросов взаимодействия органов правопорядка с обществом на основе внедрения новых информационных технологий [7]; преодолении разобщенности контрольной деятельности государственных, муниципальных органов и общественных структур [8]; активизации собственных инициатив граждан по осуществлению общественного контроля [9]; обеспечении общественного порядка и безопасности на объектах транспортной инфраструктуры [10]; расширении правовых возможностей привлечения к юридической ответственности за совершение отдельных действий [11]; развитии практики участия граждан в формировании новых структур общественного контроля [12]; трансформации правопорядка под влиянием искусственного интеллекта [13] и других важных аспектах.

Как представляется, сегодня целесообразно вновь вернуться к осмыслению и системному анализу возможности создания на отдельных территориях муниципальных образований органов муниципальной (местной) милиции (полиции), функционирующих вне рамок структуры местной администрации. Несмотря на наличие замечаний по предлагавшемуся ранее проекту федерального закона «О муниципальной милиции в Российской Федерации», сегодня имеет смысл отбросить политическую и лоббистскую составляющие и взвешенно оценить имеющиеся положительные моменты, касающиеся перспектив создания на территории муниципалитетов самостоятельных негосударственных органов по охране общественного порядка помимо системы Министерства внутренних дел РФ. Принципиально важно определить объем и характер полномочий муниципальных милиционеров, закрепить способы и методы осуществления правоприменительных функций, обозначить наиболее эффективные формы их взаимодействия с органами государства, сформулировать правовые и организационные основы прохождения службы, обозначить основы социально-правовой защиты сотрудников, урегулировать вопросы контроля за осуществлением властных полномочий и пр.

Логичным бы было определение (нормативное закрепление) для муниципальной (местной) милиции конкретных направлений ее деятельности с акцентом на использование исключительно административно-правовых средств, включая: а) обеспечение безопасности граждан во время проведения массовых мероприятий и в ночное время; б) содействие органам государства в период действия режима чрезвычайного положения и иных административно-правовых режимов; в) контроль за соблюдением установленного порядка на ярмарках, рынках, кладбищах и иных общественных местах; г) защиту интересов граждан в сфере торговли и прав потребителей; д) контроль за благоустройством муниципальной территории, обращением с бытовыми

отходами и вывозом мусора; е) соблюдение правил содержания домашних животных и парковки на внутридомовых территориях; ж) оказание помощи гражданам при техногенных катастрофах, авариях и стихийных бедствиях и иные функциональные составляющие.

Подводя итог, можно предложить следующее определение категории «охрана общественного порядка»: это комплексная система используемых организационно-правовых, материально-технических и информационно-технологических средств, тактических приемов и специальных методов в деятельности уполномоченных субъектов публичной власти и представителей гражданского общества, обеспечивающая с учетом обстановки защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств в общественных местах.

Очевидно, что за рамками исследования осталось множество других аспектов, каждый из которых по-своему влияет на решение общезначимых задач по обеспечению личной и общественной безопасности, защите и поддержанию стабильности наиболее важных социальных явлений и процессов.

С учетом складывающейся в стране социально-политической обстановки следует последовательно и обстоятельно проанализировать существующий механизм реализации государственной политики, направленной на формирование эффективной системы обеспечения общественного порядка и безопасности населения. Необходима оценка объема и содержания полномочий системы соответствующих органов государственного и муниципального управления, анализ упорядоченности всего комплекса используемых организационно-управленческих, социально-правовых, информационно-технических средств воздействия, эффективности используемых тактических приемов в зависимости от конкретно складывающейся обстановки. Требуется дальнейшего совершенствования нормативная основа, как федерального и регионального, так и ведомственного уровня, что предполагает грамотную оценку существующих угроз и потенциальных рисков общественным отношениям.

Пристатейный библиографический список

1. Соколов В. А., Овсепян Г. М. Совершенствование нормативного правового регулирования охраны общественного порядка в период подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации // Административное право и процесс. 2021. № 3. С. 65–68.
2. Безруков А. В., Савоськин А. В. Конституционно-правовые основы деятельности и роль органов внутренних дел в механизме обеспечения конституционного правопорядка в России // Административное право и процесс. 2022. № 3. С. 25–31.
3. Безруков А. В., Жильцов А. В. Общественный порядок, правопорядок и безопасность: грани пересечения и соотношение правовых категорий // Административное право и процесс. 2020. № 6. С. 17–22.
4. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 345 (в ред. от 26.11.2021) // Собр. законодательства РФ. 2014. № 18, ч. 4, ст. 2188.
5. О полиции : федеральный закон РФ от 07.02.2011 № 3-ФЗ (в ред. от 21.12.2021) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 900.
6. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 // Собр. законодательства РФ. 2020. № 30, ст. 4884.

7. Заикин С. А. Проблемы взаимодействия органов внутренних дел и общественных объединений в условиях перехода к цифровому развитию // Административное право и процесс. 2021. № 3. С. 62–64.

8. Спиридонов А. А. Государственный, муниципальный и общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 5. С. 33–45.

9. Алебастрова И. А. Общественный контроль за публичной властью в России: болезни роста или задержка развития? // Российский юридический журнал. 2018. № 2. С. 10–18.

10. Занина Т. М., Агаркова Н. А. Взаимодействие правоохранительных органов по обеспечению общественного порядка и безопасности на объектах транспортной инфраструктуры // Административное право и процесс. 2020. № 12. С. 49–51.

11. Марченко Д. А. Проблемы регулирования правоотношений в сфере общественного порядка и общественной безопасности // Законность. 2021. № 8. С. 53–55.

12. Тепляшин И. В. Права и законные интересы субъектов общественного контроля: содержание и классификация // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 32–35.

13. Черногор Н. Н. Искусственный интеллект и его роль в трансформации современного правопорядка // Журнал российского права. 2022. № 4. С. 5–15.

References

1. Sokolov V. A., Ovsepyan G. M. Sovershenstvovanie normativnogo pravovogo regulirovaniya ohrany' obshhestvennogo poryadka v period podgotovki i provedeniya vy'borov Prezidenta Rossijskoj Federacii // Administrativnoe pravo i process. [Improving the normative legal regulation of the protection of public order during the preparation and conduct of elections of the President of the Russian Federation // Administrative law and process.] 2021. No. 3. P. 65–68.

2. Bezrukov A. V., Savos'kin A. V. Konstitucionno-pravovy'e osnovy' deyatelnosti i rol' organov vnutrennix del v mexanizme obespecheniya konstitucionnogo pravoporyadka v Rossii // Administrativnoe pravo i process. [Constitutional and legal foundations of activity and the role of internal affairs bodies in the mechanism for ensuring constitutional law and order in Russia // Administrative law and process] 2022. No. 3. P. 25–31.

3. Bezrukov A. V., Zhil'czov A. V. Obshhestvenny'j poryadok, pravoporyadok i bezopasnost': grani peresecheniya i sootnoshenie pravovy'x kategorij // Administrativnoe pravo i process. [Public order, law and order and security: the verge of intersection and the ratio of legal categories // Administrative law and process] 2020. No. 6. P. 17–22.

4. Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy' Rossijskoj Federacii «Obespechenie obshhestvennogo poryadka i protivodejstvie prestupnosti» : postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15.04.2014 № 345 (v red. ot 26.11.2021) // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2014. № 18, ch. 4, st. 2188. [On the approval of the state program of the Russian Federation «Ensuring public order and combating crime»: Decree of the Government of the Russian Federation of April 15, 2014 No. 345 (as amended on November 26, 2021) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2014. No. 18, part 4, art. 2188.]

5. O policii : federal'ny'j zakon RF ot 07.02.2011 № 3-FZ (v red. ot 21.12.2021) // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2011. № 7. St. 900. [On the police: federal law of the Russian Federation of February 7, 2011 No. 3-FZ (as amended on December 21, 2021) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2011. No. 7, art. 900].

6. O nacional'ny'x celyax razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda : Ukaz Prezidenta RF ot 21.07.2020 № 474 // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2020. № 30, st. 4884. [On the national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030: Decree of the President of the Russian Federation of July 21, 2020 No. 474 // Collected Legislation of the Russian Federation. 2020. No. 30, art. 4884.]

7. Zaikin S. A. Problemy' vzaimodejstviya organov vnutrennix del i obshhestvenny'x ob'edinenij v usloviyax perexoda k cifrovomu razvitiyu // Administrativnoe pravo i process. [Problems of interaction between internal affairs bodies and public associations in the context of the transition to digital development // Administrative law and process] 2021. No. 3. P. 62–64.

8. Spiridonov A. A. Gosudarstvenny'j, municipal'ny'j i obshhestvenny'j kontrol': sodержanie i sootnoshenie ponyatij s pozicij konstitucionnogo prava // Aktual'ny'e problemy' rossijskogo prava. [State, municipal and public control: the content and correlation of concepts from the standpoint of constitutional law // Actual problems of Russian law] 2022. No. 5. P. 33–45.

9. Alebastrova I. A. Obshhestvenny'j kontrol' za publichnoj vlast'yu v Rossii: bolezni rosta ili zaderzhka razvitiya? // Rossijskij juridicheskij zhurnal. [Public control over public authority in Russia: growing pains or developmental delay? // Russian legal journal] 2018. No. 2. P. 10–18.

10. Zanina T. M., Agarkova N. A. Vzaimodejstvie pravooxranitel'ny'x organov po obespecheniyu obshhestvennogo poryadka i bezopasnosti na ob'ektax transportnoj infrastuktury' // Administrativnoe pravo i process. [Interaction of law enforcement agencies to ensure public order and security at transport infrastructure facilities // Administrative law and process] 2020. No. 12. P. 49–51.

11. Marchenko D. A. Problemy' regulirovaniya pravootnoshenij v sfere obshhestvennogo poryadka i obshhestvennoj bezopasnosti // Zakonnost'. [Problems of regulation of legal relations in the sphere of public order and public safety // Legitimacy] 2021. No. 8. P. 53–55.

12. Teplyashin I. V. Prava i zakonny'e interesy' sub'ektov obshhestvennogo kontrolya: sodержanie i klassifikaciya // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. [Rights and legitimate interests of subjects of public control: content and classification // Constitutional and municipal law] 2021. No. 10. P. 32–35.

13. Chernogor N. N. Iskusstvenny'j intellekt i ego rol' v transformacii sovremennogo pravoporyadka // Zhurnal rossijskogo prava. [Artificial intelligence and its role in the transformation of the modern legal order // Journal of Russian law] 2022. No. 4. P. 5–15.