

## **РОЛЬ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Аннотация.* В статье раскрывается роль правозащитных организаций, адвокатуры, нотариата, органов местного самоуправления в реализации правоохранительной политики государства. Отмечается, что сущность деятельности институтов гражданского общества в реализации правоохранительной политики государства заключается в обеспечении охраны и защиты прав, свобод и законных интересов членов гражданского общества, а также оказании содействия правоохранительным органам в реализации соответствующих мероприятий. Вместе с тем отдельные институты гражданского общества в современных российских условиях не раскрывают свой потенциал, в отличие от зарубежной юридической практики. Делается вывод о том, что сущность деятельности институтов гражданского общества в реализации правоохранительной политики государства заключается в обеспечении охраны и защиты прав, свобод и законных интересов членов гражданского общества, оказании содействия правоохранительным органам в реализации мероприятий, направленных на недопущение, предупреждение правонарушений в будущем, своевременном пресечении административных правонарушений и уголовных преступлений, а также привлечении виновных к юридической ответственности.

*Ключевые слова:* правоохранительная политика, правоохранительная деятельность, институты гражданского общества, профилактика правонарушений, защита прав и свобод.

## **THE ROLE OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS IN THE IMPLEMENTATION OF THE LAW ENFORCEMENT POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION**

*Abstract.* The article reveals the role of human rights organizations, advocacy, notary, local authorities in the implementation of law enforcement policy of the state. It is noted that the essence of the activities of civil society institutions in the implementation of the law enforcement policy of the state is to ensure the protection and protection of the rights, freedoms and legitimate interests of members of civil society, as well as assisting law enforcement agencies in the implementation of appropriate measures. However, some institutions of civil society in modern Russian conditions do not reveal their potential, unlike foreign legal practice. It is concluded that the essence of the activities of civil society institutions in the implementation of the law enforcement policy of the state is to protect and protect the rights, freedoms and legitimate interests of members of civil society. The author concludes that the essence of the state's activities is to assist law enforcement agencies in the implementation of measures aimed at preventing, preventing delinquency in the future, timely suppression of administrative offenses and criminal offenses, as well as bringing the perpetrators to justice.

*Key words:* law enforcement policy, law enforcement, civil society institutions, crime prevention, protection of rights and freedoms.

В настоящее время отдельные институты гражданского общества играют активную роль в реализации правоохранительной политики государства, под которой принято понимать «научно обоснованную, последовательную и комплексную деятельность государственных и негосударственных структур по повышению

эффективности охранительной функции права, по совершенствованию правоохраны, по выстраиванию полноценной правоохранительной системы»<sup>1</sup>.

Сегодня можно наблюдать рост активизации деятельности различных правозащитных общественных объединений в тех сферах и областях жизни, где встречаются наиболее массовые, резонансные нарушения прав, свобод и законных интересов. Государство, безусловно, стимулирует деятельность общественных объединений, которые занимаются предупреждением и профилактикой правонарушений, реагируют на имеющиеся факты неправомерного поведения не только органов государственной власти и их должностных лиц, но и рядовых граждан.

Несмотря на государственную поддержку правозащитного движения в Российской Федерации, правозащитные общества не удовлетворены ею, поскольку нет прочного законодательного статуса, экономической базы и материальной помощи [1, с. 85].

Вообще термин «правозащитная организация» достаточно часто встречается в действующем законодательстве и является объектом научного исследования. Однако нередко определение данного понятия раскрывается через дефиницию общественного объединения, которое дается в ст. 5 Федерального закона «Об общественных объединениях»<sup>2</sup> от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ<sup>3</sup> и в ч. 1 ст. 117 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>4</sup> от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ<sup>5</sup>. Наряду с этим понятием в законодательстве употребляется термин «общественная организация», который в Федеральном законе «Об общественных объединениях» рассматривается как одна из форм общественного объединения, а в Гражданском кодексе РФ – как синонимы. Поэтому законодателю следует использовать терминологию унифицировать в целях единства применения в юридической практике [2, с. 18].

На наш взгляд, правозащитная организация выступает особым видом общественного объединения. Она имеет как общие с общественными объединениями признаки, так и обладает своими специфическими чертами. Во-первых, ставит перед собой цель – защитить права, свободы и законные интересы определенных социальных групп населения либо в определенной сфере государственного управления. Во-вторых, действует бескорыстно и самоотверженно, не извлекая какой-либо выгоды. В-третьих, свободна от политики, т.е. не занимается поддержкой политических партий, движений и блоков. В-четвертых, независима от государства, в т.ч. финансово<sup>6</sup>.

Причем последнее свойство весьма важно для правозащитных организаций. Именно финансовая независимость позволяет им не ограничивать свою деятельность, действовать свободно, объективно оценивать реальное положение дел, контролировать наиболее слабые, уязвимые с точки зрения защиты и охраны прав, свобод и законных интересов сферы общественной жизни.

<sup>1</sup> Концепция правоохранительной политики // Сайт Института государства и права Российской Академии Наук. — URL: <http://www.igpran.ru> (дата обращения: 15.01.2020).

<sup>2</sup> Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

<sup>3</sup> Об общественных объединениях: федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // Правовой Сервер КонсультантПлюс, [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_6693/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/) (дата обращения: 20.01.2019).

<sup>4</sup> Общественное объединение представлено как добровольное объединение граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей.

<sup>5</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Правовой Сервер КонсультантПлюс, [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/) (дата обращения: 20.01.2019).

<sup>6</sup> Небезынтересен тот факт, что в ряде случаев деятельность общественных объединений целиком и полностью контролируется государством. Примером может служить Российский союз офицеров запаса. Видимо опасаясь недовольства российского офицерского корпуса, которое может перерасти в прямое вмешательство армии в политические процессы, руководство Российской Федерации взяло под свой контроль защиту прав профессиональных военнослужащих.

Но возможно ли участие представителей правозащитных организаций во всех сферах правовой жизни общества? Большинство склоняется к отрицательному ответу, ибо представитель правозащитной организации по закону не уполномочен обеспечивать квалифицированную юридическую помощь своему подзащитному на предварительном следствии и в суде по уголовным делам. Его основное назначение заключается в осуществлении общественного контроля за соблюдением прав, свобод и законных интересов подозреваемого, обвиняемого или подсудимого во взаимоотношениях с правоохранительными органами. Более того, института «общественный защитник» в действующем УПК РФ как такового нет. Вместе с тем внимательный анализ ст. 49 УПК РФ дает основание полагать, что в соответствии с принятым судебным решением в качестве защитника могут быть допущены не только адвокаты, но и иные лица, о допуске которых ходатайствует обвиняемый, в т. ч. представители правозащитной организации. Однако адвокат и представитель правозащитной организации не должны подменять друг друга. В то же время участие высоко профессионального юриста – адвоката – не исключает участия общественности в уголовном процессе. Зачастую представители правозащитной организации также являются юридически грамотными людьми. Между тем правом на оказание квалифицированной юридической помощи обладает только адвокатура, что подтверждается Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации<sup>7</sup>.

В настоящее время в России действует достаточно много правозащитных организаций. Анализируя роль правозащитных организаций в правоохранительной деятельности, необходимо отметить, что органы государственной власти сотрудничают с общественными организациями, например, при реализации пенитенциарной политики. Так, в соответствии с Федеральным законом «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» члены общественной наблюдательной комиссии в составе не менее 2-х человек вправе посещать камеры, карцеры, стационарные отделения и др. места принудительного содержания без специального на то разрешения, беседовать с лицами, там находящимися, принимать и рассматривать обращения осужденных, а также готовить решения по результатам осуществления общественного контроля. Нередко задействованы в этой сфере общественные советы при ГУ ФСИН России, в состав которых входят не только институты гражданского общества, но и представители органов государственной власти. Как один из механизмов участия правозащитных организаций в реализации правоохранительной политики государства можно рассматривать и работу юридических клиник юридических институтов (факультетов) ВУЗов, ведущих прием и консультирование осужденных в исправительных учреждениях, проводимые преподавателями и старшекурсниками юридических институтов (факультетов) ВУЗов.

Особую роль в правоохранительной деятельности играют такие институты гражданского общества, как адвокатура и частный нотариат. Несмотря на многообразие субъектов, оказывающих юридическую помощь, ни один из них не может заменить адвокатуру, под которой принято понимать публичную корпорацию высоко профессиональных юристов, участвующих в осуществлении правоохранительной деятельности путем оказания квалифицированной юридической помощи по различным делам и спорам. В отличие от иных институтов гражданского общества, адвокатура является универсальным субъектом реализации правоохранительной политики, поскольку оказывает содействие правоохранительным органам либо

<sup>7</sup> По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 779 и пункта 1 статьи 781 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Агентство корпоративной безопасности» и гражданина В. В. Макеева: Постановление Конституционного Суда РФ от 23 января 2007 г. № 1-П // ГАРАНТ.РУ ([Garant.ru](http://Garant.ru)). — URL: <https://base.garant.ru/12151675/> (дата обращения: 25.01.2019).

гражданам и юридическим лицам в обеспечении и защите прав, свобод и законных интересов различных субъектов по самым разнообразным аспектам правовой системы.

Адвокатура необходима в целях устранения и недопущения следственных и судебных ошибок при привлечении к уголовной ответственности, предании суду невиновных лиц, осуждении виновного за более тяжкое преступление, нежели он совершил, или назначения более сурового наказания, чем заслуживает. Поэтому в таких случаях задачей адвоката является требование устранения подобных ошибок. Вместе с тем защита ни при каких обстоятельствах не должна превращаться в защиту неправомерного деяния. Кроме того, адвокат не должен применять незаконные методы и способы защиты, подтасовывать факты либо их искажать, подговаривать свидетелей или ставить наводящие вопросы и т.д. Более того, в отличие от правозащитных общественных организаций, адвокат не может использовать полученную информацию во вред ему, отказаться от защиты прав, свобод и законных интересов подзащитного.

Юридическая помощь адвокатским сообществом имеет особую значимость. Это вызвано, в первую очередь, недостаточным уровнем правового сознания и правовой культуры граждан, не позволяющие им использовать имеющиеся правовые средства для защиты своих прав, свобод и законных интересов, а также недостаточно эффективной работой самих правоохранительных органов, когда граждане сталкиваются с произволом со стороны силовых структур. Вместе с тем в адвокатской системе оказания квалифицированной юридической помощи имеются свои проблемы, связанные с относительной недоступностью адвокатской помощи для некоторых слоев населения, совершенствованием качества и своевременности юридической помощи различным субъектам.

Что же касается требований к качеству оказания бесплатной юридической помощи, то, очевидно, здесь предполагается больше единства. Оказанная помощь:

- не должна нарушать и/или противоречить требованиям закона;
- быть всесторонней и исчерпывающей;
- объективно оценивать все стороны положения доверителя, его права и обязанности;
- быть эффективной и не требовать обращения к иному лицу для ее перепроверки и уточнения;
- быть квалифицированной и добросовестной [3, с. 179].

Ведущим институтом гражданского общества выступает нотариат, стоящий на защите прав, свобод и законных интересов в сфере гражданского оборота путем совершения нотариальных действий. Так же, как и все иные институты гражданского общества, нотариат проводит каждодневную работу по повышению уровня правовой культуры личности в частности и общества в целом. При этом задача нотариуса заключается не в охвате своим участием абсолютно всех случаев нуждаемости граждан в правовой помощи, а только лишь в выполнении полномочий по совершению нотариальных действий в рамках, предоставленных ему законом. Поэтому нотариус не вправе проводить консультации по вопросам защиты прав, свобод и законных интересов в суде, а может лишь разъяснить невозможность совершения определенного действия и необходимость обращения за защитой в соответствующую судебную инстанцию [4, с. 203].

Однако в отличие от суда, правоохранительных органов и институтов гражданского общества особенности участия нотариата в осуществлении правоохранительной политики заключаются в критерии бесспорности действий, беспрепятственной и эффективной реализации участниками правоотношений своих прав и обязанностей. Кроме того, нотариат имеет двойную юридическую природу: с одной стороны, он выполняет свои функции независимо от государства, а с другой – реализует полномочия, возложенные на него законом по предупреждению неправомерных деяний в ходе защиты прав, свобод и законных интересов различных

субъектов. Ведь нотариальные акты обладают особой доказательственной силой по причине их достоверности и объективности, а это уже облегчает рассмотрение споров в суде. Более того, государство в лице правоохранительных органов берет на себя обязательства по обеспечению и исполнению нотариальных документов. При совершении нотариальных действий нотариус должен регистрировать каждое из них в соответствующем реестре, тем самым формируя архив юридически значимой документации. Данный реестр порой играет весьма важную роль при защите прав, свобод и законных интересов, поскольку к нему могут обращаться компетентные органы и должностные лица при установлении обстоятельств различных юридических дел.

Вместе с тем данный институт гражданского общества требует своего дальнейшего развития. Так, в предусмотренных законом случаях нотариус должен представить в налоговый орган справку о стоимости имущества, переходящего в собственность граждан, необходимую для исчисления налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения. Вместе с тем, по мнению И. Г. Черемных, государство должно более широко использовать потенциал данного института гражданского общества. В частности, предлагается возложить на нотариуса функции налогового агента при удостоверении сделок с имуществом, как имеет место быть во Франции [5, с. 58–59]. Это позволит, по справедливому замечанию К. А. Корсика, ускорить процесс поступления обязательных платежей в соответствующий бюджет и разгрузить налоговые органы при начислении налогов по нотариально удостоверенным сделкам [6, с. 59–68]. В целом можно согласиться с данным предложением, поскольку прозрачность нотариальной деятельности не позволит уклониться от уплаты обязательных платежей с имущества, ставшего предметом нотариальных действий, а следовательно, может способствовать предупреждению совершения отдельных административных правонарушений и преступлений.

Активную роль в проведении правоохранительной политики играет и местное самоуправление. Это может выражаться в формировании муниципальной полиции (милиции). Однако в настоящее время меры по созданию последней не привели к какому-либо положительному результату. После реформы милиции действующий тогда глава МВД России Р. Нургалиев заявил о том, что на современном этапе многие муниципальные и региональные власти с трудом обеспечивают финансирование муниципальных подразделений. Поэтому создание муниципальной полиции (милиции) было отложено на неопределенный срок.

Вместе с тем на необходимость и полезность данного института еще в 2012 г. обращал внимание Уполномоченный по правам человека Ленинградской области М. Кузьминых. Муниципальная полиция (милиция), как независимый от государства и финансируемый из местного бюджета орган, могла бы решать многие вопросы, например, обеспечивать соблюдение общественного порядка, не допускать совершения административных правонарушений и уголовных преступлений небольшой тяжести, совершаемых преимущественно в бытовой сфере.

Между тем рассматриваемый правоохранительный орган существует пока только в г. Ижевске. Управление муниципальной милиции г. Ижевска занимается охраной общественного порядка, предупреждением, выявлением и пресечением отдельных видов административных правонарушений, их документированием с целью дальнейшего применения мер административного воздействия, профилактикой правонарушений, терроризма и экстремизма<sup>8</sup>.

Справедливости ради необходимо отметить, что за рубежом функционирование подобных учреждений – широко распространенная практика. Они сформированы в Латвии, Франции, США и др. Функции муниципальной полиции носят,

<sup>8</sup> Управление муниципальной милиции Администрации города Ижевска // Официальный сайт муниципального образования «Город Ижевск». — URL: <http://www.izh.ru/i/info/14250.html> (дата обращения: 10.01.2020).

как правило, вспомогательный характер. Благодаря именно этому правоохранительному органу решается большое количество вопросов, возникающих по месту жительства граждан. Более того, за рубежом наблюдается тенденция к расширению объема «некриминальных» функций муниципальной полиции. Все чаще специфический орган осуществляет правовое просвещение и пропаганду среди населения, участвует в улаживании семейных конфликтов, оказывает психологическую и экстренную медицинскую помощь людям, пострадавшим от несчастных случаев и т.д. [7, с. 81]. В этой связи представляется целесообразным учесть отечественный и зарубежный опыт функционирования подобных учреждений и попытаться создать их по всей России.

Таким образом, сущность деятельности институтов гражданского общества в реализации правоохранительной политики государства заключается в обеспечении охраны и защиты прав, свобод и законных интересов членов гражданского общества, оказании содействия правоохранительным органам в реализации мероприятий, направленных на недопущение, предупреждение правонарушений в будущем, своевременном пресечении административных правонарушений и уголовных преступлений, а также привлечении виновных к юридической ответственности.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абдалла А. А. Особенности правовой регламентации правозащитной деятельности общественных правозащитных организаций в Российской Федерации / А. А. Абдалла, Р. Ю. Шульга // Правозащитная деятельность правового государства: история и современность, теория и практика: сб. науч. трудов. Междунар. науч.-практич. конф. (Санкт-Петербург, 11-12 ноября 2010 г.). — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургская академия управления и экономики, 2010. — С. 84–98.
2. Власова О. В. Роль общественных объединений в формировании гражданского общества в России: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О. В. Власова. — Саратов, 2002. — 25 с.
3. Крутер М. С. Оказание бесплатной юридической помощи населению: проблемы и перспективы / М. С. Крутер // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Юридические науки. — 2014. — № 4. — С. 176–181.
4. Абакумов С. А. Гражданское общество и власть: противники или партнеры? / Абакумов С. А. — Москва : Галерея, 2005. — 295 с.
5. Черемных И. Г. Российский нотариат: прошлое, настоящее, будущее / И. Г. Черемных; под ред. Г. Г. Черемных. — Москва : ОКТЬ, 1999. — 240 с.
6. Корсик К. А. Позитивный потенциал Российского нотариата / К. А. Корсик // Юстиция. Научно-практический журнал. — 2006. — № 3. — С. 59–68.
7. Солдатов А. П. Муниципальная милиция: возможности и перспективы / А. П. Солдатов, А. А. Солдатов, В. А. Мельников. — Волгоград : Волгоградская академия МВД России, 2007. — 213 с.

#### REFERENCES

1. Abdalla A. A., Shul'ga R. Iu. *Osobennosti pravovoi reglamentatsii pravozashchitnoi deiatel'nosti obshchestvennykh pravozashchitnykh organizatsii v Rossiiskoi Federatsii* [Features of the Legal Regulation of Human Rights Activities of Public Human Rights Organizations in the Russian Federation]. *Pravozashchitnaia deiatel'nost' pravovogo gosudarstva: istoriia i sovremen-nost', teoriia i praktika: sb. nauch. trudov. Mezhdunar. nauch.-praktich. konf. (Sankt-Peterburg, 11-12 noiabria 2010 g.)*. [Human Rights Activities of the Rule of Law: History and Modernity, Theory and Practice: Compilation of Scientific Works of the International Scientific and Practical Conference]. Saint Petersburg, Sankt-Peterburgskaia akademiia upravleniia i ekonomiki Publ., 2010, pp. 84-98.

2. Vlasova O. V. *Rol' obshchestvennykh ob"edinenii v formirovanii grazhdanskogo obshchestva v Rossii: teoretiko-pravovoe issledovanie: avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk: 12.00.01* [The Role of Public Associations in the Formation of Civil Society in Russia: theoretical and legal study: abstract of diss. of cand. of law] Saratov, 2002. 25 p.

3. Kruter M. S. Rendering the Free Legal Aid to the Population: Problems and Prospects. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Ser.: Iuridicheskie nauki = RUDN Journal of Law*, 2014, no. 4, pp. 176-181 (in Russian).

4. Abakumov S. A. *Grazhdanskoe obshchestvo i vlast': protivniki ili partnery?* [Civil Society and Power: Opponents or Partners?]. Moscow, Galeriia Publ., 2005, 295 p.

5. Cheremnykh I. G. *Rossiiskii notariat: proshloe, nastoiashchee, budushchee* [Russian Notary: Past, Present, Future]. Moscow, OKTB Publ., 1999, 240 p.

6. Korsik K. A. The Positive Potential of the Russian Notary. *Iustitsiia. Nauchno-prakticheskii zhurnal = Justice. Scientific and Practical Journal*, 2006, no. 3, pp. 59-68 (in Russian).

7. Soldatov A. P., Soldatov A. A., Mel'nikov V. A. *Munitsipal'naiia militsiia: vozmozhnosti i perspektivy* [Municipal Militia: Opportunities and Prospects]. Volgograd, Volgogradskaiia akademiia MVD Rossii Publ, 2007, 213 p.

### **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ**

*Катомина Виктория Александровна* — доцент кафедры государственно-правовых дисциплин юридического института Пензенского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: kvatv@mail.ru.

### **INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

*Katomiya Viktoriya A.* — Associate Professor, Department of State and Legal Subjects, Institute of Law, Penza State University, Candidate of Law, Associate Professor, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: kvatv@mail.ru.

### **ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ**

Катомина В. А. Роль институтов гражданского общества в реализации правоохранительной политики Российской Федерации / В. А. Катомина // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2020. — Т. 8, № 1 (29). — С. 105–111 — URL: <http://esj.pnzgu.ru>. — DOI: 10.21685/2307-9525-2020-8-1-13.

### **FOR CITATION**

Katomiya V. A. The Role of Civil Society Institutions in the Implementation of the Law Enforcement Policy of the Russian Federation. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2020, vol. 8, no. 1, pp. 105-111, available at: <http://esj.pnzgu.ru>. DOI: 10.21685/2307-9525-2020-8-1-13. (In Russian).