МЕХАНИЗМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

© 2015 Вавилов Никита Сергеевич
Марийский государственный университет
424000, Республика Марий Эл, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, д. 1
E-mail: nikitalawyer@rambler.ru

Рассматриваются актуальные в настоящее время вопросы правового регулирования деятельности народных дружин по охране общественного порядка. Проводится анализ федерального, регионального и местного законодательства, закрепляющего правовой статус, формы деятельности и обязанности народного дружинника. Региональный и муниципальный опыт закрепления деятельности добровольных народных дружин раскрывается на примере Республики Марий Эл и городского округа “Город Йошкар-Ола”. Выдвигаются предложения по совершенствованию действующего законодательства об участии граждан в охране общественного порядка.

Ключевые слова: гражданское общество, охрана общественного порядка, народные дружины, муниципальный правовой акт, местное самоуправление, местное население.

Степень правовой защищенности личности в государстве находится в прямой взаимосвязи с развитием правовой системы и гражданского общества: чем более развито гражданское общество, тем выше степень легитимности правовой системы и государственного аппарата. В ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 4 декабря 2014 г. Президент России Владимир Владимирович Путин отметил следующее: “Сейчас мы видим, насколько активно и конструктивно проявляют себя граждане. Они не только ставят перед властью вопросы, но и сами участвуют в их решении, в решении проблем. Понимают, что от их личных усилий многое зависит”[1]. Развитие общественной составляющей в управленческих механизмах на федеральном, региональном и местном уровнях должно в настоящее время становиться приоритетным направлением государственной политики. Учитывая тот факт, что законодательство Российской Федерации продолжает трансформироваться, необходимо закреплять возможности для деятельности негосударственного сектора на всех уровнях власти в государстве.

Организация охраны общественного порядка на территории муниципального образования, оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин являются вопросами местного значения в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ[2], однако муниципальное правовое регулирование в данной области практически отсутствует.

2 июля 2014 г. вступил в силу Федеральный закон “Об участии граждан в охране общественного порядка”[3], целью которого является создание правовых условий и упорядочение общественных отношений в области добровольного участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка. Еще на этапе обсуждения законопроекта Общественной палатой России данный проект отмечался как самый долгожданный. По мнению Владислава Гриба, “почти в 60 субъектах уже есть региональные нормативные правовые документы о народных дружинах. Примерно полмиллиона граждан с учетом казачества уже задействованы в охране окружающего порядка”[4].

Именно данный нормативный акт впервые на федеральном уровне закрепил понятие народной дружины, которое трактуется как основанное на членстве общественное объединение, участвующее в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления. Также вышеуказанным нормативным актом закрепляется порядок создания и организации деятельности народных дружин, руководство их деятельностью, членство, права и ответственность народных дружинников, пределы возможного применения ими физической силы. Министерством внутренних дел России издан при-

каз[5], определяющий порядок подготовки дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы и с оказанием первой помощи. В частности, подготовка народных дружинников осуществляется в форме инструктажа перед проведением мероприятий по охране общественного порядка территориальными органами МВД России на районном уровне, при этом инструктирующий обязан убедиться в готовности народных дружинников к проведению мероприятий по участию в охране общественного порядка, проверить знание народными дружинниками своих прав и обязанностей, а также отдельных положений нормативных правовых актов, связанных с обеспечением правопорядка, действий по пресечению нарушений общественного порядка.

Мы предполагаем, что законодательство субъектов Российской Федерации и муниципальных образований будет постепенно приводиться в соответствие с вышеуказанным Федеральным законом.

11 ноября 2014 г. вступил в силу Закон Республики Марий Эл "О регулировании отдельных отношений, связанных с участием граждан в охране общественного порядка на территории Республики Марий Эл"[6], определивший порядок координации и деятельности народных дружин с органами государственной власти и местного самоуправления Республики Марий Эл, установивший форму удостоверения и отличительной символики народного дружинника, формы и гарантии социальной защиты дружинников.

Также в Республике Марий Эл действует постановление Правительства "Об утверждении Типового положения о народных дружинах по охране общественного порядка"[7], в соответствии с которым основными задачами народных дружин являются охрана прав и законных интересов граждан, участие в предупреждении и пресечении правонарушений, охрана общественного порядка, участие в работе по воспитанию граждан в духе уважения законов. Положения о народных дружинах приняты в муниципальных образованиях «Городской округ "Город Козьмодемьянск"», «Городской округ "Город Йошкар-Ола"», "Городское поселение Красногорский", "Медведевское городское поселение", «Городской округ "Город Волжск"», "Звениговский муниципальный район". Так, в соответствии с положением о народных дружинах по охране общественного порядка на территории муниципального образования "Город Йошкар-Ола"[8] народные дружины выполняют следующие функции: а) совместно с работниками органов внутренних дел участвуют в охране общественного порядка на территории муниципального образования; б) проводят профилактическую воспитательную работу с лицами, склонными к совершению правонарушений, принимают участие в работе по предупреждению безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних, ведут работу с неблагополучными семьями; в) принимают участие в профилактике хулиганства, пьянства, хищений имущества, нарушений правил торговли и других правонарушений; г) оказывают помощь государственным органам, органам местного самоуправления и правоохранительным органам в выполнении задач при возникновении чрезвычайных ситуаций, обеспечении режима чрезвычайного положения. Также в городском округе "Город Йошкар-Ола" создан штаб по координации деятельности народных дружин на территории городского округа[9], основными задачами которого являются: оказание методической помощи в сфере охраны общественного порядка командирам народных дружин; внесение в органы местного самоуправления и правоохранительные органы Республики Марий Эл предложений по вопросам совершенствования работы народных дружин и улучшения их материально-технического и финансового обеспечения; ходатайство перед органами местного самоуправления, правоохранительными органами, общественными и иными организациями о поощрении народных дружинников, отличившихся при исполнении своих обязанностей.

По данным Министерства внутренних дел Республики Марий Эл[10], в республике действует 151 дружина численностью 2612 чел. Для сравнения, на 1 мая 2014 г. в 177 дружинах числилось 2685 чел. Сокращение на 26 дружин произошло из-за объединения 23 дружин Медведевского муниципального района в 1 общую дружину (432 чел.) по решению заместителя главы администрации Медведевского района, по совместительству командира данной дружины.

Интересен тот факт, что народные дружины также могут создаваться при юридических лицах, находящихся в муниципальном образовании: к примеру, в городском округе "Город Йошкар-Ола" народные дружины созданы в ОАО "Маригражданстрой", ОАО «Жилищно-эксплуатаци-

онная компания “Центральная”», ОАО «Жилищно-эксплуатационная компания “Заречная”». Деятельность дружин регулируется отдельными муниципальными правовыми актами[11].

На сегодняшний день имеются определенные проблемы в правовом регулировании деятельности добровольных народных дружин: так, Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ[12] дает лишь “канву”, основные положения для деятельности народных дружинников, строго закрепляя только их права, обязанности и ответственность, возлагая при этом организацию их деятельности на правоохранительные органы, органы государственной власти субъектов России и органы местного самоуправления.

В соответствии с ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ органы местного самоуправления оказывают поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создают условия для деятельности народных дружин. Формулировка “оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин” в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” закреплена в качестве вопросов местного значения городского округа (п. 37 ч. 1 ст. 16), городского, сельского поселения (п. 33 ч. 1 ст. 14), что указывает на возможность муниципально-правового регулирования органами местного самоуправления в данной сфере. Что подразумевается под созданием условий для деятельности, в законе не разъясняется, однако, как мы предполагаем, имеется в виду предоставление каких-либо материальных средств для нормального функционирования народных дружин.

На основании ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 44-ФЗ руководство деятельностью народных дружин осуществляют командиры народных дружин, избранные членами народных дружин по согласованию с органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования, территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Данная процедура согласования кандидатур в законе не разъясняется, в свою очередь, на муниципальном уровне также не принято никаких актов, регламентирующих процедуры согласования. Аналогично отсутствуют законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие порядок стимулирования деятельности, а также льготы и компенсации народным дружинникам (ст. 26 Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ).

Таким образом, было бы целесообразным урегулировать муниципальными правовыми актами порядок согласования кандидатур командиров народных дружин, стимулирование деятельности народных дружинников, перечень льгот и компенсаций, предоставляемых данным лицам, создание условий для деятельности народных дружин.

Полагаем, что перечень обязанностей народного дружинника в Федеральном законе от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ нуждается в дополнении следующими позициями:

- принимать меры по оказанию неотложной медицинской и иной помощи гражданам, пострадавшим от несчастных случаев или правонарушений, вследствие чрезвычайных обстоятельств, а также гражданам, находящимся в беспомощном или ином состоянии;
- изучать методику и формы предупреждения и пресечения правонарушений;
- постоянно совершенствовать свои знания в области правоохранительного законодательства;
- повышать уровень общей и специальной физической подготовки.

Права народных дружинников в вышеуказанном Федеральном законе целесообразно дополнить следующими положениями:

- участие в оцеплении участков местности, осуществлении пропускного режима при действиях по охране общественного порядка в условиях чрезвычайных ситуаций, ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф, проведении мероприятий массового характера;
- пользование безвозмездно в случаях, не терпящих отлагательства, для связи с органами полиции, местного самоуправления и штабом народной дружины средствами связи, принадлежащими организациям независимо от их форм собственности.

На сегодняшний день следует констатировать отсутствие анализа динамики создания и деятельности народных дружин на региональном и местном уровнях, их участия в различных правоохранительных мероприятиях. Работа, проводимая в данном направлении, никак не систематизирована и имеет непостоянный характер. Однако, думается, министерствам внутренних дел по

субъектам Российской Федерации следует проводить целенаправленную работу по анализу активности деятельности народных дружин, разрабатывать специальные регламенты взаимодействия народных дружин с органами внутренних дел (полицией), иными правоохранительными органами, органами государственной власти и местного самоуправления, также усилить меры по разработке наставлений народным дружинникам по исполнению ими должностных обязанностей.

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить, что народные дружины являются специфическими общественными образованиями граждан, действующими исключительно в границах муниципальных образований, имеющими целью содействие органам государственной власти, органам местного самоуправления и правоохранительным органам в обеспечении общественного порядка, профилактики правонарушений. Развитие деятельности данных институтов на местном уровне позволит более грамотно выстроить политику по противодействию преступности и антиобщественным проявлениям, а также повысит степень легитимности муниципальных и правоохранительных органов.

---

[1] Послание Президента Российской Федерации Владимира Путина Федеральному Собранию от 4 дек. 2014 г. // Российская газета. 2014. № 278.

[2] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ : [офиц. текст принят Гос. Думой 16 сент. 2003 г.: по состоянию на 3 февраля 2015 г.] // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

[3] Об участии граждан в охране общественного порядка : федер. закон от 2 апр. 2014 г. № 44-ФЗ : [офиц. текст принят Гос. Думой 21 марта 2014 г.] // Собр. законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

[4] Народные дружины: за и против : офиц. сайт Общественной палаты Российской Федерации. URL: https://www.oprf.ru/press/news/2013/newsitem/22864.

[5] Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи : приказ МВД России от 18 авг. 2014 г. № 696 // Российская газета. 2014. 8 окт. (№ 229).

[6] О регулировании отдельных отношений, связанных с участием граждан в охране общественного порядка на территории Республики Марий Эл : закон Республики Марий Эл от 31 окт. 2014 г. № 44-З // Офиц. интернет-портал Республики Марий Эл. URL: http://www.portal.mari.ru.

[7] Об утверждении Типового положения о народных дружинах по охране общественного порядка : постановление Правительства Республики Марий Эл от 13 мая 2004 г. № 142 // Собр. законодательства Республики Марий Эл. 2004. № 6. Ст. 174.

[8] О Положении о народных дружинах по охране общественного порядка на территории муниципального образования “Город Йошкар-Ола” : решение Йошкар-Олинского городского Собрания Республики Марий Эл от 29 апр. 2004 г. № 492-III // Йошкар-Ола. 2004. № 18.

[9] О штабе по координации деятельности народных дружин на территории городского округа “Город Йошкар-Ола” : постановление администрации городского округа “Город Йошкар-Ола” от 30 апр. 2015 г. № 950 // Йошкар-Ола. 2015. 12 мая. (№ 18).

[10] Информация о деятельности МВД по Республике Марий Эл по взаимодействию с народными дружинами // Офиц. сайт Министерства внутренних дел по Республике Марий Эл. URL: https://12.mvd.ru/document/3332087.

[11] См.: О создании в открытом акционерном обществе «Жилищно-эксплуатационная управляющая компания “Центральная”» народной дружины по охране общественного порядка на территории городского округа “Город Йошкар-Ола” : решение Собрания депутатов городского округа “Город Йошкар-Ола” Республики Марий Эл от 27 февр. 2006 г. № 225-IV // Йошкар-Ола. 2006. 7 марта (№ 9); О создании в открытом акционерном обществе «Жилищно-эксплуатационная управляющая компания “Заречная”» народной дружины по охране общественного порядка на территории муниципального образования “Город Йошкар-Ола”: решение Собрания депутатов городского округа “Город Йошкар-Ола” Республики Марий Эл от 26 дек. 2006 г. № 372-IV // Йошкар-Ола. 2006. 29 дек. (№ 52); О создании народной дружины по охране общественного порядка на территории муниципального образования “Город Йошкар-Ола” в ОАО “Маригражданстрой” : постановление мэра города Йошкар-Олы Республики Марий Эл от 14 янв. 2009 г. № 8 // Йошкар-Ола. 2009. 20 янв. (№ 2).

[12] Собр. законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

Поступила в редакцию 02.06.2015 г.