

УДК 342.728+347.471

Лухачева О. В.
Likhacheva O. V.

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН
В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА
(НА ПРИМЕРЕ СУРГУТСКОГО РАЙОНА)**

**LEGAL REGULATION OF CIVIL PARTICIPATION
IN PUBLIC ORDER MAINTENANCE
(BY THE EXAMPLE OF THE SURGUT DISTRICT)**

В статье исследованы традиционные и новые формы участия граждан в осуществлении такой публично-властной функции, как охрана общественного порядка. Систематизированы правовые основы, формы, опыт организации гражданского участия в охране общественного порядка в муниципальном образовании Сургутский район.

In the paper the traditional and new forms of citizen participation in the implementation of a state function of maintaining public order are examined. The legal basis for the participation, the forms of civic participation and the experience of civil participation in public order maintenance in the Surgut municipal district are systematised.

Ключевые слова: безопасность, охрана общественного порядка, институты (формы) гражданского участия.

Keywords: security, public order maintenance, institutions (forms) of civic participation.

Практика привлечения граждан к охране общественного порядка для нашей страны не теряет своей актуальности со времен царской России, когда появлялись первые добровольные народные дружины. В советское время они получили широкое распространение с опорой на достаточно разработанный правовой базис. В постсоветский период предпринимались неоднократные попытки реанимировать такую деятельность и поднять ее на качественно иной уровень. Однако, не углубляясь в ретроспективу этого вопроса, следует констатировать, что отечественным законодательством до 2014 г. вопросы правовой регламентации участия общественности в охране общественного порядка не решены.

Закрепление в 2006 г. Федеральном законе Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9] за органами местного самоуправления поселений и городских округов полномочия создания условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка не устранило трудности как правового, так и организационного характера по привлечению граждан к охране общественного порядка.

Проблема заключалась в том, что такая деятельность регламентировалась не связанными друг с другом федеральными законами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, которые муниципалитеты пытались адаптировать применительно к своей территории. Существовавшая практика хотя и позволяла населению проявлять инициативу в охране общественного порядка, однако не обеспечивала возможности полноценного участия в указанной деятельности.

Подчеркнем, что в развитии институтов участия граждан в охране общественного порядка (и общественной безопасности в целом) заинтересовано и государство, и органы внутренних дел (полиция), и органы местного самоуправления, и сами граждане на фоне достаточно высокого уровня преступности в стране, реформирования с 2012 г. системы МВД, со-

храняющихся угроз террористических актов и экстремистских проявлений. Несмотря на усилия, принимаемые обществом и государством по борьбе с преступными и иными противоправными посягательствами, должный уровень обеспечения общественной безопасности не достигнут [3].

Важным шагом на пути развития гражданской активности общества в вопросах охраны общественного порядка явилось принятие 2 апреля 2014 г. Федерального закона № 44 «Об участии граждан в охране общественного порядка» [10] (далее – Закон «Об участии граждан в охране общественного порядка»), который, в первую очередь, упорядочил правовые основы участия граждан в охране общественного порядка, урегулировал механизм взаимодействия сил обеспечения общественной безопасности, включая органы государственной власти всех уровней, правоохранительные структуры, муниципальные органы власти с гражданами и общественными объединениями по вопросам обеспечения общественной безопасности.

Отличительной особенностью настоящего периода является то, что происходит попытка создания качественно новых правовых условий привлечения институтов гражданского общества к решению задач общественной безопасности впервые за много лет. Оценкой такой деятельности или показателем ее эффективности должны стать социальная стабильность общества, повышение гражданской активности населения, что, в свою очередь, обусловлено самой сутью существования человеческой общности (социума) [11, с. 217].

В числе общих положений в Законе «Об участии граждан в охране общественного порядка» сформулирован понятийный аппарат, выведены принципы и формы участия граждан в охране общественного порядка, указаны ограничения такого участия, определена роль органов государственной власти, органов внутренних дел и органов местного самоуправления по интеграции граждан в деятельность по охране общественного порядка. Также в нем регламентируются вопросы социальной и правовой защиты внештатных сотрудников полиции и народных дружинников.

Формами участия граждан в охране общественного порядка являются: участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести; содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам; внештатное сотрудничество с полицией; создание и организация народных дружин, а также участие граждан в деятельности иных общественных объединений правоохранительной направленности.

Реализация последних двух форм участия граждан в охране общественного порядка на практике потребовала дополнительной организационно-правовой подготовки всех субъектов взаимодействия как со стороны органов власти субъектов РФ, МВД России, так и органов местного самоуправления, и по прошествии почти трех лет с момента принятия Закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» позволяет сделать некоторые выводы и определить направления для дальнейшей работы.

Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [8] определен порядок создания, реорганизации и (или) ликвидации народных дружин как общественной организации и иных общественных объединений правоохранительной направленности в форме общественной самодеятельности.

Общественные объединения любой организационно-правовой формы создаются по инициативе их учредителей – не менее трех физических лиц. Участвовать в охране общественного порядка такие общественные объединения могут только после внесения в региональный реестр, ведение которого находится в компетенции территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Иная деятельность по охране общественного порядка будет являться нелегитимной. Порядок формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности утвержден приказом МВД России от 21.07.2014 № 599 «О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности» [6]. Для регистрации в реестре и получения свидетельства необходимо подать уведомление и копии учредительных документов.

В 2014–2015 гг. в муниципальных образованиях, входящих в состав Сургутского района, такая организационно-правовая работа проведена. Создано 13 народных дружин, 22 общественных объединения правоохранительной направленности по месту учебы и жительства в форме родительского патруля, которые зарегистрированы в установленном законом порядке в реестре УМВД России по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре с получением свидетельств о регистрации.

Актуальным на практике стал вопрос организации проверки кандидата при приеме в народные дружины и общественные объединения правоохранительной направленности. Законом «Об участии граждан в охране общественного порядка» к гражданам, изъявившим желание участвовать в охране общественного порядка, предъявляются особые требования, однако механизм проведения проверочных мероприятий в отношении кандидатов не урегулирован.

Вызывает трудности соблюдение требований, установленных законом в п. 6 ст. 11 (отсутствие судимости, уголовного преследования, психических расстройств, гражданства иностранного государства и др.), к участникам общественных объединений правоохранительной направленности, создаваемых по месту учебы (работы, нахождения собственности), поскольку их создание регламентировано в форме органа общественной самодеятельности, не имеющего членства. Например, отсутствие у кандидата наркозависимости либо алкоголизма на практике проверить вообще проблематично, поскольку такие данные отнесены к персональным и попадают под особый статус.

Положениями ст. 15 Закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» предусмотрена подготовка членов народных дружин к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, а также по основным направлениям их деятельности, по оказанию первой помощи. Порядок такой подготовки урегулирован приказом МВД России от 18.08.2014 № 696 [1]. Однако на практике она сводится к проведению инструктажа перед мероприятием по охране общественного порядка, что явно недостаточно для полноценной реализации потенциала участия в охране общественного порядка, учитывая персональный состав народных дружин. Так, на 1 января 2017 г. в Сургутском районе официально значится 105 человек, из которых более 75 % – женщины, не владеющие техникой применения физической силы.

Важным шагом в совершенствовании данных положений, на наш взгляд, будет принятие соответствующих программ обучения народных дружинников по основным направлениям их деятельности с выработкой организационных и тактических мероприятий, направленных на получение практических навыков, необходимых при охране общественного порядка, а также проведения периодических проверок на знание и владение навыками, связанными с охраной общественного порядка. Необходимые инструменты у органов внутренних дел на базе центров первоначальной подготовки имеются.

К регулированию отдельных вопросов участия граждан в охране общественного порядка на уровне субъекта Российской Федерации Закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» отнес утверждение образца и порядка выдачи удостоверения, отличительной символики народного дружинника, образца форменной одежды и механизма личного страхования народных дружинников на период их участия в мероприятиях по охране общественного порядка, проводимых органами внутренних дел (полицией) или иными правоохранительными органами, установление дополнительных льгот и компенсаций для народных дружинников, гарантий социальной и правовой защиты членов семей народных дружинников на случай гибели народного дружинника.

В целях правового регулирования указанных вопросов в ХМАО – Югре 19 ноября 2014 г. принят закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры № 95-оз «О регулировании отдельных вопросов участия граждан в охране общественного порядка в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» [7].

В указанном законе обозначенные выше вопросы нашли отражение и детальное закрепление. Одной из мер социальной защиты является личное страхование народных дружинников на период их участия в проводимых мероприятиях по охране общественного порядка. Данная мера является необходимой и приоритетной, поскольку, участвуя в таких мероприятиях, граждане могут столкнуться с неповиновением правонарушителей, которое возможно перейдет в открытую агрессию и сопротивление законным действиям, а также повлечет за собой угрозы в адрес лиц, участвующих в охране общественного порядка. Соглашаясь с мнением Д. В. Лупова и Е. Ю. Титушкиной, следует констатировать, что деятельность граждан, выполняющих общественные обязанности в сфере охраны общественного порядка, постоянно сопряжена с посягательствами на их безопасность [4, с. 8].

В то же время, несмотря на урегулированность норм о личном страховании законом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 19.11.2014 № 95-оз, на практике проблемным моментом является исполнение ст. 7 «Личное страхование народных дружинников», которая содержит в качестве одного из условий страхования – прохождение подготовки (обучения) по основным направлениям деятельности народных дружин, однако каким документом такая подготовка должна подтверждаться не указано.

Кроме того, ответственность за воспрепятствование законной деятельности внештатного сотрудника полиции или народного дружинника в связи с их участием в охране общественного порядка либо невыполнение их законных требований о прекращении противоправных действий предусмотрена лишь нормами ст. 19.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, санкция за совершение данного правонарушения предусматривает наказание в виде административного штрафа в размере от пятисот до двух тысяч пятисот рублей [2].

В данном аспекте считаем правильным поддержать точку зрения правоведов, которые предлагают за насильственные действия, достигающие степени общественной опасности преступления, в отношении лиц, выполняющих общественные обязанности в сфере охраны общественного порядка, предусмотреть уголовную ответственность по уголовному законодательству Российской Федерации [12, с. 385].

Законом «Об участии граждан в охране общественного порядка» определено, что органы государственной власти субъекта и органы местного самоуправления оказывают поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка. Такая поддержка в настоящее время заключается в создании условий для деятельности народных дружин – это прежде всего материально-техническое обеспечение их деятельности, а также материальное стимулирование. Меры поддержки и их финансовая составляющая в настоящее время закреплены в государственных и муниципальных программах по вопросам профилактики правонарушений.

Ежегодно в рамках государственной программы ХМАО – Югры «О государственной политике в сфере обеспечения межнационального согласия, гражданского единства, отдельных прав и законных интересов граждан, а также в вопросах обеспечения общественного порядка и профилактики экстремизма, незаконного оборота и потребления наркотических средств и психотропных веществ в ХМАО – Югре в 2014–2020 годах» [5] при обязательном обеспечении софинансирования за счет средств муниципального бюджета выделяются денежные средства на создание условий для деятельности народных дружин.

Так, в 2016 г. на указанные цели муниципальному образованию Сургутский район выделено и в течение года реализовано 616,0 тыс. рублей, из которых 431,2 тыс. рублей из бюджета Ханты-Мансийского автономного округа и 184,8 тыс. рублей из бюджета Сургутского района в рамках муниципальной программы «Профилактика правонарушений в сфере охраны общественного порядка и противодействий экстремизму в Сургутском районе». На выделенные средства приобретены форменная одежда для народных дружинников (жилеты сигнального типа «накидка»), бланки удостоверений, отличительная символика, также осу-

ществлялось материальное стимулирование народных дружинников в рамках локальных муниципальных правовых актов, регулирующих вопросы материальной поддержки народных дружин.

Однако проблема заключается в том, что несмотря на принятие муниципальных правовых актов, утверждающих меры поддержки и материального стимулирования членов народных дружин на территории отдельных муниципалитетов, не выработаны общие критерии оценки деятельности участников таких общественных организаций, а также иных предусмотренных законодателем форм участия граждан в охране общественного порядка, а во взаимосвязи с ними системы мер поощрения за высокие достижения в охране общественного порядка. На практике в большинстве правовых актов муниципальных образований устанавливается прямая зависимость материального стимулирования в виде денежного поощрения от количества часов выполнения общественных обязанностей по охране общественного порядка в свободное от основной работы время.

Вопросы материального стимулирования, льгот и компенсаций участникам общественных объединений правоохранительной направленности, создаваемых по месту учебы (работы, нахождения собственности), за счет средств соответствующих бюджетов органов местного самоуправления и органов государственной власти не включены в нормы закона. Решение данного вопроса в соответствии с п. 9 ст. 11 Закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» предоставлено организациям, в которых созданы такие общественные объединения, в то время как муниципальные органы власти, органы государственной власти (например, органы внутренних дел, уголовно-исполнительные инспекции и др.) заинтересованы в их деятельности на территории муниципального образования.

На наш взгляд, утверждение единой объективной системы стимулирования, а также контроля за деятельностью установленных законодателем форм участия граждан в охране общественного порядка позволит повысить значимость их работы, выработать действенный механизм эффективного взаимодействия органов местного самоуправления, государственной власти субъекта РФ, полиции и общественности. Данная мера будет способствовать развитию активной гражданской позиции и правовой культуры в обществе.

Несмотря на имеющиеся юридические коллизии и пробелы, принимаемые меры организационно-правового характера позволили в целом создать в Сургутском районе достаточно действенную систему социальной профилактики. Ежегодно участники общественных объединений правоохранительной направленности оказывают содействие органам полиции в обеспечении охраны общественного порядка – принимают участие в охране общественного порядка при проведении культурно-массовых мероприятий, участвуют в рейдах и патрулировании для пресечения правонарушений, связанных с незаконной продажей алкогольной и табачной продукции, проводят разъяснительную работу по профилактике экстремистских проявлений, формированию толерантной, здоровой среды как среди молодежи, так и взрослого населения района, проводят иную профилактическую работу.

Необходимо отметить и оценку деятельности органов местного самоуправления Сургутского района в масштабах округа. Так, несколько лет подряд народная дружина г. п. Фёдоровский занимает призовые места в конкурсе общественных объединений правоохранительной направленности. В 2014 г. – первое место с грантом в 150 тыс. рублей, в 2015 и 2016 гг. – второе место с выделением гранта в 60,0 тыс. рублей. Также по итогам конкурса в номинации сельские поселения ХМАО – Югры в 2015 и 2016 гг. первое место присуждено народной дружине с. п. Ульт-Ягун с выделением гранта в размере 50,0 тыс. рублей.

Статистика свидетельствует об осязаемости той пользы, которую приносит участие граждан в охране общественного порядка, что проявляется в цифрах, отражающих раскрытые и пресеченные с их помощью правонарушения. За 2016 г. в Сургутском районе с участием народных дружин раскрыто 68 преступлений (2015 г. – 47 преступлений), пресечено 1 109 административных правонарушений (2015 г. – 959 правонарушений).

Созданный за последние три года правовой фундамент призван содействовать привлечению к охране общественного порядка максимально возможного числа заинтересованных граждан Российской Федерации на добровольной основе, что, безусловно, окажет положительное влияние на состояние общественной безопасности.

В качестве одной из основных целей муниципальное образование Сургутский район ставит совершенствование работы по привлечению общественности к делу охраны общественного порядка, в связи с чем необходимо решать следующие задачи:

- совместными усилиями государственных органов власти субъекта РФ, правоохранительных органов и органов местного самоуправления продолжить информационную кампанию, направленную на различные слои населения, прежде всего бывших сотрудников органов внутренних дел и других силовых структур, студенчество, молодежь с целью ориентации их на оказание помощи в развитии объединений правоохранительной направленности и личного активного участия в их деятельности;

- привлекать к взаимодействию с органами внутренних дел различные общественные организации, в том числе казачество, представителей религиозных конфессий, работников профсоюзов, творческих коллективов;

- продолжить постоянное взаимодействие органов местного самоуправления и органов внутренних дел для эффективной работы общественных объединений правоохранительной направленности и привития в общественном сознании понимания необходимости активной общественной поддержки правоохранительных органов в охране общественного порядка.

Литература

1. Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи : приказ МВД России от 18.08.2014 № 696 (вместе с «Порядком подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи») (ред. от 18.08.2014) // Рос. газ. 2014. 8 окт.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. 03.04.2017) // Рос. газ. 2001. 31 дек.

3. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 14.11.2013) // Президент РФ. Официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru/acts/news/19653> (дата обращения: 22.04. 2017).

4. Лупов Д. В., Титушкина Е. Ю. Уголовно-правовая охрана жизни и здоровья лиц, выполняющих общественные обязанности в сфере охраны общественного порядка // Рос. следователь. 2009. № 15. С. 8–10.

5. О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «О государственной политике в сфере обеспечения межнационального согласия, гражданского единства, отдельных прав и законных интересов граждан, а также в вопросах обеспечения общественного порядка и профилактики экстремизма, незаконного оборота и потребления наркотических средств и психотропных веществ в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в 2016–2020 годах» : постановление Правительства ХМАО – Югры от 09.10.2013 № 428-п (ред. от 17.02.2017) // Собр. законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2013. № 10. Ч. I. Т. 5. Ст. 1232.

6. О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности : приказ МВД России от 21.07.2014 № 599 // Рос. газ. 2014. 29 авг.

7. О регулировании отдельных вопросов участия граждан в охране общественного порядка в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре : закон ХМАО – Югры от 19.11.2014 № 95-оз // Собр. законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Спецвып. 2014. № 11. Т. 4. Ст. 1323.

8. Об общественных объединениях : федер. закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 02.06.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 40. Ст. 3822.
10. Об участии граждан в охране общественного порядка : федер. закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14. Ст. 1536.
11. Половинкин В. А. Перспективы социального механизма взаимодействия полиции и институтов гражданского общества // Вестн. Санкт-Петербург. ун-та МВД России. 2012. № 3 (55). С. 217–219.
12. Щербаков О. Н. Отдельные аспекты участия граждан в охране общественного порядка // Административное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 382–386.