

§ 1 ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Щербаков О.Н.

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

Аннотация. Предметом исследования являются нормативные правовые акты и правоприменительная практика участия граждан в охране общественного порядка. Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с участием граждан в охране общественного порядка. Автор подробно рассматривает такие аспекты темы как реализация гражданами, участвующими в охране общественного порядка, отдельных мер принуждения, на примере доставления, задержания правонарушителя. Особое внимание уделяется аспектам подготовки народных дружинников по основным направлениям их деятельности, к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, по оказанию первой помощи. Методологическую основу исследования составит диалектический метод познания. При подготовке работы применены социологический, статистический, формально-логический, сопоставительного анализа, сравнительно-правовой методы. Основными выводами проведенного исследования являются: – рассмотреть возможность осуществления представителями народной дружины реализации таких мер принуждения как доставление, задержание правонарушителя; – скорректировать аспекты подготовки народных дружинников по основным направлениям их деятельности, к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, по оказанию первой помощи; – обеспечить возможность уголовно-правовой защиты граждан, участвующих в охране общественного порядка; – изучить необходимость внесения в перечень элементов административно-правового статуса граждан, участвующих в охране общественного порядка, запрета на сокрытие от правоохранительных органов ставших им известными фактов готовящихся или совершенных преступлений, административных правонарушений. Новизна исследования состоит в комплексном анализе теоретических и правовых аспектов участия граждан в охране общественного порядка.

Ключевые слова: общественная безопасность, народный дружинник, полиция, меры принуждения, властные полномочия, первая помощь, применение физической силы, охрана общественного порядка, внештатные сотрудники полиции, система стимулирования.

Abstract. The research subject includes the statutory instruments and law enforcement practice regulating the participation of citizens in public order protection. The research object is the range of public relations emerging in the process of participation of citizens in public order protection. The author considers such aspects of the topic as measures of coercion application by the citizens participating in public order protection, particularly the conveyance and detention of an offender. Special attention is paid to the aspects of people's guards training in various spheres of their activity including use of force and first aid dressing. The research methodology is based on the dialectical method of cognition. The author applies sociological, statistical, formal-logical, comparative legal methods and the method of comparative analysis. The conclusions are as follows: – It is necessary to consider the possibility of use such measures of coercion as conveyance and detention of an offender by people's guards; – It is necessary to correct the aspects of people's guards training in the main spheres of their activity including use of force and first aid dressing; – It is necessary to provide the possibility of legal protection of citizens participating in public order protection; – It is necessary to study the need for the inclusion of a prohibition of suppression of facts about the planned or committed crimes and administrative offences by the citizens participating in public order protection into the list of elements of their administrative and legal status. The paper contains a comprehensive analysis of theoretical and legal aspects of participation of citizens in public order protection.

Key words: incentives system, non-regular police employees, public order protection, use of force, first aid, authoritative powers, measures of coercion, police, people's guard, public safety.

Показатели состояния современной российской преступности остаются на достаточно высоком уровне. За 2014 год зарегистриро-

вано 648828 преступлений, совершенных в общественных местах, что в соотношении с аналогичными показателями прошлых лет свидетельствует

о росте криминогенной составляющей в исследуемом векторе, а также складывающейся угрозе общественной безопасности, являющейся одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере национальной безопасности Российской Федерации.

Несмотря на принимаемые государством и обществом усилия, направленные на борьбу с преступными и иными противоправными посягательствами необходимый уровень обеспечения общественной безопасности не достигнут [1].

Приоритетной задачей обеспечения общественной безопасности является защита жизни, здоровья, конституционных прав и свобод человека и гражданина, реализация которой, по существу, невозможна без совершенствования механизмов эффективного взаимодействия сил обеспечения общественной безопасности, в том числе полиции, с общественными объединениями, международными организациями и гражданами по вопросам обеспечения общественной безопасности.

В области противодействия преступным и иным противоправным посягательствам, выделенной президентом Российской Федерации в числе основных направлений деятельности по обеспечению общественной безопасности, определено совершенствование системы профилактики правонарушений, включающей в себя выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также принятие мер по их устранению; реализацию федеральных, региональных, муниципальных и отраслевых программ по предупреждению правонарушений, социальных и межнациональных конфликтов, в том числе привлечение граждан к участию в охране общественного порядка, развитие правовой грамотности и правосознания населения [1].

На настоящий момент благодаря объединенным усилиям государства и общества, направленным на борьбу с преступностью, достигнут определенный прогресс в уменьшении степени криминализации общественных отношений.

Так в прошедшем 2014 году с помощью представителей общественности раскрыто 5613 преступлений:

- народными дружинниками – 3355;
- представителями казачества – 361.

Выявлено 120104 административных правонарушений:

- народными дружинниками – 79164;
- представителями казачества – 28160.

Задержано свыше 92 тыс. правонарушителей:

- народными дружинниками – 64529;
- представителями казачества – 14983 [2].

Со слов заместителя министра внутренних дел Российской Федерации И. Зубова: «На настоящий

период в Российской Федерации имеется 13,4 тысячи народных дружин в составе 183317 человек. Финансирование на обеспечение деятельности народных дружин выделено 27 субъектами России и их органами местного самоуправления в общем объеме на текущий год 266 миллионов 904,6 тысячи рублей. Это существенный резерв, которым полиция активно пользуется» [3].

Заинтересованность государства, органов внутренних дел (полиции) в частности, в развитии сформулированных положений об участии граждан в охране общественного порядка подтверждена выше изложенными сведениями, а также мнением президента Российской Федерации В.В. Путина: «Следует, конечно, активнее задействовать добровольные народные дружины... надо теснее работать с общественными организациями. Там очень много порядочных, озабоченных этой ситуацией людей» [4].

Ранее деятельность граждан по охране общественного порядка носила сугубо локальный характер, то есть была регламентирована и практически реализована лишь на уровне отдельных субъектов Российской Федерации и входящих в них муниципальных образований, не имела централизованного стержня, который был выработан в виде Федерального закона от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» [5]. В действующей редакции закон вступил в силу 02 июля 2014 года.

В числе общих положений сформулированы понятийный аппарат, выведены принципы участия граждан в охране общественного порядка, определены ограничения такого участия, закреплена роль органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению участия граждан в охране общественного порядка.

Кроме того, положениями исследуемого правового акта регламентированы формы участия граждан в охране общественного порядка, порядок создания и деятельности народных дружин, их правовая и социальная защищенность.

Однако свидетельствовать о совершенстве и безусловной практической ценности Федерального закона от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» на настоящий момент не представляется возможным ввиду его новизны.

С нашей точки зрения, не все положения вновь выработанного Федерального закона в целом отвечают потребностям сложившейся ситуации.

Согласно п. 2 ч. 6 ст. 12 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» в числе основных направлений деятельности выделено их участие в предупреждении и пресечении правонарушений на территории по месту создания народной дружины [5].

Однако не рассмотрена возможность осуществления представителями народной дружины реализации таких мер принуждения как доставление, задержание правонарушителя.

Несомненно, данная позиция вызывает критику большинства ученых административистов, в части наделения граждан властными полномочиями по их обеспечению от имени государства [6], однако с учетом имевшегося исторического опыта не может быть оставлен без внимания и исследования ценности практической реализации советского периода [7].

Положениями статьи 15 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» предусмотрена подготовка народных дружинников по основным направлениям их деятельности, к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, по оказанию первой помощи [5].

Однако фактически данная подготовка сводится к проведению инструктажа перед проведением мероприятий по охране общественного порядка.

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;
- разъяснить порядок связи и взаимодействия;
- ответить на имеющиеся вопросы» [8].

С нашей точки зрения, этого недостаточно для полноценной реализации потенциала участия народных дружинников в охране общественного порядка.

Первоначальным шагом в совершенствовании данных положений, считаем необходимым провести исследование в части реализации 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.

Нормы ч. 1 ст. 25 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» корреспондируют о том, что народные дружинники и внештатные сотрудники полиции при исполнении обязанностей народного дружинника или внештатного сотрудника полиции находятся под защитой государства [5].

По существу ответственность за воспрепятствование законной деятельности народного дружинника или внештатного сотрудника полиции 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 (далее КоАП РФ), санкция за совершение данного правонарушения предусматривает наказание в виде административного штрафа в размере от пятисот до двух тысяч пятисот рублей [9].

С нашей точки зрения, этого недостаточно. В целях аргументации приводимых доводов, считаем необходимым привести, разделяемое нами, мнение Е.Ю. Титушкиной.

«Из анализа судебной практики можно сделать вывод, что реализация в правонарушении цели воспрепятствования законной деятельности сотрудников милиции и народных дружинников по охране общественного порядка часто выражается в форме применения насилия. Выполняя обязанности по охране общественного порядка, граждане часто сталкиваются с неповиновением правонарушителей, которое иногда перерастает в открытое сопротивление законным действиям, а также влечет за собой угрозы в адрес участвующих в охране общественного порядка. Поэтому деятельность лиц, выполняющих общественные обязанности в сфере охраны общественного порядка, постоянно сопряжена с посягательствами на их безопасность. За насильственные действия в отношении граждан, выполняющих общественные обязанности в сфере охраны общественного порядка, достигающие степени общественной опасности преступления, должна предусматриваться уголовная ответственность по уголовному законодательству Российской Федерации» [10].

Данная мера актуальна с учетом повышающейся агрессии граждан в общественных местах, в связи с чем подлежит детальному исследованию и проверке.

Статьей 26 исследуемого Федерального закона предусмотрено материальное стимулирование, льготы и компенсации народных дружинников и внештатных сотрудников полиции [5].

Однако в большинстве обозначенных случаев в части касающейся социальной составляющей используется формулировка «может», единственной императивной нормой выступает положение ч. 3 ст. 26 Федерального закона: «народным дружинникам и внештатным сотрудникам полиции по месту работы предоставляется ежегодный дополнительный отпуск без сохранения заработной платы продолжительностью до десяти календарных дней» [5].

К тому же, не выработаны критерии оценки деятельности всех предусмотренных законодателем форм участия граждан в охране общественного порядка, а во взаимосвязи с ними система мер поощрения за высокие достижения в охране общественного порядка.

С нашей точки зрения, объективная система стимулирования, а также надзора и контроля за деятельностью обозначенных законодателем форм участия граждан в охране общественного порядка, позволит выработать действенный механизм их эффективного взаимодействия с органами государственной власти в исследуемом аспекте деятельности, а вместе с тем будет способствовать развитию высокой правовой и гражданской культуры современного общества.

Актуальным считаем уделить дополнительное внимание административно-правовому статусу граждан, участвующих в охране общественного порядка.

А именно, исследовать возможность использования зарекомендовавших себя представителей общественности в качестве резерва для службы в правоохранительных органах, в частности органах внутренних дел.

Данная точка зрения заслуживает право на существование в виду наметившейся положитель-

ной тенденции – «в 2013 году число граждан отметивших, что органы внутренних дел стали лучше работать, возросло на 10%. О положительном отношении к полиции в целом заявили более половины россиян (66%). Увеличилось и число граждан, выразивших готовность в той или иной форме оказать содействие полиции (66%)»[11].

Кроме того, с учетом выполняемых функций, рассмотреть необходимость внесения в перечень элементов административно-правового статуса граждан, участвующих в охране общественного порядка, запрета на сокрытие от правоохранительных органов ставших им известными фактов готовящихся или совершенных преступлений, что также является серьезным основанием для их участия в предотвращении и пресечении правонарушений в общественных местах.

Таким образом, законодательная регламентация участия граждан в охране общественного порядка, с нашей точки зрения, на настоящий момент не в полной мере отвечает потребностям сложившейся реальности.

Существенным недостатком правового регулирования этого направления является наличие правовых пробелов, противоречий и неточностей формулировок, что допускает их неоднозначное понимание, а порой и формальное применение.

Библиография:

1. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 20.11.2013) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс»
2. Об участии граждан в охране общественного порядка по состоянию на 31.07.2014. URL: http://www.psj.ru/saver_magazines/detail.php?ID=78532. (Дата обращения: 27.07.2015).
3. Интервью заместителя министра внутренних дел Российской Федерации И. Зубова. URL: <http://www.rosbalt.ru/main/2014/11/10/1335990.html>. (Дата обращения: 12.09.2015).
4. Расширенное заседание коллегии МВД России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47776>. (Дата обращения: 12.05.2015).
5. Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (ред. от 02.04.2014) // Российская газета – 2014 – 04 апр.
6. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 5.
7. Ю.Е. Аврутин. К вопросу об административно-правовом режиме охраны общественного порядка. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».
8. Указ президиума Верховного Совета СССР от 20.05.1974 «Об основных обязанностях и правах добровольных народных дружин по охране общественного порядка» // Ведомости ВС СССР – 1974 – № 22 – Ст. 326.
9. Приказ МВД России от 18.08.2014 № 696 «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи» (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) // Российская газета – 2014 – 08 окт.
10. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. 05.10.2015) // Российская газета – 2001 – 31 дек.
11. Е.Ю. Титушкина, Д.В. Лупов «Уголовно-правовая охрана жизни и здоровья лиц, выполняющих общественные обязанности в сфере охраны общественного порядка». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».
12. Социологическое исследование Фонда «Общественное мнение». URL: https://mvd.ru/Deljatelnost/results/public_opinion (Дата обращения: 03.08.2015).

References (transliterated):

1. Kontseptsiya obshchestvennoi bezopasnosti v Rossiiskoi Federatsii (utv. Prezidentom Rossiiskoi Federatsii 20.11.2013) // Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tant plyus»

2. Ob uchastii grazhdan v okhrane obshchestvennogo poryadka po sostoyaniyu na 31.07.2014. URL: http://www.psj.ru/saver_magazins/detail.php?ID=78532. (Data obrashcheniya: 27.07.2015).
3. Interv'yu zamestitelya ministra vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii I. Zubova. URL: <http://www.rosbalt.ru/main/2014/11/10/1335990.html>. (Data obrashcheniya: 12.09.2015).
4. Rasshirenoe zasedanie kollegii MVD Rossii. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47776>. (Data obrashcheniya: 12.05.2015).
5. Federal'nyi zakon ot 02.04.2014 № 44-FZ «Ob uchastii grazhdan v okhrane obshchestvennogo poryadka» (red. ot 02.04.2014) // Rossiiskaya gazeta – 2014 – 04 apr.
6. Kozlov Yu.M. Predmet sovetskogo administrativnogo prava. M., 1967. S. 5.
7. Yu.E. Avrutin. K voprosu ob administrativno-pravovom rezhime okhrany obshchestvennogo poryadka. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tant plyus».
8. Ukaz prezidiuma Verkhovnogo Soveta SSSR ot 20.05.1974 «Ob osnovnykh obyazannostyakh i pravakh dobrovol'nykh narodnykh druzhin po okhrane obshchestvennogo poryadka» // Vedomosti VS SSSR – 1974 – № 22 – St. 326.
9. Prikaz MVD Rossii ot 18.08.2014 № 696 «Voprosy podgotovki narodnykh druzhinnikov k deistviyam v usloviyakh, svyazannykh s primeneniem fizicheskoi sily, i po okazaniyu pervoi pomoshchi» (vmeste s «Poryadkom podgotovki narodnykh druzhinnikov k deistviyam v usloviyakh, svyazannykh s primeneniem fizicheskoi sily, i po okazaniyu pervoi pomoshchi») (red. ot 18.08.2014) // Rossiiskaya gazeta – 2014 – 08 okt.
10. «Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh» ot 30.12.2001 № 195-FZ (red. 05.10.2015) // Rossiiskaya gazeta – 2001 – 31 dek.
11. E.Yu. Titushkina, D.V. Lupov «Ugolovno-pravovaya okhrana zhizni i zdorov'ya lits, vypolnyayushchikh obshchestvennye obyazannosti v sfere okhrany obshchestvennogo poryadka». Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tant plyus».
12. Sotsiologicheskoe issledovanie Fonda «Obshchestvennoe mnenie». URL: https://mvd.ru/Deljatelnost/results/public_opinion (Data obrashcheniya: 03.08.2015).