

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А. А. Гребенникова*,

С. Е. Чаннов**

ОХРАНА ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ (на примере Саратовской области)

Аннотация. В статье анализируются вопросы правового регулирования участия граждан в охране общественного порядка на муниципальном уровне. Авторы рассматривают как федеральное законодательство, так и законодательство Саратовской области в этой сфере. Хотя в целом правовое регулирование участия граждан в охране общественного порядка оценивается ими с положительной стороны, вместе с тем они отмечают в законе Саратовской области ряд пробелов и на этой основе формулируют предложения о внесении в него изменений и дополнений.

Ключевые слова: общественный порядок, муниципальные образования, Саратовская область, граждане, муниципальное право.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.70.9.186-190

Наиболее массовой и распространенной формой участия населения в охране общественного порядка является членство в добровольных народных дружинах, общественных пунктах охраны общественного порядка и молодежных отрядах помощи полиции. На территории Российской Федера-

ции, по данным ЦСИ ФКУ ГИАЦ МВД России, в 2013 году было зарегистрировано более 46 тыс. общественных формирований правоохранительной направленности, численность которых составила более 439 тыс. человек, в том числе в 14,2 тыс. народных дружин состояло около 199,4 тыс. человек¹.

¹ См.: Лупов Д. В. Совершенствование правового обеспечения деятельности граждан по охране общественного порядка // Российский следователь. 2014. № 21. С. 47.

© Гребенникова А. А., Чаннов С. Е., 2016

* Гребенникова Анна Александровна, кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления Поволжского института управления имени П. А. Столыпина — филиала РАНХиГС

rgiscom@piuis.ru

410012, Россия, г. Саратов, ул. Московская, д. 164, каб. 1322

** Чаннов Сергей Евгеньевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А Столыпина РАНХиГС

rgiscom@piuis.ru

410031, Россия, г. Саратов, ул. Соборная, д. 23/25, каб. 406

Таким образом, в настоящее время добровольные формирования граждан являются важным элементом системы профилактики и обеспечения общественной безопасности, как охраны общественного порядка, так и по реализации мер обеспечения первичной пожарной безопасности, профилактике безнадзорности несовершеннолетних, пропаганде правовых знаний и правовому воспитанию граждан. При этом, организация охраны общественного порядка на территории муниципального образования до недавнего времени регламентировалась только Конституцией РФ, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

Как известно, Федеральный закон «О полиции» был направлен на создание законодательных основ для организации и деятельности полиции в Российской Федерации в соответствии с новыми общественными отношениями. Им, в частности, предусмотрено комплексное решение задач по устранению несогласованности норм, содержащихся в различных нормативных правовых актах Российской Федерации, а также пробелов в правовом регулировании деятельности полиции. На современном этапе полиция должна сосредоточить основные усилия на защите прав и свобод человека и гражданина в соответствии с международными стандартами.

Хотя Федеральный закон «О полиции» допускает создание муниципальных правоохранительных органов и народных дружин, его нормы в части охраны общественного порядка нуждаются в концептуальном согласовании с нормами Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с учетом конституционных положений. Согласно ст. 132 Конституции РФ и ст. 14–16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» охрана общественного порядка относится к вопросам

местного значения, а Закон «О полиции» предусматривает наличие только федеральных структур в данной сфере.

Кроме того, в законе также не нашла отражения такая важная функция правоохранительных органов, как профилактика правонарушений. В пункте 1 ст. 2 проекта Федерального закона № 421465-6 «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»² профилактика правонарушений — это меры социального, правового, воспитательного и иного характера, осуществляемые субъектами профилактики правонарушений, направленные на устранение причин и условий совершения правонарушений, а также на обеспечение предупредительного воздействия на лиц с антиобщественным поведением. Исходя из приведенного определения, вполне очевидно, что профилактика правонарушений не может сводиться исключительно к правоохранительной деятельности.

Указанные правовые пробелы восполнил Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». Данный Закон содержит необходимый инструментарий для реализации обязанности органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять охрану общественного порядка. Привлечение народных дружин к охране общественного порядка совместно с сотрудниками органов внутренних дел позволяет увеличить плотность нарядов полиции и будет способствовать профилактике преступлений и правонарушений на территории регионов и муниципальных образований.

Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» более объемно прописывает правовые условия для добровольного участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка. В частности, в нем:

- определены формы содействия органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам;
- закреплены формы организации и деятельности народных дружин и общественных

² Проект Федерального закона № 421465-6 «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 12.03.2014) // В данном виде документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

- объединений правоохранительной направленности (в том числе и казачьих народных дружин);
- регламентируется деятельность внештатных сотрудников полиции;
 - регламентируется участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести;
 - установлены ограничения к участию и в народных дружинах, и в работе внештатного сотрудника полиции (несовершеннолетний возраст, наличие судимости, наличие административных правонарушений за последний год и т.д.);
 - определены права, обязанности, ответственность народных дружинников и внештатных сотрудников полиции;
 - установлены условия и пределы применения дружинниками физической силы;
 - прописаны гарантии правовой защиты народных дружинников;
 - определены формы материального стимулирования, льготы и компенсации народным дружинникам;
 - содержится требование включить народные дружины и общественные объединения правоохранительной направленности в региональный реестр.

Согласно ст. 3 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» правовую основу участия граждан в охране общественного порядка составляют Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, федеральные конституционные законы, указанный Федеральный закон, другие федеральные законы и принятые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты.

На этой основе свои законодательные акты по вопросам участия граждан в охране общественного порядка начали разрабатывать и субъекты РФ. В частности, в Саратовской области принят Закон Саратовской области от 30.06.2014 № 79-ЗСО «О некоторых вопросах участия граждан в охране общественного порядка в Саратовской области».

Данный Закон невелик по объему и в нем решается небольшой круг вопросов. В частности установлено, что в целях координации деятельности народных дружин при Правитель-

стве области создается Межведомственный штаб по координации деятельности народных дружин и определяются основные задачи этого штаба. Также в нем регламентируются вопросы выдачи удостоверений и форменной одежды народных дружинников, указываются формы поощрения граждан, активно участвующих в охране общественного порядка.

В целом положительно оценивая идею и основные положения приведенных выше законов, отметим в них некоторые моменты, требующие уточнения или доработки:

1. Данными законами не предусмотрено страхование народных дружинников и других лиц, осуществляющих охрану общественного порядка на общественных началах. Часть 2 ст. 17 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» лишь устанавливает, что народные дружинники вправе отказаться от исполнения возложенных на них обязанностей в случае, если имеются достаточные основания полагать, что их жизнь и здоровье могут подвергнуться опасности. Однако если народный дружинник не предвидел подобную опасность либо предвидел, но не отказался от исполнения своих обязанностей, в результате чего вред его жизни и здоровью был причинен, неизбежно встанет вопрос о его лечении, а также о выплатах за причиненный вред ему либо его наследникам в случае смерти.

2. Согласно данным законам материально-техническое обеспечение деятельности народных дружин осуществляется за счет добровольных пожертвований, а также иных средств, не запрещенных законодательством Российской Федерации. При этом органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления могут выделять средства на финансирование материально-технического обеспечения деятельности народных дружин, предоставлять народным дружинам помещения, технические и иные материальные средства, необходимые для осуществления их деятельности. Вместе с тем порядок предоставления органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления народным дружинникам льгот и компенсаций не установлен.

3. Указанными законами не регламентируется деятельность подразделений добровольной пожарной охраны в муниципальных образованиях. В этой связи предлагается вне-

сти дополнения в данные законы, которые должны регламентировать формы участия добровольных пожарных команд в тушении пожаров, спасении людей и их имущества, передачу полномочий по созданию и содержанию добровольных пожарных дружин органам местного самоуправления, также вопрос об источниках и объемах финансирования добровольных дружин.

4. Приведенными выше законами устанавливаются, но не регламентируются подробно знаки отличия народных дружинников (форменная одежда, символика), а также источники финансирования их производства.

5. Указанными законами не предусмотрена возможность проведения профессиональных обучающих мероприятий (курсов, семинаров, инструктажей, тренингов) для лиц, участвующих в охране общественного порядка.

6. Данными законами не определяются механизмы участия руководителей предприятий и организаций, на базе которых будут созданы народные дружины (по месту работы), не определяется роль председателей органов территориального общественного самоуправления (в том случае, когда народные дружины создаются по месту жительства), не определена роль руководителей вузов (когда народные дружины создаются по месту учебы).

7. Кроме того, законами не предусмотрены формы активизации желания граждан создавать народные дружины. Много в реализации данных законов зависит от самих граждан, от их желания активно участвовать в обеспечении правопорядка по месту жительства, работы, учебы. В настоящее время, согласно социологическим опросам, граждане этого желания не высказывают.

8. Рассматриваемыми законами не регламентируется участие органов территориального общественного самоуправления в организации охраны общественного порядка по месту жительства. Между тем данные органы обладают полномочиями не только по решению вопросов благоустройства территории, организации и проведения культурно-массовых мероприятий, но и по организации охраны общественного порядка по месту жительства. Деятельность органов территориального общественного самоуправления в правоохранительной сфере направлена на содействие правоохранительным органам в поддержа-

нии общественного порядка, профилактике правонарушений и преступлений, разрешении конфликтных ситуаций между гражданами, привлечению жителей к участию в охране общественного порядка по месту жительства.

Деятельность органов территориального общественного самоуправления в сфере охраны общественного порядка направлена на организацию и проведение таких мероприятий, как:

- встречи с участковым;
- содействие правоохранительным органам в поддержании общественного порядка на локальной территории;
- подготовка и внесение предложений в органы местного самоуправления по вопросам участия граждан в организации охраны общественного порядка;
- создание добровольного отряда по охране общественного порядка, молодежной казачьей дружины, отряда содействия полиции и т.п.;
- организация охраны локальной территории;
- организация обходов и патрулирование территории территориального общественного самоуправления по установленным маршрутам;
- рейды совместно с полицией по выявлению правонарушителей.
- ходатайство о создании пункта полиции на территории территориального общественного самоуправления;
- кураторство трудных подростков;
- проверки на дому ранее судимых и подростков, состоящих на учете;
- выявление неблагополучных семей, составление базы данных;
- профилактика правонарушений;
- беседы среди населения по разъяснению законодательства в сфере охраны общественного порядка и правил поведения в общественных местах;
- беседы с нарушителями и их родственниками;
- создание товарищеских судов и т.п.

Для защиты граждан, входящих в добровольный отряд по охране общественного порядка, органы территориального общественного самоуправления могут совместно с органами внутренних дел заниматься обеспечением этих граждан разрешенными законодательством средствами защиты и оперативной связью,

а также страхованием их от несчастных случаев. Помимо этого, на ряде территорий органы территориального общественного самоуправления выпускают информационные листки и листовки правоохранительной тематики, проводят собрания жителей по вопросам охраны общественного порядка, оказывают юридические консультации, читают лекции, проводят разъяснительные беседы с населением, организуют профилактическую работу, осуществляют прием граждан.

На наш взгляд, предварить разработку данных законов должна работа над проектами федерального закона «О муниципальных пра-

воохранительных органах» и закона области «О некоторых вопросах организации деятельности муниципальных правоохранительных органов». В содержании данных законов следует установить цели и задачи муниципальных правоохранительных органов, формы деятельности и ответственности. Соответственно нормы данных законов должны найти отражение в Федеральном законе от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» и законе Саратовской области от 25 июня 2014 г. № 79-ЗСО «О некоторых вопросах участия граждан в охране общественного порядка в Саратовской области».

Материал поступил в редакцию 11 февраля 2016 г.

MAINTENANCE OF PUBLIC ORDER AT THE MUNICIPAL LEVEL (BY THE EXAMPLE OF SARATOV REGION)

GREBENNIKOVA Anna Aleksandrovna — PhD in History, Associate Professor Associate Professor at the Department of State and Municipal Management, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration — Saratov Branch
pricom@piuis.ru
410012, Russia, Saratov, Moskovskaya Street, 164, office 1322

CHANNOV Sergey Evgenevich — Doctor of Law, Professor Head of the Chair of Employment Law The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration — Saratov Branch
pricom@piuis.ru
410031, Russia, Saratov, Sobornaya Street, 23/25, office 406

***Review.** This article analyzes the issues of legal regulation of citizens' participation in maintaining the public order at the municipal level. The authors examine both federal legislation and legislation of the Saratov region in this field. Although in general the legal regulation of citizens' participation in maintaining the public order is estimated in a positive way, however, they note a number of gaps in the Saratov region law and, on this basis, formulate proposals for modifications and supplements.*

***Keywords:** public order, municipal authorities, Saratov region, citizens, municipal law.*