

Дальневосточный филиал Российского государственного университета правосудия

Целью работы является исследование института народных дружин, в частности, его роли в охране общественного порядка. Рассмотрены формы и способы государственного контроля (надзора) за осуществлением деятельности народных дружин.

Ключевые слова: народная дружина, охрана общественного порядка, государственный контроль (надзор), профилактика правонарушений, дисциплина в деятельности народных дружин, правоохранительные органы.

А.Н. Дерюга

*Заведующий кафедрой Дальневосточного филиала
Российского государственного университета правосудия,
профессор кафедры
Дальневосточного юридического института
Министерства внутренних дел Российской Федерации,
доктор юридических наук, доцент*

Н.Н. Дерюга

*Профессор кафедры Дальневосточного филиала
Российского государственного университета правосудия,
доктор юридических наук, профессор*

Охрану общественного порядка в крупных населенных пунктах России уже невозможно представить без участия народных дружин. Опираясь на Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»¹ (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) у полиции появилась возможность более эффективно осуществлять правоохранительные функции, а у граждан – реализовать внутреннюю потребность в непосредственном участии и поддержании мира и безопасности в местах их компактного проживания.

Юридически грамотное участие народных дружин в профилактике правонарушений, охране общественного порядка, содействие полиции положительно влияет на формирование активной гражданской позиции, доверия граждан к правоохранительным органам, в конечном итоге укрепление институтов публичной власти.

Очевидно, прямо противоположный эффект возникнет, если народные дружинники систематически нарушают дисциплину и закон.

Поэтому вопросам законности и дисциплины в деятельности народных дружин необходимо уделять повышенное внимание.

Юридической основой этому служат ст. 5, 7, 12, 14, 18–20 и 24 Федерального закона № 44-ФЗ, при анализе которых в нужном ракурсе можно обнаружить ограничения, запреты и субъекты права, способные повлиять на качество юридической деятельности народных дружин и народных дружинников, снизить вероятность

или своевременно пресечь отклонения от заданных законом параметров их деятельности.

Так, согласно ст. 5 Федерального закона № 44-ФЗ народные дружинники не вправе выдавать себя за сотрудников каких-либо правоохранительных органов, осуществлять деятельность, отнесенную законодательством РФ к исключительной компетенции этих органов.

Определить эту исключительность можно путем сопоставления установленных Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ полномочий полицейского (ст. 18–20, 27, 28) и полномочий народного дружинника, определяемых ст. 17 – 19 Федерального закона № 44-ФЗ.

Разница между правовым статусом сотрудника ОВД и народного дружинника определяет объем запрета у последнего.

Содержание указанного запрета определяет обстоятельства и субъекты, при которых он обнаруживается в действиях народных дружинников. Это виртуальная или реальная коммуникация с внешним миром от лица правоохранительных органов. В этом смысле субъектом, способным обнаружить нарушение закона, может стать любое знающее этот запрет лицо, от обывателя до представителя публичной власти. В первом случае реализуется право граждан² и их объединений³ на обращение в органы публичной власти в виде заявления или жалобы в зависимости от характера нарушения. Заявление подается в том случае, когда обнаруживается сам факт нарушения закона, жалоба – если народные дружинники указанными выше дей-

ствиями нарушили права или законные интересы жалобщика или иного лица.

В случае обнаружения таких незаконных действий органами публичной власти информация об этом передается в специально уполномоченный орган контроля или надзора за народными дружинами. Если это органы внутренних дел (далее – ОВД), юстиции, прокуратуры или местного самоуправления, на территории которого действует народная дружина, то по согласованию с прокуратурой назначается внеплановая проверка ее деятельности⁴.

Законность деятельности народной дружины связана не только с непосредственным соблюдением прав и обязанностей народного дружинника, необходимо точно знать территорию, в границах которой они осуществляются, и время действия этих полномочий.

Так, согласно п. 3 ч. 4 ст. 7 Федерального закона № 44-ФЗ, в региональном реестре народных дружин должна содержаться информация о территории, на которой народная дружина участвует в охране общественного порядка, а на основании ст. 16 того же закона гражданам запрещается использование удостоверения, ношение форменной одежды либо использование отличительной символики народного дружинника во время, не связанное с участием в охране общественного порядка.

Это вызвано как минимум двумя причинами.

Первая причина связана с повышенным вниманием к защите жизни и здоровья граждан, участвующих в охране общественного порядка. Не случайно закон устанавливает два способа правового регулирования участия граждан в охране общественного порядка – запрет (ч. 2 ст. 5 Федерального закона № 44-ФЗ) и дозволения (ч. 2 ст. 17 Федерального закона № 44-ФЗ).

Второй причиной является стремление государства сохранить монополию на применение мер государственного принуждения даже в том случае, когда она частично утрачена (ст. 17, 19 Федерального закона № 44-ФЗ). Достигается это ограничением использования прав народного дружинника во времени и пространстве.

Более того, использование в законе термина «участие» в охране общественного порядка не случайно, заведомо предполагает исключительно ведомую роль народного дружинника в охране правопорядка.

Очевидно, ведущая роль сохраняется за ОВД, как и полный контроль за деятельностью народных дружинников, материализуясь в процессе их тесного взаимодействия в ходе совместного поддержания правопорядка.

В рамках такого взаимодействия, основанного на ст. 22 Федерального закона № 44-ФЗ, осуществляется предварительный и текущий контроль полиции за народными дружинниками.

Предварительный контроль направлен на проверку «возможности» и «готовности» граждан к участию в охране общественного порядка. «Возможность» связана с вовлечением граждан к участию в охране общественного порядка, основанным на достаточно жестких ограничениях при создании и формировании штата народной дружины (ч. 8 ст. 12 и ст. 14 Федерального закона № 44-ФЗ). Проверка «готовности» народного дружинника к участию в охране общественного порядка осуществляется на основе Приказа МВД России от 18 августа 2014 г. № 696 «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи»⁵. Она необходима для подтверждения полученных ранее знаний, умений и навыков, важных для реализации основных направлений деятельности народной дружины.

Текущий контроль осуществляется различными службами ОВД на закрепленной за ними территории в процессе реализации народными дружинами основных направлений деятельности (ч. 6 ст. 12 Федерального закона № 44-ФЗ). Это дежурные части, патрульно-постовые службы, службы участковых уполномоченных полиции, подразделения по делам несовершеннолетних, инспекции безопасности дорожного движения.

Интересно, что предмет текущего контроля может полностью совпасть с предметом предварительного. Это касается проверки социально-правовых качеств народных дружинников, которые могут меняться с течением времени, стать препятствием для дальнейшего участия таких граждан в охране общественного порядка. Это, например, наличие в момент проверки народного дружинника уголовного преследования, неснятой или непогашенной судимости, психического расстройства, причастность к экстремистской деятельности и т.д. (п. 2 ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 44-ФЗ).

Своевременное установление таких качеств у народных дружинников становится тем сложнее, чем большее количество граждан включаются в состав народных дружин. Отсутствие какой-либо юридической обязанности народного дружинника извещать о наступлении вышеуказанных обстоятельств и отсутствие юридической ответственности за это делает такое нарушение закона высоковероятным.

На основании ч. 1 ст. 24 Федерального закона № 44-ФЗ и в соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁶ противодействие этим и иным нарушениям осуществляет прокуратура.

Так, в 2020 г. прокуратурой г. Южно-Сахалинска в рамках надзорных мероприятий в отношении местной общественной организации «Народная дружина города Южно-Сахалинска» было выявлено два ее члена, ранее осужденных за тайное хищение имущества и незаконный оборот оружия. По результатам рассмотрения внесенного прокуратурой представления об устранении нарушения закона командиру народной дружины указанные лица исключены из ее состава⁷.

Прокуратура осуществляет надзор не только за народными дружинами, но и за органами государственной власти и местного самоуправления, которые на основании ст. 6 Федерального закона № 44-ФЗ обязаны содействовать гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка.

В этой части проверка прокуратуры может коснуться порядка предоставления народным дружинникам стимулирующих выплат, иных льгот и компенсаций, осуществляемых за счет средств регионального и местного бюджетов (ст. 26 Федерального закона № 44-ФЗ). Важно подчеркнуть, что такая проверка может быть нацелена как на выполнение материально-финансовых обязательств публичной власти перед народными дружинниками, так и на соответствующие необоснованные траты.

Контроль соответствия деятельности народной дружины ее уставу осуществляется территориальными органами управления Министерства юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), но лишь тогда, когда народная дружина приобрела статус юридического лица. В этом случае после соответствующей регистрации народная дружина подотчетна Минюсту России и в иных вопросах. Например, это касается правил документального оформления решений народной дружины, закрепленных в ст. 181.2 ГК РФ, наличия протоколов в тех случаях, когда они должны быть в соответствии с требованиями законодательства (ч. 3 ст. 181.2 ГК РФ), а также порядка опубликования отчетности⁸.

Контроль деятельности народных дружин также осуществляют органы власти субъектов РФ и местные органы самоуправления. По содержанию такая проверка отличается от рассмотренных выше и осуществляется путем контроля финансовых средств, выделенных на нужды народных дружин, подведения ежегодных итогов их работы, публичного заслушивания отчетов о проделанной работе, выявления лучших народных дружин и народных дружинников по результатам специально организованных конкурсов.

В целом правовое регулирование публично-властной контрольно-надзорной деятельности народных дружин, а также практики ее применения носит достаточно мягкий характер, в большей степени направлено на исключение явлений, способных дискредитировать народную дружину и идею соучастия граждан и публичной власти в охране общественного порядка.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
2. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
3. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
4. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.
5. Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.
6. Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 07 октября 2010 г. № 252 «О порядке размещения в сети Интернет отчетов о деятельности и сообщений о продолжении деятельности некоммерческих организаций» // Российская газета. 2010. № 240.
7. 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» // Российская газета. 2014. № 229.
8. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ [Электронный ресурс]. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_dvfo/mass-media/news/news-regional?item=53067646 (дата обращения: 03.06.2023).

¹ Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

² Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

³ Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

⁴ Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

⁵ 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» // Российская газета. 2014. № 229.

⁶ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁷ Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ [Электронный ресурс]. URL: https://erp.genproc.gov.ru/web/proc_dvfo/mass-media/news/news-regional?item=53067646 (дата обращения: 03.06.2023).

⁸ См.: ч. 1 ст. 29 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 07 октября 2010 г. № 252 «О порядке размещения в сети Интернет отчетов о деятельности и сообщений о продолжении деятельности некоммерческих организаций» // Российская газета. 2010. № 240.

CONTROL OF THE ACTIVITIES OF THE PEOPLE'S SQUADS

A.N. Deryuga

Head of the Department of the Far Eastern Branch of the Russian State University of Justice, Professor of the Department of the Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Doctor of Sciences (Law), Associate Professor

N.N. Deryuga

Professor of the Department of the Far Eastern Branch of the Russian State University of Justice, Doctor of Sciences (Law), Professor

The purpose of the work is to study the Institute of people's squads, in particular, its role in the protection of public order. The forms and methods of state control (supervision) over the activities of the people's squads are considered.

Keywords: national guard, protection of public order, state control (supervision), prevention of offenses, discipline in the activities of national squads, law enforcement agencies.