

Л.А. Бурылова

ДОБРОВОЛЬНАЯ НАРОДНАЯ ДРУЖИНА: ПЕРСПЕКТИВЫ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

Рассматриваются вопросы реализации Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», вступившего в действие в июле 2014 года. Обращается внимание на нерешенные вопросы разграничения полномочий между органами государственной власти, полицией и органами местного самоуправления при взаимодействии с общественными объединениями правоохранительной направленности. Несмотря на актуальность законодательного регулирования участия добровольных народных дружин в обеспечении правопорядка на территории муниципальных образований, законодательство Пермского края не приведено в соответствие с Федеральным законом.

Ключевые слова: охрана общественного порядка, добровольные народные дружины, органы местного самоуправления, органы государственной власти, разграничение полномочий, взаимодействие.

2 июля 2014 года вступил в силу Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», который закрепил правовые основы сотрудничества полиции и населения по охране общественного порядка [1].

Законопроект прошел согласование в Правительстве РФ, во всех комитетах Государственной думы и Совета Федерации. Было отмечено, что «принятие Федерального закона позволит восполнить пробел в федеральном законодательстве и включить в обеспечение правопорядка на добровольной основе максимально возможное количество заинтересованных граждан, создать условия для защиты гражданами прав и свобод в сфере общественного порядка» [2].

Вопрос о принятии Федерального закона об участии граждан в охране общественного порядка обсуждался в Государственной думе с 2002 года. Два законопроекта с аналогичным названием, а также проекты Федеральных законов о муниципальной милиции были отклонены. Между тем на территории России давно функционируют добровольные народные дружины, общественные пункты охраны общественного порядка. Взаимодействие добровольных формирований правоохранительной направленности с органами государственной власти и органами местного самоуправления регулировалось региональным законодательством и муниципальными нормативно-правовыми актами. Необходимость правового регулирования деятельности добровольных народных дружин, гарантий граждан, принимающих участие в охране общественного порядка, была очевидна, что неоднократно отмечалось в научных исследованиях [3].

© Бурылова Л.А., 2015

Бурылова Любовь Алексеевна – доцент кафедры «Философия и право», ФГБОУ ВПО «Пермский национальный исследовательский политехнический университет»; e-mail: lyubura@mail.ru.

Решает ли новый закон проблему организации охраны общественного порядка на территории муниципальных образований?

Согласно ст. 132 Конституции РФ и Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» охрана общественного порядка отнесена к ведению органов местного самоуправления.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 года №3-ФЗ «О полиции» закрепил обеспечение правопорядка в общественных местах за органами полиции.

Законодательное закрепление разграничения полномочий в этой сфере отсутствует, и роль органов местного самоуправления в организации охраны общественного порядка не определена. Подробный анализ законодательства и ведомственных актов в области охраны общественного порядка дан в статье В.А. Кочева, Л.А. Бурыловой [4, с. 88].

Не решен этот вопрос и в новом законе. Влияние органов местного самоуправления на обеспечение правопорядка на территории муниципального образования сводится к их уведомлению о создании общественных объединений правоохранительной направленности. Решения о создании общественных объединений правоохранительной направленности принимаются гражданами на общем собрании по месту жительства, нахождения собственности, работы или учебы соответствующего муниципального образования [1, ст. 11].

Согласно ст. 2 Федерального закона от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ народная дружина это «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» [1, ст. 2].

В силу своего статуса народная дружина не может осуществлять полномочия органов власти, к которым относится охрана общественного порядка. В свою очередь, органы власти не имеют права вмешиваться в деятельность общественного объединения.

Ст. 6 Федерального закона обязывает органы государственной власти и органы местного самоуправления оказывать поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка [1, ст. 6].

В каком порядке осуществляется эта поддержка? Если речь идет о финансировании, то как это положение закона согласуется с бюджетным законодательством? Вопрос о разграничении полномочий органов государственной и муниципальной власти в области взаимодействия с добровольными народными дружинами и оказания им поддержки остается открытым.

В целях реализации закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» в некоторые федеральные законы были внесены изменения.

П. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и испол-

нительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» дополнен подп. 51.2 следующего содержания:

«51.2) поддержка граждан и их объединений, участвующих в охране общественного порядка» [5, ст. 1].

Точно так же сформулированы вопросы местного значения для городских, сельских поселений и городских округов [5, ст. 2]. Полномочия органов власти в области поддержки добровольных народных дружин законом не разграничены.

Несмотря на то, что в законе «О полиции» полномочия полицейских в части взаимодействия с добровольными народными дружинами вообще не предусмотрены, он не приведен в соответствие с законодательством об участии граждан в охране общественного порядка.

Как справедливо заметил Комитет Государственной думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, нормальное функционирование института народных дружин в Российской Федерации возможно только при условии формирования «триады: инициатива граждан, поддержка со стороны гражданских властей (органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и методическое руководство со стороны полиции». И еще одно важное условие: четкое законодательное закрепление прав и полномочий каждого из участников процесса [6].

Для реализации Федерального закона от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» необходимо приведение нормативных актов в регионах в соответствие с федеральным законодательством.

На территории Пермского края организация деятельности добровольных народных дружин урегулирована Законом Пермской области от 6 декабря 2002 года № 497-92 «Об участии граждан Российской Федерации в обеспечении общественного порядка на территории Пермского края» [7].

Положения краевого законодательства в части создания добровольных народных дружин и участия органов местного самоуправления в организации их деятельности подлежат пересмотру.

В частности, федеральному законодательству явно противоречит ст. 3.1 областного закона, в соответствии с которой **«необходимость создания общественных пунктов охраны порядка определяется органами местного самоуправления городских округов, городских и сельских поселений самостоятельно исходя из анализа криминогенной обстановки на соответствующей территории»** [7, ст. 3.1].

Не согласуется с Федеральными законами «Об общественных объединениях» и «Об участии граждан в охране общественного порядка» ст. 4 действующего Закона Пермской области, в силу которой «порядок создания и деятельности добровольных народных дружин определяется положением, утверждаемым предста-

вительным органом местного самоуправления городских округов, городских и сельских поселений. Типовое положение о дружинах охраны общественного порядка утверждается Правительством Пермского края» [7, ст. 4].

Вопрос о планируемых мерах по реализации Федерального закона был рассмотрен 26 мая 2014 года на координационном совещании по обеспечению правопорядка в Пермском крае под председательством губернатора Пермского края.

Министерству общественной безопасности Пермского края было поручено проинформировать органы местного самоуправления о необходимости проведения работы по реализации положений Федерального закона от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», а также организовать подготовку проектов нормативных правовых актов для приведения законодательства Пермского края в соответствие с федеральным [8].

Проектом закона «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Пермского края», размещенным на официальном сайте Законодательного собрания Пермского края, предлагается урегулировать:

- полномочия органов государственной власти Пермского края по обеспечению участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка на территории Пермского края;
- порядок создания координирующих штабов народных дружин;
- вопросы материально-технического обеспечения деятельности народных дружин;
- образец удостоверения народного дружинника и порядок его выдачи, образцы отличительной символики народного дружинника [9].

В соответствии с конституционным принципом верховенства федеральных законов региональное законодательство должно соответствовать федеральному законодательству. Однако жаль терять приобретенный опыт.

По данным ГУ МВД по Пермскому краю, на территории региона зарегистрировано 65 добровольных народных дружин, в которых состоят 526 человек. Также в охране общественного порядка участвуют 22 первичные организации казаков, численность которых составляет 1920 человек. В то же время в результате реформы МВД численность личного состава органов внутренних дел была сокращена, комплект личного состава составляет 700 человек [10].

По информации администрации города, в Перми народные дружины работают в каждом районе города – это 19 дружин и более 280 активистов [11].

На территории города действуют «Положение о добровольных народных дружинах по охране общественного порядка в городе Перми», утвержденное решением Пермской городской Думы от 18 ноября 2003 года № 149 [12] и принятые на его основе правовые акты местной администрации.

Приведение муниципальных правовых актов в соответствие с Федеральным законом осложняется отсутствием краевого законодательства. Содержание муниципальных правовых актов во многом будет зависеть от Закона Пермского края «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Вопросы взаимодействия органов городского самоуправления с общественными формированиями по охране общественного порядка следовало бы отразить и в Уставе города Перми, решение о подготовке новой редакции которого уже принято местной властью.

Список литературы

1. Об участии граждан в охране общественного порядка: федер. закон от 2 апреля 2014 № 44-ФЗ / Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. По Федеральному закону «Об участии граждан в охране общественного порядка»: заключение Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества от 24.03.2014 № 3.1-05/944 / Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Бурылова Л.А., Мишина С. Роль местного самоуправления в охране общественного порядка. Быть или не быть муниципальной милиции? // Власть и управление в современном городе: материалы науч. конф. г. Пермь, март 2011 г. – Пермь: Изд-во Перм. гос. техн. ун-та, 2011. – С. 170–183.

4. Кочев В.А., Бурылова Л.А. К вопросу о разграничении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти в сфере охраны общественного порядка // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2013. – № 4. – С. 87–91.

5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам участия граждан в охране общественного порядка: федер. закон от 2 апреля 2014 № 70-ФЗ / Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. По проекту Федерального закона № 238654-6 «Об участии граждан в охране общественного порядка»: заключение Комитета Государственной думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 25.04.2013 г. № 45/6 / Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Об участии граждан Российской Федерации в обеспечении общественного порядка на территории Пермского края: закон Пермской области от 6 декабря 2002 г. № 497-92 / Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Протокол координационного совещания по обеспечению правопорядка в Пермском крае от 26 мая 2014 года [Электронный ресурс]. – URL: http://59.mvd.ru/upload/site86/document_file/6crIQ9bNMZ.pdf (дата обращения: 01.02.2014).

9. Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Пермского края: проект закона Пермского края [Электронный ресурс]. – URL: <http://zakon.zsperm.ru/data/docs/31127.pd> (дата обращения: 01.02.2014).

10. Протокол заседания комиссии по нормотворческой деятельности в области социальной политики 08.09.2010 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.zsperm.ru/> (дата обращения: 01.02.2014).

11. Добровольная народная дружина [Электронный ресурс] // Администрация г. Перми. – URL: http://www.gorodperm.ru/economic/mob/dobrovol_narod/ (дата обращения: 01.02.2014).

12. Об утверждении «Положения о добровольных народных дружинах по охране общественного порядка в городе Перми»: решение Пермской городской Думы от 18 ноября.2003 года № 149 (ред. от 28.08.2012) / Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Пролучено 15.01.2015

L.A. Burilova

**VOLUNTARY PEOPLE'S DRUZHINA:
THE PROSPECTS FOR THE PROTECTION
OF PUBLIC ORDER**

In the article the implementations of the Federal law "On participation of citizens in the protection of public order", which came into effect in July 2014, are described. Attention is drawn to the outstanding issues of the separation of powers between the state authorities, the police and local authorities in the interaction with public associations law enforcement orientation. Despite the relevance of legislative regulation of the voluntary participation of national teams in the rule of law on the territory of the municipality, the law of the Perm region is not in compliance with Federal law.

Keywords: protection of public order, voluntary militias, local governments, public authorities, the division of powers, interaction.