

УДК 340.130.53

Л.А. Бурылова

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЗДАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОБРОВОЛЬНЫХ НАРОДНЫХ ДРУЖИН

Рассмотрены особенности правового регулирования взаимодействия органов власти и добровольных формирований граждан по охране общественного порядка.

Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка», вступивший в действие 2 июля 2014 года, определил статус добровольных народных дружин (ДНД) как общественных объединений правоохранительной направленности. Граждане самостоятельно принимают решение о создании такой организации. При этом Федеральный закон предусматривает обязательное письменное уведомление органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования и территориального Управления внутренних дел о создании народной дружины. Кроме того, предусмотрена обязанность учредителей направить письменное обращение о согласовании кандидатуры командира народной дружины. Органы внутренних дел ведут региональный реестр ДНД. Территория, на которой может быть создана ДНД, определяется решением представительного органа местного самоуправления.

По истечении года со дня вступления в силу Федерального закона принят Закон Пермского края «Об отдельных вопросах участия граждан в охране общественного порядка на территории Пермского края». Однако на территории Пермского края до сих пор действуют муниципальные правовые акты, противоречащие федеральному законодательству.

Ключевые слова: добровольные народные дружины (ДНД), правовой статус, региональный реестр, правоохранительные органы, органы местного самоуправления.

Первого июля 2014 года Законодательное собрание Пермского края во втором чтении приняло закон «Об отдельных вопросах участия граждан в охране общественного порядка на территории Пермского края» [1].

Законопроект был внесен губернатором Пермского края в марте текущего года с целью приведения краевого законодательства в соответствие с Федеральным законом от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» [2]. Новый закон Пермского края гарантирует оказание финансовой поддержки дружинам за счет бюджета края или муниципальных образований, а также компенсационные выплаты в случае гибели или причинения вреда здоровью и имуществу дружинника, регламентирует единую форму удостоверений и отличительной символики для всех дружинников.

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

Несмотря на то, что региональное законодательство во многом противоречит новому Федеральному закону, на территории края до сих пор действуют муниципальные правовые акты, принятые во исполнение Указа губернатора Пермской области от 25 августа 2003 № 163 «Об утверждении Типового положения о дружинах охраны общественного порядка в Пермской области» [3]. Подлежащие коррекции нормы краевого законодательства были проанализированы в статье Л.А. Бурывовой «Добровольная народная дружина: перспективы охраны общественного порядка» [4].

Одной из ключевых проблем взаимодействия органов исполнительной власти и ДНД является степень самостоятельности добровольных формирований граждан правоохранительной направленности.

По мнению специалистов в области административного права, правовая активность граждан не подразумевает какую-либо конкретную форму, это собирательный термин, означающий любой вид активной деятельности в сфере правового регулирования. Кроме того, правовая активность граждан – это критерии эффективности деятельности органов власти [5, с. 624].



Так, И.А. Зайцев и А.Г. Репьев считают, что к основным направлениям деятельности полиции относится привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере обеспечения общественной безопасности [6, с. 42]. «Принятие Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» послужило началом правового закрепления оказания гражданами помощи как органам внутренних дел (полиции), так и иным правоохранительным органам

в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах» [6, с. 43].

Народные дружины создаются по инициативе граждан Российской Федерации, изъявивших желание участвовать в охране общественного порядка, в форме общественной организации. При этом Федеральный закон предусматривает обязательное уведомление органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования и территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел [2, ст. 12, ч. 1].

Границы территории, на которой может быть создана народная дружина, устанавливаются представительным органом соответствующего муниципального образования [2, ст. 12, ч. 2].

Согласно Федеральному закону народные дружины и общественные объединения правоохранительной направленности подлежат включению в региональный реестр [2, ст. 7] и могут участвовать в охране общественного порядка только после внесения их в региональный реестр [2, ст. 12].

Внесение в региональный реестр народной дружины или общественного объединения правоохранительной направленности осуществляется при условии представления следующих документов:

- 1) заявление о внесении народной дружины или общественного объединения правоохранительной направленности в региональный реестр, подписанное уполномоченным лицом;
- 2) устав народной дружины или общественного объединения правоохранительной направленности.

В региональном реестре должны содержаться следующие сведения:

- 1) сведения о командире народной дружины или об учредителях общественного объединения правоохранительной направленности;
- 2) место создания народной дружины или общественного объединения правоохранительной направленности;
- 3) территория, на которой народная дружина или общественное объединение правоохранительной направленности участвует в охране общественного порядка;
- 4) дата включения народной дружины или общественного объединения правоохранительной направленности в региональный реестр;
- 5) основание и дата прекращения деятельности народной дружины или общественного объединения правоохранительной направленности.

Формирование и ведение регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности осуществляет территориальный орган МВД России, который вправе отказать заявителю в осуществлении регистрации [7].

Так, ассоциация Совета муниципальных образований Республики Башкортостан, рассмотрев обращение муниципалитета о даче разъяснений по вопросу создания добровольной народной дружины, рекомендовала алгоритм действий по исполнению Федерального закона от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ.

Создание народной дружины в форме общественной организации с образованием юридического лица рекомендуется проводить в следующем порядке:

1. Разработка устава общественной организации.
2. Созыв общего собрания учредителей организации (не менее трех физических лиц).
3. Вынесенные к обсуждению вопросы и принятые решения по ним путем голосования фиксируются протоколом общего собрания учредителей общественной организации.
4. На общем собрании на повестку дня выносятся вопросы: выборы председателя и секретаря собрания; лиц, ответственных за подсчет голосов; создание общественной организации; утверждение устава общественной организации; выборы органов управления общественной организации; избрание контрольно-ревизионного органа общественной организации; о наделении полномочиями подписать заявление по форме Р11 001 о государственной регистрации общественной организации при ее создании, а также представлять интересы общественной организации в Управлении Министерства юстиции Российской Федерации.
5. Государственная регистрация организации в качестве юридического лица в соответствии со ст. 21 Федерального закона «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 года.
6. Письменное уведомление в адрес территориального органа внутренних дел, главы муниципального образования о создании народной дружины, письменное обращение о согласовании кандидатуры командира народной дружины.
7. В территориальное управление Министерства юстиции Российской Федерации предоставляются:
 - копии уведомлений в адрес территориального органа внутренних дел, главы муниципального образования о создании народной дружины, согласования кандидатуры командира народной дружины и документы о рассмотрении обращений с указанных ведомств;
 - заявление формы Р11 001 (2 экз., прошито; 1 – нотариально заверенный, 2 – копия с нотариально заверенного);
 - протокол общего собрания (2 экз., прошито, 1 – подлинник, 1 – копия);
 - устав общественной организации (3 экз., прошито);
 - документ о юридическом адресе места нахождения общественной организации;
 - документ об уплате государственной пошлины (4 тыс. руб.).

8. Заявление в территориальный орган внутренних дел о внесении общественной организации в региональный реестр, подписанное уполномоченным лицом, и устав народной дружины [8].

Положительный опыт органов государственной власти Республики Башкортостан по информированию населения о реализации их права на участие в охране общественного порядка может быть применен и у нас.

В настоящее время на территории Пермского края действует более тридцати Положений о дружинах по охране общественного порядка, утвержденных органами местного самоуправления в 2003–2009 годах.

Руководствуясь Законом Пермской области от 6 декабря 2002 года № 497-92 и Указом губернатора Пермской области от 25.08.2003 № 163, органы местного самоуправления определили порядок и условия создания дружин, формы и методы их работы [9, 10, 11]. Распоряжением администрации города Краснокамска создана дружина охраны общественного порядка и назначен руководитель штаба дружины [12].

Между тем порядок создания ДНД и их правовой статус определен Федеральным законом. А организационные вопросы определяются Уставом общественной организации.

К сожалению, муниципальные правовые акты, явно противоречащие действующему законодательству, не отменены и не признаны утратившими силу. По состоянию на 1 июля 2015 года рекомендации о приведении муниципальных правовых актов о добровольных дружинах в соответствие с федеральным законодательством, принятые 26 мая 2014 года на координационном совещании по обеспечению правопорядка в Пермском крае, не выполнены. Для легитимной деятельности ДНД органам местного самоуправления необходимо утвердить порядок принятия решений об определении территории, на которой может быть создана ДНД, рассмотрения уведомлений и согласования кандидатуры командира ДНД.

Список литературы

1. Об отдельных вопросах участия граждан в охране общественного порядка на территории Пермского края: закон Пермского края, принятый Законодательным собранием от 1.07.2015 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.zs-perm.ru/s1/archive/news/detail.php?ID=10073> (дата обращения: 01.07.2015).

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

3. Об утверждении Типового положения о дружинах охраны общественного порядка в Пермской области: Указ губернатора Пермской области от 25 августа 2003 № 163. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Бурылова Л.А. Добровольная народная дружина: перспективы охраны общественного порядка // Вестник Пермского национального исследова-

тельского политехнического университета. Культура. История. Философия. Право. – 2015. – № 1. – С. 59–64.

5. Минина А.А., Ризк О.А. Правовая активность граждан как критерий эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 7. – С. 619–625.

6. Зайцев И.А., Репьев А.Г. О некоторых проблемах совершенствования законодательства в сфере участия граждан в охране общественного порядка // Административное право и процесс. – 2015. – № 3. – С. 42–45.

7. О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности: Приказ МВД России от 21 июля 2014 № 599. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. <http://www.asmo-rb.ru/oom/249-rassmotrev-obraschenie-municipaliteta-odache-razyasneniy-po-voprosu-sozdaniya-dobrovolnoy-narodnoy-druzhiny-poyasnyayem-sleduyushee.html> (дата обращения: 01.07.2015).

9. Об утверждении Положения о дружинах по охране общественного порядка в Оханском районе: решение Земского собрания Оханского района от 18 августа 2004 № 34. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Об утверждении Положения о городской дружине охраны общественного порядка города Соликамска: решение Соликамской городской Думы от 30 марта 2004 года № 296. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Об утверждении Положения об охране общественного порядка при чрезвычайных ситуациях: распоряжение главы администрации Александровского городского поселения от 26 декабря 2007 года № 196-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. О создании общественной организации дружина охраны общественного порядка в Краснокамском муниципальном образовании: распоряжение администрации г. Краснокамска от 30 августа 2004 года № 1515-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. 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: 01.02.2015).

Получено 03.07.2015

L.A. Burylova

ADMINISTRATIVE AND LEGAL CONTROL OF THE VOLUNTARY PEOPLE'S PATROL'S CREATION AND ACTIVITY

The article describes the legal control's features of interaction between the authorities and the voluntary groups of citizens for the protection of public order.

Federal Law "On the participation of citizens in the protection of public order", which came into effect on July 2, 2014, defined the status of voluntary people's patrols (VPC) as a law-enforcement public associations. Citizens can independently decide to establish such organization. In this case, federal law provides the mandatory written notification to the local authorities of the municipality, at first, and the territorial Internal Affairs Directorate, secondly, about the voluntary people's control's establishment. On other side, the law provides that the organization's founders must submit the written request about the commander's candidature of the voluntary people's control. Internal Affairs Agencies register VPC in every region. The territory, where it is possible to establish VPC, is determined by the local representative body's determination.

After one year from the date of the Federal Law's being of effect the Perm region Law "On some issues of citizens' participation in the protection of public order in the Perm region" had accepted. However, the municipal legal acts that are contrary to federal law are still operate in the Perm region.

Keywords: voluntary people's patrols (VPC), legal status, the regional registry, Internal Affairs Agencies, local representative body.