

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Кафедра «Правоохранительная деятельность и национальная безопасность»

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО
ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.05.01.2015.518. ВКР

Руководитель работы,
канд. пед. наук, доцент,
_____ Денис Григорьевич Запрутин
« ____ » _____ 2020 г.

Автор работы,
студент группы Ю–518
_____ Анна Юрьевна Карташова
« ____ » _____ 2020 г.

Нормоконтролер, канд. юрид. наук,
_____ Оксана Витальевна
Овчинникова
« ____ » _____ 2020 г.

АННОТАЦИЯ

Карташова А.Ю. Выпускная квалификационная работа «Участие общественности в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности»: ФГАОУ ВО «ЮУрГУ (НИУ)», Ю– 518, 81 с., библиогр. список – 55 наим., прил. 2.

Объект исследования составляют общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления общественности в охране общественного порядка и общественной безопасности.

Предметом исследования состоит в изучение действующего законодательства, регулирующее участие граждан в охране общественного порядка.

Целью исследования является анализ правовой основы и организации участия граждан в охране общественного порядка, изучение зарубежного опыта в сфере участия граждан в охране общественного порядка и общественной безопасности.

Результаты работы имеют практическую значимость для нормативного регулирования созданий и функционирования деятельность общественности в охране общественного порядка и общественной безопасности, содержат выводы и предложения автора по проблемам, связанных с осуществлением деятельности по охране общественного порядка и общественной безопасности с участием общественности. Результаты исследования могут быть полезны при разработке программ обучения юристов, а также в преподавании предмета «Административная деятельность органов внутренних дел».

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	2
1 СОВРЕМЕННЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	
1.1 Участие граждан в охране общественного порядка и общественной безопасности: история и современность.....	6
1.2 Правовое регулирование участия граждан в охране общественного порядка и общественной безопасности.....	20
1.3 Зарубежный опыт в сфере участия общественности в охране общественного порядка и общественной безопасности	30
2 ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ФОРМ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	
2.1 Организационные формы участия граждан в охране общественного порядка и общественной безопасности.....	40
2.2 Основные направления совершенствования законодательства об участии граждан в охране общественного порядка и общественной безопасности.....	55
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	66
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	71
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	78

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность охраны общественного порядка объясняется тем, что эффективность действий, направленных на соблюдение такого порядка, напрямую определяет уровень безопасности в обществе и степень охраны законных прав и свобод граждан. Поддержание общественного порядка – одна из задач государства. Существенная роль в обеспечении общественного порядка принадлежит органам внутренних дел. Именно они взаимодействуют с иными государственными органами и различными организациями. Обеспечивают порядок, как на улицах города, так и на транспорте, в различных заведениях и так далее.

Ни одно развитое государство не сможет обеспечить общественный порядок, опираясь лишь на судебно-полицейский аппарат. Поэтому так важна помощь граждан, которые задумываются как о своей защищенности, так и о защищенности окружающих¹.

В современном обществе одним из важных условий для наиболее эффективной деятельности полиции являются активное содействие населения в охране общественного порядка и общественной безопасности, их участие в оказании помощи правоохранительным органам.

Необходимость в объединениях граждан правоохранительной направленности возникает в переломные моменты истории государства, когда требуются не только активизация граждан и их участие в охране общественного порядка, но и непосредственное участие граждан в защите самого государства от внутренних или внешних угроз.

Министром внутренних дел Колокольцевым В.А. в Директиве МВД на 2020 год отметил недостатки в организации территориальных органов МВД России работы по охране общественного порядка и отметил, что данную проблему можно решить путём задействования потенциала общественных

¹Егорышев С.В. Современные формы и особенности участия общественности в борьбе с преступностью и обеспечении общественного порядка / С.В. Егорышев // Российский следователь. 2008. №11. С. 120.

формирований правоохранительной направленности – народные и казачьи дружины.

На сегодняшний день в Челябинской области действуют 89 добровольных народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности общей численностью 1420 человек.

По итогам 2019 года с участием дружинников было пресечено 7 045 административных правонарушений, раскрыто 139 преступлений, оказано содействие по охране общественного порядка в 1873 массовых и 1 003 оперативно-профилактических мероприятиях, осуществлено 3692 патрулирования совместно с сотрудниками правоохранительных органов.

Также актуальность данной темы заключается в том, что участие граждан в правоохранительной деятельности играет большую роль в повышении уровня доверия к деятельности полиции и обуславливает развитие институтов гражданского общества.

Целью исследования является анализ правовой основы и организации участия граждан в охране общественного порядка, изучение зарубежного опыта в сфере участия граждан в охране общественного порядка и общественной безопасности.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- проанализировать правовую основу участия граждан в охране общественного порядка;
- исследовать принципы участия граждан в охране общественного порядка;
- охарактеризовать участие граждан в охране общественного порядка по законодательству зарубежных стран;
- раскрыть основы содействия органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам;
- рассмотреть зарубежный опыт участия общественности в охране общественного порядка и общественной безопасности;
- показать вопросы внештатного сотрудничества с полицией;

– провести анализ участия граждан в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности.

Предметом исследования состоит в изучение и анализа действующего законодательства, регулирующее участие граждан в охране общественного порядка.

Объект исследования составляют общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления общественности в охране общественного порядка и общественной безопасности.

Методологическую основу исследования составили общенаучный диалектический метод познания, а также следующие общие, специальные и частные методы исследования: формально-юридический, сравнительно-правовой, системный, нормативный.

Нормативной базой исследования являются: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 02 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» и др.

Теоретической основой исследования являются труды российских ученых. Так, использовались работы таких авторов как И.В. Апариной, О.И. Бекетова, А.Ф. Быстрянцева, Т.В. Голованова, И.А. Зайцева, В.Т. Томина и многих других.

Апробация результатов исследования. Основные положения исследования, ее теоретические выводы и рекомендации прошли апробацию в XVI Международной научно-практической конференции молодых исследователей «Современные проблемы юридической науки». Статья находится в печати.

Результаты работы имеют практическую значимость для нормативного регулирования созданий и функционирования деятельность общественности в охране общественного порядка и общественной безопасности, содержат выводы и предложения автора по проблемам, связанных с осуществлением деятельности по охране общественного порядка и общественной безопасности с участием общественности. Результаты исследования могут

быть полезны при разработке программ обучения юристов, а также в преподавании предмета «Административная деятельность органов внутренних дел».

Обусловленная целью и задачами исследования, работа состоит из введения, двух глав, разделенных на параграфы, заключения, библиографического списка и приложений.

ГЛАВА 1 СОВРЕМЕННЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

1.1 Участие граждан в охране общественного порядка и общественной безопасности: история и современность

На протяжении всего развития человечества и государства копился социальный опыт, который имеет огромное значение и в настоящее время. Опыт в области участия общественности в охране общественного порядка и общественной безопасности имеет свою практическую значимость для развития данного института в современное время.

С момента образования государства основными задачами являлись обеспечение безопасности границ и суверенитета государства, а также задача по охране общественного порядка и общественной безопасности внутри государства. Следует признать, что обеспечение общественного порядка и общественной безопасности является необходимым условием обеспечения стабильности государственной власти, безопасности жизни общества и государства.

В отечественной истории сложилось три этапа функционирования различных организационных форм участия населения в охране общественного порядка.

Первый этап берёт начало с конца XVI по октябрь 1917 года г. Второй этап – с октября 1917 года по декабрь 1991 г. Третий этап – с декабря 1991 г. По настоящее время.

Данное выделение этапов позволяет рассмотреть проблемы участия граждан в охране общественного порядка и общественной безопасности с позиций её оценки в историческом развитии, раскрытия масштабов и организационно-правовых форм. Такой подход позволяет сделать несколько общих выводов.

Во-первых, следует отметить, что участие общественности в охране общественного порядка – деятельность, которая существует на всех этапах развития государственности. Это обусловлено тем, что общественный порядок – неотъемлемая составляющая государственно организационного общества независимо от его социальной сущности.

Во-вторых, масштабы и организационно-правовые формы участия в охране общественного порядка и общественной безопасности на каждом из этапов существенно различались. На первоначальном этапе это были установленные государством формы содействия населения полиции по охране общественного порядка и общественной безопасности, имевшие характер полицейской повинности, в городах, а далее и в сельской местности. Они никогда не были массовыми, а эффективность их воздействия на общественный порядок и безопасность была невелика.

На втором этапе, в Советское время, следует отметить, что участие населения в охране общественного порядка получило широкое развитие и носило массовый характер.

На третьем этапе имеет место содействие граждан, которое организовано в различных населённых пунктах по инициативе граждан. Также следует отметить, что данные формирования не носят устойчивого и массового характера.

В XVI–XVII вв. в Московском государстве сложилась полицейская повинность населения. Согласно Наказу о градском благочинии, изданным царём Алексеем Михайловичем в 1649 г. в городах от каждых десяти дворов назначался караульщик.

В XVIII в России была создана регулярная полиция, в целях содействия её правоохранительной деятельности также предусматривалась полицейская повинность населения. В «Пунктах, данных генералу-полицмейстеру Дивиеру для руководства», написанных Петром I, говорилось, что, для лучшего наблюдения за выполнением указанных пунктов назначить в каждой слободе или улице старосту и с каждых десяти дворов десятского из жителей,

для того, чтобы каждый десятский смотрел за порядком, а в случае чего немедленно должен доложить старосте, в тот, в свою очередь, полицмейстеру¹.

Во время правления Екатерина II в 1774 г. Для выполнения полицейских обязанностей в деревнях и селах были введены должности сотских и десятских. Указанные лица отвечали за общественный порядок, пожарную безопасность, санитарный надзор. Кроме этого, они должны были принимать меры по предупреждению и пресечению преступлений и выполнять иные поручения местной власти. В дореволюционной Российской империи полицейская повинность была постоянным явлением. Следует сделать вывод о том, что привлечение населения являлась необходимым условием для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. В результате этого достигается цель увеличения организационных средств охраны порядка и сокращения расходов государства.

Первая народная дружина была образована накануне коронации Александра III и составляла 20 тыс. человек, а к началу правления Николая II ее численность возросла до 80 тыс.² В ее функции входило наблюдение за порядком на улицах в местах пребывания и следования императора, членов его семьи и близкого окружения. Уже тогда деятельность народной дружины была нормативно урегулирована положением «О мерах охраны на время пребывания их императорских величеств».³

В октябре 1917 г. с переходом власти в руки Советов стали возникать организационные формы участия граждан в охране общественного порядка. Например, весной 1918 г. в Петрограде начала действовать добровольная организация «Друзья общественного порядка».

¹ История полиции России. Исторический очерк и основные документы: учеб. пособие / В.М.Курикцын. М., 2001. С.50.

² Невский С. А. Участие населения в охране правопорядка в Российской империи // Историческая и социально-образовательная мысль. 2011. № 1–2 (7). С. 84.

³ Ахмедов Ч. Н. Правоохранительная система Российской империи: учебник. СПб., 2008. С.153.

В середине 1920-х гг. общественное движение граждан по охране общественного порядка начинает упорядочиваться и приходить в систему. Советы учредили административные комиссии, которые состояли из лиц, изъявившие желание оказывать помощь в работе органов милиции. Данные комиссии осуществляли контроль работы местных органов милиции, также оказывали содействие в охране общественного порядка.

В начале 1930 г. СНК РСФСР принял постановление «Об обществах содействия органам милиции и уголовного розыска» в котором впервые в законодательно закреплены правовые нормы, регламентирующие вопросы к организации и деятельности добровольных обществ содействия милиции. В данном постановлении чётко было определено, кто мог быть членом ОСОДМИЛа, установлен порядок вступления в общество, задачи и т.д.

Во времена Великой Отечественной войны общества содействия милиции в сельской местности прифронтовых районов и на территории, освобождённой от немецко-фашистской оккупации, были реорганизованы в группы охраны общественного порядка (ГООП). Основная цель групп охраны общественного порядка – борьба со шпионами, диверсантами в населённых пунктах, прилегающих к железнодорожным линиям, водным путям, шоссейным и грунтовыми дорогам и получили сравнительно больше самостоятельности в работе и прав по сравнению с бригадами содействия милиции.

В апреле 1946 г. ГООП были расформированы, а члены влились в бригады содействия милиции. Был определён новый порядок организации БСМ. Следует подчеркнуть, что БСМ как форма привлечения граждан к охране общественного порядка просуществовала до конца 1950-х гг.

ЦК КПСС и Совет Министров СССР 2 марта 1959 г. приняли постановление «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране», который являлся основным политическим и юридическим документом, определяющих основные задачи, полномочия и формы

организации ДНД до середины 1970-х гг. После чего в союзных республиках были приняты соответствующие законы.

Массовый характер движение ДНД приобретает к 1960 г. В целом, к 1971 г. в стране насчитывалось более 173 тыс. дружин, общей численностью порядка 7 млн. человек. В этот период времени дружины дополняли работу милиции, повышая её эффективность в борьбе с преступлениями и правонарушениями. Кроме того, предусматривалось поощрение членов дружинников от объявления благодарности до награждения денежными премиями и ценными подарками. Также администрациями предприятий и учреждений предоставлялось членам ДНД дополнительные оплачиваемые отпуска сроком до 3 суток в год.

Дружины подразделялись на два вида – территориальные и специализированные. Территориальные комплектовались из представителей коллектива предприятия или учреждения и действовали на определённой территории. Одна из основных форм их деятельности являлась охрана общественного порядка в общественных местах. Второй вид дружинников в основном вели борьбу с отдельными видами правонарушений и специализировались по линии ГАИ, УИМ, УР и др. К ним относились оперативные отряды и комсомольские оперотряды.

В 1974 г. была создана новая нормативная база для дальнейшей деятельности дружин ЦК КПСС и Совет Министров СССР 20 мая принято постановление «О дальнейшем совершенствовании деятельности добровольных народных дружин по охране общественного порядка» и Указ ПВС СССР «Об основных обязанностях и правах добровольных народных дружин по охране общественного порядка». В указанных актах распределены основные усилия народных дружин и сосредотачивались на поддержании общественного порядка, пресечения хулиганских действий, пьянства и других правонарушений. Кроме того, акты 1974 г. расширяли и систему мер поощрения дружинников: утверждался нагрудный знак «Отличный

дружинник», предоставлялось преимущественное право на получение жилой помощи, утверждались льготные путёвки в санаторий или дом отдыха.

С распадом СССР политические и социально-экономические катаклизмы практически полностью уничтожили полезнейшее достижение советской эпохи – добровольные народные дружины. Но отдельные и разрозненные отряды где-то ещё сохранились, но уже в форме внештатных сотрудников милиции.

В начале 90-х годов в стране начался экономический кризис, который сопровождался приватизацией. Кризис нанёс существенный вред на развитие общественных отношений в сфере участия общественности в охране общественного порядка. Предоставленное право граждан на участие в охране общественного порядка все ещё существует, но гражданская инициатива падает.

С принятием 19 мая 1995 года Федерального закона № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹ активность населения существенно выросла. Федеральный закон № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» признал утратившими силу все действовавшие на то время нормативные правовые акты об участии граждан в охране общественного порядка (о народных дружинах, общественных пунктах охраны порядка, советах по профилактике правонарушений и т. д.).

Граждане РФ, обеспечивающие общественный порядок, действуют в рамках предоставленных им полномочий, превышение которых влечёт возложение установленную законом юридическую ответственность. Определение меры в выборе средств, форм и методов обороны и защиты потерпевших.

Законность участия граждан в охране общественного порядка и общественной безопасности раскрывается в следующих аспектах. Во-первых, даже в условиях отсутствия четко регламентирующего законодательства, о

¹Федеральный закон от 19 мая 1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 1995. №21. Ст.1930.

порядке участия населения в охране общественного порядка законность не может быть «калужской или казанской». Единство, верховенство и непротиворечивость нормативных актов не подлежит сомнению и должно точно соблюдаться на практике. Федеральные законы и другие нормативно-правовые акты субъектов не должны противоречить федеральному законодательству субъектов.

Основополагающим принципом, закрепленным в Федеральном законе № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» на образование общественных объединений является добровольность. Конституция устанавливает, что никто не может быть принуждён к вступлению в какое-либо объединение. Данное конституционное право граждан закреплено как в федеральном законодательстве, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Согласно ст.3 Федерального закона от 19 мая 1995 г. №82-ФЗ «Об общественных объединениях» установлено право граждан на объединения заключается в следующих положениях:

- 1) «право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей;
- 2) вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них;
- 3) беспрепятственно выходить из общественных объединений»¹.

Данные положения раскрывают основное содержание права на свободу объединения, или, как формулируют в международных актах, права на свободу ассоциации. Согласно действующему законодательству право на свободу объединения может осуществляться, по общему правилу, по достижении гражданином 18 лет, а в профсоюзы, молодёжным объединениям – с 14 лет, применительно к детским объединениям – с 10 лет.

Согласно ч. 1 ст.30 Конституции РФ данное право принадлежит каждому, не только гражданам российской Федерации. Это находит своё

¹ Федеральный закон от 19 мая 1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 1995. №21. Ст.1930.

отражение в федеральном законодательстве, а именно в ст. 19 ФЗ «Об общественных объединениях» говорится о том, что иностранные граждане и лица без гражданства наравне с гражданами России могут быть учредителями, членами общественных объединений, за исключением случаев, установленных федеральным законодательством и международными договорами Российской Федерации. Например, они не могут состоять в политических партиях¹.

Ограничение использования указанным правом может быть, и предусмотрено для российских граждан. Возможность подобных ограничений для лиц, входящих в состав вооружённых сил, полиции или органов государственной власти, например, в соответствии с п.2 ст.22 Международного пакта о гражданских и политических правах, п.2 ст.11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Так, согласно ст.9 Федерального закона от 27 мая 1998 г. №76-ФЗ «О статусе военнослужащих»² военнослужащие могут состоять только в определённых общественных объединениях, которые не преследуют политических целей.

Запрет установлен для судей в ст. 3 Закона РФ от 26 июня 1992 г. №3131-1 «О статусе судей в Российской Федерации»³ быть членами политических партий. Также установлен запрет для прокурорских работников быть членами общественных объединений, преследующих политические цели. На наш взгляд, данные ограничения связаны, прежде всего, со специфичностью их деятельности и имеют свою цель на объективное и всестороннее разрешение дел и выполнения ими задач.

Без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления граждане вправе создавать общественные объединения.

¹Федеральный закон от 11 июля 2001 №95-ФЗ «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. 2001. №29. Ст.2950.

²Федеральный закон от 27 мая 1998 г. №76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // Собрание законодательства. 1998. №22. Ст.2331.

³Закон РФ от 26 июня 1992 №3131-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская газета.1992. №170.

Федеральным законом «Об общественных объединениях» установлен порядок регистрации создаваемых общественных объединений. Суть этого порядка заключается в следующем: создаваемые общественные объединения не нуждаются в получении предварительного разрешения от органов государственной власти, которое не вправе ограничивать законные цели и задачи общественных объединений, вмешиваться в их внутреннюю, не запрещённую законом деятельность. В Министерстве юстиции РФ и его органах регистрируются уставы, которые они самостоятельно разработали. Это Министерство регулирует законность целей задач общественных объединений, а финансовые органы – источники их доходов.

Международно-правовые акты, Конституция РФ, так же как конституции других демократических стран, ставят определённые ограничения в организации и деятельности общественных объединений. Например, установлен запрет на создание и деятельность общественных объединений, целью которых является насильственное изменение конституционного строя и нарушение целостности государства, подрыв безопасности, создание вооружённых формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

В 1995 г. право населения на охрану общественного порядка реализуется посредством участия в деятельности общественных объединений, объединившихся на основе общности интересов для наведения правопорядка. В субъектах Российской Федерации принимаются нормативно-правовые акты об общественных объединениях граждан по охране общественного порядка. Вместе с тем, отсутствие федеральной регламентации этой деятельности не позволяет на требуемом уровне выстроить их работу, делая ее зачастую показной и низкоэффективной.

Российские законодатели пытались восполнить этот правовой пробел. Однако принятый в 1998 году Федеральным Собранием закон «Об участии граждан Российской Федерации в обеспечении правопорядка» был отклонен

Президентом России Б. Н. Ельциным как противоречащий конституционным нормам¹.

Основной причиной такого решения выступила дилемма в определении административного статуса народных дружинников (внештатных сотрудников милиции) и, в частности, их права применять к правонарушителям меры административного принуждения (проверять удостоверяющие личность документы, доставлять правонарушителей в правоохранительные органы, применять к ним физическую силу и др.).²

С одной стороны, применение мер государственного принуждения – право специальных государственных органов, делегировать которое не уполномоченным на то лицам, не имеющим ни специального образования, ни специальной подготовки, по сути, прямой путь к нарушениям законных прав и интересов иных граждан и организаций. В то же время, лишение народных дружинников, да и внештатных сотрудников полиции конкретных полномочий в правоохранительной сфере сводит на нет эффективность института участия граждан в охране общественного порядка, превращая его в декларативный общественный орган.

Отклонение законопроекта порождает возникновение в российском обществе многочисленных дискуссий о целесообразности привлечения населения к охране правопорядка на добровольных началах: «Нужны ли эти непрофессиональные блюстители порядка, не лучше ли за место них ввести дополнительное количество (пусть и меньшее), но профессиональных полицейских, наделенных широкими полномочиями?» – такие проблемы обсуждались в то время на страницах печатных изданий, передачах по радио и телевидению.

¹Кононов А. М. Проблема законодательной легитимизации участия граждан в охране общественного порядка и варианты ее решения // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 4. С. 8–10.

² Закопырин В. Н. К вопросу участия граждан в охране общественного порядка // Социально-экономические и правовые меры борьбы с правонарушениями. 2014. №34. С. 87–92.

Ответы на эти вопросы, а равно и поиск «золотой середины» в определении компетенции граждан, участвующих в охране общественного порядка, сформировались только с принятием 2 апреля 2014 г. Федерального закона № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». С принятием Федерального Закона был устранён законодательный пробел в сфере привлечения граждан к правоохранительной деятельности, определившим административно-правовой статус граждан, оказывающих содействие полиции в охране общественного порядка.

Общество, создающее установленные правила поведения, требует их соблюдения от всех его членов и создает карательные институты, охраняет выбранную модель добропорядочного поведения, то есть охрана общественного порядка – это функция государства по соблюдению всеми членами общества установленных правил поведения. Действительно, исходя из понятий государства, функции по обеспечению охраны общественного порядка возлагаются на государственные структуры, органы местного самоуправления. Граждане, уплачивая налоги, вправе рассчитывать на защиту личности, свободы, жизни, собственности от противоправных посягательств, в том числе в области дорожного движения.

Существенная роль в обеспечении общественного порядка принадлежит органам внутренних дел, российской полиции. Именно они в тесном контакте и взаимодействии с иными государственными органами и различными организациями ведут работу по предупреждению и пресечению нарушений общественного порядка, используя при этом широкую гамму средств правового и морального воздействия, разнообразный арсенал мер убеждения и принуждения.

Федеральным законом от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» установлены формы участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка.

Их условно можно разделить на индивидуальные и коллективные. К индивидуальным относятся.

- содействие органам правопорядка посредством информирования о готовящихся либо совершенных противоправных деяниях;

- выполнение разовых поручений, оказание помощи при проведении оперативно-профилактических мероприятий в качестве внештатных сотрудников полиции;

- участие по приглашению органов внутренних дел в массовых мероприятиях, в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в органах внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органах.

К коллективным формам можно отнести:

- поиск в числе организованных групп лиц, пропавших без вести;

- в составе внесенных в региональный реестр объединений правоохранительной направленности, создаваемых гражданами по месту жительства, нахождения собственности, работы или учебы в форме органа общественной самодеятельности без образования юридического лица (добровольные народные дружины, казачьи формирования, студенческие отряды, квартальные комитеты и т. п.).

Несмотря на активную позицию Министерства внутренних дел Российской Федерации по наделению народных дружинников максимально широкими административными полномочиями в пресечении правонарушений, законодатель в целом сохраняет свои принципиальные взгляды на эту проблему. В результате, в Законе права членов народных дружин свелись к полномочиям:

- требовать прекращения противоправных деяний;

- охранять место происшествия и вещественные доказательства;

- оказывать помощь полиции в охране общественного порядка;

- применять физическую силу в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости;

- реализовывать иные, конкретно не обозначенные права.

Анализ приведенных полномочий народных дружинников позволяет нам констатировать, что в их основе выступают общие субъективные права на самозащиту, присущие всем гражданам, тем самым существенно минимизируются их возможности в охране общественного порядка.

Так, например, не ясными представляются дальнейшие действия народных дружинников (внештатных сотрудников полиции) при получении отказа прекратить административное правонарушение. Прав на применение физической силы в данном случае у них не имеется (за исключением случаев, когда правонарушение направлено на самого общественника), статьей 27.2. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ не предусмотрено и их право на доставку.

Схожая ситуация возникает и в случае оказания противодействия при охране места происшествия и вещественных доказательств. При возникновении подобных ситуаций механизм их разрешения на месте представляется достаточно затруднительным. Следует отметить, что, хотя законодатель и не дает предпосылок к его определению в Законе, тем не менее, не оставляет такое поведение безнаказанным.

Нарушители в дальнейшем понесут заслуженную ответственность за воспрепятствование законной деятельности народного дружинника или внештатного сотрудника полиции по ст. 19.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.²

По нашему мнению, полным решением этой проблемы могло бы стать внесение изменений и дополнений в Закон. Например, по примеру законодательства республики Беларусь об участии граждан в охране

¹Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

² Потанин А. В. К вопросу о закреплении за народными дружинниками специальных прав и обязанностей и отдельных проблемах их назначения // Юрист. 2017. № 1 (80). С. 202–206.

общественного порядка,¹ где члены добровольной дружины имеют право пресекать правонарушения, задерживать и передавать в правоохранительные органы правонарушителей.

По нашему мнению, такая имплементация имела бы смысл только в случае участия граждан в охране общественного порядка совместно с сотрудниками полиции, что позволило бы минимизировать риски нарушений прав и законных интересов иных субъектов.

В Федеральном законе «Об участии граждан в охране общественного порядка» предусмотрены определённые формы участия граждан в охране общественного порядка, однако самостоятельное участие граждан в правоохранительной деятельности, минуя государственные и муниципальные органы, в настоящее время правом в полной мере не урегулировано.

Сокращение численности сотрудников ГИБДД МВД России и более активное участие граждан в фиксации правонарушений, возможное приобщение судьями показаний автомобильных регистраторов неминуемо ведет к новым совершенным формам реализации административного законодательства, в том числе с использованием технических устройств. В этом случае мы можем столкнуться с известными проблемами презумпции невиновности (ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ) и легитимности принимаемых объектов реального мира в качестве доказательств по делам об административных правонарушениях в области безопасности дорожного движения.

Представляется в этой связи, что привлечение граждан к охране общественного порядка в различных формах не только допустимо, но порой необходимо. Так, например, активное содействие граждан, как предусмотрено в одном из проектов по внесению поправок в КоАП РФ по вопросам составления протокола об административном правонарушении на

¹ Об участии граждан в охране правопорядка: Закон Республики Беларусь от 26 июня 2003 г. № 214-3 URL: <https://www.fr.gov.by/upload/ruvd/law-214-3.pdf> (дата обращения 12.03.2020).

основании полученных от граждан фото- и видеоматериалов, заснятых с помощью специальных мобильных приложений (при обязательном условии регистрации граждан на Едином портале государственных и муниципальных услуг) с указанием времени и координат съемки, в ряде случаев может выступить решающим фактором при привлечении к ответственности собственников транспортных средств за отдельные административные правонарушения.

В заключение, необходимо отметить, что, обозначение имеющихся отдельных проблемных вопросов по реализации норм законодательства об участии граждан в охране общественного порядка, никоим образом не призвано умалить значение этого долгожданного нормативного правового акта. Федеральный закон установил на федеральном уровне формы и порядок воплощения в жизнь права граждан добровольно, на безвозмездной основе участвовать в правоохранительной деятельности. Их освещение диктует необходимость дальнейшего совершенствования модели партнерских отношений с гражданами, в целях сохранения и преумножения положительного опыта деятельности общественных объединений правоохранительной направленности.

1.2 Правовое регулирование участия граждан в охране общественного порядка и общественной безопасности

В современном обществе одним из главных условий эффективной деятельности полиции являются участие граждан в охране общественного порядка и общественной безопасности, их активное участие в оказании помощи правоохранительным органам, использование форм работы, положительно зарекомендовавших себя еще в советский период истории.

Правовую основу участия граждан в охране общественного порядка и общественной безопасности составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные нормы международного права, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законодательство субъектов

РФ, а также нормативные правовые акты органов исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Несмотря на то, что добровольные народные дружины и иные гражданские объединения в отечественной истории доказали свою практическую значимость в деле охраны общественного порядка, до недавнего времени вопросу правового регулирования их деятельности на федеральном уровне не уделялось должного внимания. Данный пробел в российском законодательстве был восполнен принятием Федерального закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» в котором определены правовые основы сотрудничества полиции, а также провозгласил относительную самостоятельность коллективных образований в выборе форм и методов организации и деятельности по охране общественного порядка и общественной безопасности на федеральном уровне.

В Федеральном законе «Об участии граждан в охране общественного порядка» закреплены основные принципы и формы участия общественности в охране общественного порядка, участия граждан в поиске лиц, пропавших без вести, определены порядок формирования и деятельность общественных объединений, а также устанавливает правовой статус народных дружинников.

В ст. 4 Федерального Закона закреплены принципы деятельности общественных организаций правоохранительной направленности:

- 1) добровольности;
- 2) законности;
- 3) приоритетности защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 4) взаимодействия с органами внутренних дел (полицией), иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления;

5) недопустимости подмены полномочий органов внутренних дел (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Принцип добровольности, который предполагает, что никто не может быть понуждён вступить в состав народных дружин, но при осуществлении непосредственно охране общественного порядка, члены дружинников патрулируют местность по согласованным с полицией маршрутам в специально отведённое время.

Внештатный сотрудник полиции выполняют поручения действующего сотрудника полиции, за которым закреплён. Поэтому принцип добровольности относится именно к созданию подобных формирований.

Принцип законности, означает, что граждане участвуют в охране общественного порядка и общественной безопасности на основании действующих нормативных правовых актах, которые не противоречат основам российского законодательства.

Принцип приоритетности защиты прав и свобод человека и гражданина. Данный принцип смущает понятием «приоритетность», который означает главенство или первенство перед чем-то либо кем-то, что, несомненно, требует определённых разъяснений законодателя, в смысле применения его к осуществлению гражданами функций по охране общественного порядка.

Право каждого на самозащиту от противоправных посягательств всеми способами, не запрещенными законом относится к конституционным правам граждан, которые участвуют в охране общественного порядка, а не к основам, ведущим идеям реализации этих прав.

Принцип взаимодействия с органами внутренних дел (полицией), иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Данный принцип может существовать только при немного иной формулировки. Органы внутренних дел контролируют деятельность

общественных объединений, участвующих в охране общественного порядка, что закреплено в различных нормативно-правовых актах, на основании этого следует более правильно сформулировать принцип: «подконтрольности и взаимодействия с ОВД (полицией)». Одним из субъектов обеспечения правопорядка являются правоохранительные органы, сотрудники которых обладают определёнными навыками, мерами и средствами для его охраны, а граждане лишь оказывают содействие.

Принцип недопустимости подмены полномочий органов внутренних дел (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления. Данный принцип, на наш взгляд, не относится к числу принципов участия граждан в охране общественного порядка и общественной безопасности, так как данное ограничение предусмотренный для данного вида деятельности граждан, подобно как частным детективам и охранникам запрещено выдавать себя за сотрудников правоохранительных органов.

Таким образом, в Федеральном законе «О полиции» закреплены такие принципы как: «беспристрастность», «открытость и публичность», а также «использования достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем», которые, на наш взгляд, при некоторой переработке могут служить принципам участия граждан в охране общественного порядка и следует отразить в Федеральном законе «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Также принципы участия общественности в охране общественного порядка требуют дальнейшего исследования, разъяснения и, фиксации в Федеральном законе «Об участии граждан в охране общественного порядка», т.к. предложенный законодателем список принципов не дал исчерпывающего представления об основных правилах правоохранительной деятельности граждан в Российской Федерации.

Правовую основу деятельность частных правоохранительных служб получала в 1992 году с принятием Закона Российской Федерации от 11 марта

1992г. № 2487- 1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»¹. С принятием данного закона негосударственные сыскные и охранные подразделения приобрели относительно самостоятельный статус субъекта обеспечения безопасности.

Деятельность внештатных сотрудников органов внутренних дел регулировалась на ведомственном уровне. Главная роль в регулировании данных вопросов принадлежала законодательству субъектов Российской Федерации. Отправной точкой в развитии законодательства других регионов послужило принятие закона об участии граждан в охране общественного порядка в 2003 г. Пензенской области².

Конституция устанавливает, что защита право и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности согласно п. «б» ч.1 ст. 72 и ч. 2 ст.76 находятся в совместном ведении РФ и её субъектов.

Одним из главных шагов в реализации предоставленного Конституцией права граждан на участие в управлении государственными делами, установленной статьёй 45 Конституции РФ стало принятие Федерального закона РФ «Об участии граждан Российской Федерации в охране общественного порядка».

После принятие указанного федерального закона последовали изменения, которые направлены на укрепление и установления правового статуса народных дружинников и внештатных сотрудников полиции. Например, Федеральным законом от 2 апреля 2014г. № 70-ФЗ³, устанавливается, административная ответственность за неповиновение законной деятельности народного дружинника или внештатного сотрудника

¹ Закон РФ от 11 марта 1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 888.

² Закон Пензенской области от 20 февраля 2003 года № 440-ЗПО «Об участии граждан Российской Федерации в охране общественного порядка на территории Пензенской области» // Ведомости Законодательного Собрания Пензенской области. 2003. № 7.

³ Федеральный закон от 02 апреля 2014 № 70-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам участия граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1562.

полиции. Кроме этого, предусматривается административная ответственность за совершение членом народной дружины или внештатным сотрудником полиции действий, нарушающих права и законные интересы граждан или организаций.

Согласно Конституции РФ и Федеральному закону от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ охрана общественного порядка отнесена, в том числе и к ведению местных органов власти.

Следует отметить, что отсутствует законодательное закрепление разграничение полномочий и роль местного самоуправления в охране общественного порядка чётко не определена. Влияние органов местного самоуправления на обеспечение правопорядка на территории муниципального образования сводится к их уведомлению о создании общественных объединений правоохранительной направленности.

Статьей 2 Федерального закона от 2 апреля 2014г. № 70-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам участия граждан в охране общественного порядка» в целях реализации положений ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 2 апреля 2014г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» по оказанию поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, созданию условий для деятельности народных дружин изменена редакция п. 33 ч. 1 ст. 14 и п. 37 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вместе с тем, аналогичные дополнения не внесены в ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В

¹Федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Сборник законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

результате оказания поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин не относится к компетенции органов местного самоуправления муниципального района.

Так, органы муниципальной власти не наделены полномочиями по созданию народных дружин. Таким образом, это лишает права создавать народные дружины именно на уровне муниципального района. Но народные дружины все же фактически создаются на уровне, однако вызывает сомнения законность принятия решения представительных органов муниципальной власти, так как они создаются на основании соглашений между поселениями и муниципальными районами.

Согласно ст. 14 и 15 Федерального закона от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» передаваемые поселением полномочия не могут быть реализованы органами местного самоуправления муниципального района шире, чем в отношении соответствующего муниципального поселения. Подобное противоречие ведёт к созданию народных дружин в муниципальных районах, что называется на свой страх и риск.

Следовательно, законность принятия решений районных представительных органов местного самоуправления об установлении границ создания народных дружин вызывает сомнения, так как они приняты на основании соглашений между поселениями и муниципальными районами. Либо на уровне поселения создается одна дружина или не создается вообще.

Органы местного самоуправления не вправе реализовывать в рамках районных программ профилактики правонарушений других районных программ по профилактическим мерам по поддержки граждан, выделять материальные средства на обеспечение деятельности народных дружин.

Это также влечет невозможность оказания народным дружинам финансовой помощи (уплата государственных пошлин для регистрации в органе юстиции и налоговом органе, открытие в кредитном учреждении

банковского счета и иные сопутствующие расходы) в осуществлении государственной регистрации в качестве юридического лица в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации. Более того, необходимо отметить, что фактически нереализуемыми являются положения, регулирующие создание на районном уровне координирующих органов (штабов) народных дружин.

Оставляет сомнения сама формулировка вопроса местного значения, закреплённого в Федеральном законе от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а именно «оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин».

Назрел вопрос о разграничении полномочий органов государственной и муниципальной власти с народными дружинами и оказании им помощи.

Кроме федерального законодательства, регулируют вопрос участия граждан в охране общественного порядка и ведомственные акты правоохранительных органов. Например:

– Приказ МВД России от 18.08.2014 N 696 "Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи"¹, в котором устанавливаются правила применения физической силы, правила оказания первой помощи пострадавшим, а также устанавливается порядок прохождения необходимой подготовки;

– Приказ МВД России от 21 июля 2014 года № 599 «О порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности», который

¹Приказ МВД России от 18 августа 2014 N 696 «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи» URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70655870/> (дата обращения 12.04.2020).

регламентирует порядок ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности.

В Челябинской области действует Закон Челябинской области от 31 марта 2015 г. №148-ЗО «О некоторых вопросах правового регулирования участия граждан в охране общественного порядка на территории Челябинской области», устанавливающий порядок и состав работы координирующего органа, устанавливает права, в частности:

– «организует взаимодействие народных дружин с органами государственной власти Челябинской области, органами местного самоуправления, органами внутренних дел (полиции) и иными правоохранительными органами, руководителями организаций, общественных объединений, находящихся на соответствующей территории муниципального образования Челябинской области, по вопросам охраны общественного порядка;

– организует и осуществляет совместно с органами местного самоуправления, органами внутренних дел (полиции) обучение народных дружинников методам работы по охране общественного порядка и борьбе с преступностью, их правовую, специальную и физическую подготовку;

– анализирует результаты работы народных дружин, вносит в соответствующие органы местного самоуправления предложения по вопросам устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также совершенствования работы народных дружин, улучшения их материально-технического и финансового обеспечения;

– ходатайствует о поощрении народных дружинников, отличившихся при исполнении своих обязанностей»¹.

Кроме этого, Закон устанавливает порядок и основания материального стимулирования, льготы, компенсации народных дружинников, а также

¹ Закон Челябинской области от 31 марта 2015 г. N 148- ЗО «О некоторых вопросах правового регулирования участия граждан в охране общественного порядка на территории Челябинской области» URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/19823085> (дата обращения 29.04.2020).

устанавливает право на выплаты единовременного пособия и денежной компенсации.

Следует отметить, что законодательное закрепление на уровне субъектов Российской Федерации принесли свои плоды. В Челябинской области действуют 89 добровольных народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности общей численностью 1420 человек.

Таким образом, в Федеральном законе «О полиции» закреплены такие принципы как: «беспристрастность», «открытость и публичность», а также «использования достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем», которые, на наш взгляд, при некоторой переработке могут служить принципам участия граждан в охране общественного порядка и следует отразить в Федеральном законе «Об участии граждан в охране общественного порядка». Также принципы участия общественности в охране общественного порядка требуют дальнейшего исследования, разъяснения и, фиксации в Федеральном законе «Об участии граждан в охране общественного порядка», т.к. предложенный законодателем список принципов не дал исчерпывающего представления об основных правилах правоохранительной деятельности граждан в Российской Федерации.

Принятие Федерального закона от 2 апреля 2014г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», несомненно, является важным этапом в построении взаимодействия граждан и правоохранительных органов, впервые на законодательном уровне детально урегулированы вопросы участия граждан в охране общественного порядка. Однако данный федеральный закон и принятое на его основе региональное законодательство нуждаются в серьезной доработке и устранении возникших правовых коллизий.

1.3 Зарубежный опыт в сфере участия общественности в охране общественного порядка и общественной безопасности

Анализируя конституционное законодательство зарубежных стран в сфере участия общественности в охране общественного порядка и общественной безопасности, следует отметить, что регулирование указанной деятельности представляет определённый интерес для использования зарубежного опыта в подобных формированиях в России. Но следует отметить, что опыт советского периода в создании и организации деятельности общественных формирований являлись образцом для создания подобных формирований в зарубежных странах.

Конституционное право граждан на объединения закреплено во многих Конституциях зарубежных стран. Но, следует отметить, что до конца XVIII века существовало мнение среди либералов что, объединение граждан ограничивает индивидуальную свободу и на основании этого были введены конституционные ограничения на объединения.

Нецелесообразность подобного подхода была исправлена и уже в Конституции Франции 1838 г. закреплено право граждан на ассоциации. Право на объединения является важнейшим признаком проявлением демократизма и закреплено в Конституциях развитых стран.

В Конституции Итальянской республике закреплено, что граждане в праве свободно и без разрешения объединяться в общественные организации, в целях, не запрещённых уголовным законодательством.

При этом в Конституции Итальянской республики закреплены гарантии на реализацию предоставленного права, в частности в ст.2 указано: «Республика признает и гарантирует неотъемлемые права человека — как индивидуального лица и как члена общественных объединений, в которых проявляется его личность, и которые требуют выполнения непреложных

обязанностей, вытекающих из политической, экономической и социальной солидарности»¹.

Наиболее древним основным законом является Конституция Соединённых Штатов Америки, в которой уже в преамбуле отражена значимость и ценность народа Соединённых Штатов Америки: «Мы, народ Соединённых Штатов, дабы образовать более совершенный Союз, установить правосудие, гарантировать внутреннее спокойствие, обеспечить совместную оборону, содействовать всеобщему благоденствию и закрепить блага свободы за нами и потомством нашим, торжественно провозглашаем и устанавливаем настоящую Конституцию для Соединённых Штатов Америки»².

Как известно, в Соединённых Штатах Америки гражданам разрешено носить оружие, что является дополнительным гарантом обеспечения безопасности личности. Анализируя практику привлечения граждан к общественной безопасности в Соединённых Штатах Америки, следует отметить, что активная гражданская позиция и правосознание граждан является наиболее эффективной мерой воздействия.

Общественные объединения эффективны в деятельности в предотвращении правонарушений небольшой и средней тяжести, а также способствуют предупреждению совершению рецидивов и совершению тяжких и повторных нарушений закона.

Полиция Соединённых Штатов Америки характеризуется динамичностью, обеспечение общественного порядка и безопасности в рамках реализации предоставленных демократических прав и свобод граждан. В систему полиции США входят три уровня: федеральная, штатов и

¹Конституция Итальянской Республики (дано в Риме в день 27 декабря 1947 г.) URL: <http://italia-ru.com/page/konstitutsiya-italyanskoj-respubliki> (дата обращения 30.04.2020).

² Конституция Соединённых Штатов Америки. Принята Конвентом 17 сентября 1787 года. Ратификация завершена 21 июня 1788 года URL: <http://brightonbeachnews.com/rus/constitution-of-the-usa-russian-text/> (дата обращения 30.04.2020).

местная. Тесное взаимодействие с общественностью осуществляет местная полиция линейного уровня.

В 90-х гг. XX вв. государственная политика США была ориентирована на эффективность предупреждений. Так, были приняты меры по социальной ориентированности общественности, проводилась работа, направленная на информированность населения о деятельности полиции. Результатом этому стало это интеграцию полиции в местные сообщества и более тесному взаимодействию населения с полицией. Также в целях превенции вносились изменения в действующее законодательство, ужесточающие наказание за совершаемые преступления. В СМИ поддерживалась социальная доктрина, формирующая общественное мнение «нулевой терпимости» – «правонарушение должно быть пресечено, а совершенное преступление наказано».

В Швейцарской Конституции закреплено право на свободное создание ассоциаций, вступать и участвовать в их деятельности. Также в Конституции Швейцарии установлены принципы деятельности государства, среди которых нашло своё закрепления важный принцип: обеспечение безопасности государства и защита населения. Таким образом, на законодательном уровне закреплены основы организации взаимодействия и основные принципы деятельности общественных организаций.

Конституция Франции устанавливает право на создание общественных объединений, что способствует выражению мнений. Основной задачей Министерства Внутренних дел Франции является защита и охрана прав и свобод и обеспечение безопасности граждан. Развитие Территориальной полиции уже на протяжении нескольких лет является главным направлением правительственной политики Франции. Деятельность территориальной полиции осуществляется по следующим основным направлениям:

- повышение роли гражданского общества, путём укрепления взаимодействия общественности и местной полиции;
- пресечение и предупреждение преступлений и правонарушений;

– борьба с преступностью.

Политика Франции в области обеспечения безопасности направлена на более тесное сотрудничество территориальной полиции с населением, указывая что «комплексная система, в которой население выступает партнером полиции в деле поддержания общественного порядка и безопасности для защиты своих жизненно важных интересов»¹.

Во Франции в 90-е годы XX вв. действовала концепция «взаимного доверия», которая предполагает обеспечение общественной безопасности путем взаимодействия полиции с населением. Французским вариантом «immunity policing» стала «police de proximit» («близкая полиция»), деятельность которой понималась как общественная служба, которая оказывает населению услуги в сфере безопасности, обеспечивающая порядок и спокойствие в целом, а не как орган, ориентированный только на борьбу с преступностью.

Сегодня в Штатах функционирует три модели превентивной деятельности: модель общественных учреждений, модель безопасности индивидуума и модель воздействия через окружающую среду. Так, участие граждан в охране общественного порядка и общественной безопасности способствовало снижению уровня преступности на 30%. Активно применяется практика вознаграждения за информацию, имеющую оперативно-профилактическое значение.

В Канаде довольно эффективно практикуется участие граждан в патрулировании. Патрулируя совместно с полицией, гражданские патрули уменьшают страх перед правонарушителями и повышают чувство личной безопасности. В целях повышения эффективности участия граждан в охране общественного порядка и общественной безопасности создаются посты вокруг зон повышенной преступной активности, особенно в ночное время².

¹Горшенева И.А. Структура МВД Франции. Национальная полиция и Национальная жандармерия. Схемы и комментарии: учеб. пособие. М., 2008. С. 4.

²Яковлев К.Л. Государственно-правовые основы организации правоохранительных органов зарубежных стран. М., 2011. С. 65.

В Великобритании установлены минимальные стандарты криминальной безопасности. Практикуется привлечение граждан к сотрудничеству с полицией в форме патрулирования, дежурство в наиболее криминальных районах и др. Участники общественных организаций получают моральную и материальную поддержку общества и государства (выдача обмундирования, средств радиосвязи и специальных средств).

В Западной Европе и США сформировались множество научных статей и учебных пособий на тему «Как защитить себя, свою семью, свое жилище и свою собственность от преступных посягательств». На практике реализуются программы защиты потерпевших и свидетелей по уголовным делам, существуют программы защиты потерпевших. Также сформировались «Ассоциации соседей», члены которых занимаются патрулированием улиц. Во многих учебных заведениях проводятся учебные занятия по прикладной виктимологии.

Различные формы привлечения общественности к охране общественного и общественной безопасности, распространённые в США, Великобритании, Японии, оказались невостребованными в рамках французской политико-правовой традиции. Позитивная идея социального партнёрства была дискредитирована, а реформа «близкой полиции» не завершена и не укрепилась в сознании граждан¹.

Полиция в Японии является самостоятельным государственным учреждением, которое подчинено правительству и не является структурным элементом какого-либо министерства и ведомства. В Японии строго централизованная вертикаль полицейской службы. В столице и в префектурах юрисдикция полиции делится на округа и районы, в каждом из них функционирует традиционная система полицейских «стационарных будок» («Кобан»), основанная еще в 1874 году.

¹Киселев А.К. Общественность и полиция в Европе: опыт последнего десятилетия // Административное право и процесс. 2012. № 11. С. 54.

На сегодняшний день в Японии действуют около 13000 советов взаимодействия полиции, в состав которых входят представители общественных организаций, комитетов местного самоуправления, администрации жилых комплексов. Основной задачей полицейской политики сосредоточена и направлена на предупреждение и профилактики преступности и осуществляется посредством взаимодействия органов полиции с населением.

Успехи полицейской политики японского государства объясняются ее социально ориентированной направленностью, широким обращением к различным формам неформального социального контроля, семейной политикой, направленной на выработку социально полезных стереотипов правомерного поведения, специальными мерами общественности по ресоциализации преступников, соотношению полицейской деятельности и специфической логике взаимоотношений, присущей японцам. Роль общественности объясняет и эффективность деятельности японской полиции при самой высокой среди развитых стран загруженности полицейских.

Борьба с преступностью на протяжении всего развития государственности была неотъемлемой задачей все развитых стран, однако не всегда борьбы с преступностью достигается путем ужесточения законодательства или увеличением штатов сотрудников правоохранительных органов. Многие американские, британские, и австралийские учёные в данной области отметили, что для эффективной борьбы с преступностью недостаточно наращивания количества сотрудников правоохранительных органов или ужесточением ответственности, а необходимо привлекать общественность к сотрудничеству.

Солидарность в данных положениях нашли отечественные учёные, в частности, Нежинская Л.А. считает, что «активные усилия по разрешению сложившейся ситуации пошли по пути изучения, наряду с другими возможностями, также и возможностей использования в практике борьбы с

преступностью населения¹», и «общественность» является основной силой, реализующей социальный контроль над преступностью»².

Следует отметить, что наибольшее развитие общественных организация получили на местном уровне: группы социального вспомоществования, соседские организации по борьбе с преступностью, организации типа neighborhood watch — соседский надзор, voluntary police — добровольная полиция США, Special Constabulary — добровольная полиция Великобритании.

В Соединенных Штатах Америки формируются добровольные объединения, целью которых является оказание помощи правоохранительным органам в борьбе с преступностью. Данные общественные объединения формируются как на федеральном уровне, так и на местном уровне.

В настоящее время государственная правоохранительная политика западных государств ориентирована на общество, общественные интересы. На примере города Нью-Йорка можно проследить тесное сотрудничество с населением при выполнении служебных обязанностей. По численности полиция Нью-Йорка примерно соответствует нашим районным отделам полиции по численности обслуживаемого населения.

Целью существующих программ участия общественности в охране общественного порядка и общественной безопасности, действующих в США является проведение мероприятий, направленных на выявление, предупреждение и пресечение правонарушений, а также мероприятий состоящие в оказании помощи потерпевшим и свидетелям. Программа «Добровольцы в полиции» в США показала положительно динамику и рост активности участия общественности в охране общественного порядка и общественной безопасности. Более подробно рассмотрим участие граждан в

¹Шалягин Д.Д. Полиция США — организационные и правовые основы деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 4.

²Нежинская Л.А. Буржуазные теории и практика привлечения населения к борьбе с преступностью (критический анализ): автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2009. С. 9.

охране общественного порядка и общественной безопасности в США штате Аризона в городе Темпе.

«Сначала было всего три добровольца. После того, как департамент разработал и поддержал создание программы, их количество выросло до 60 в конце первого года, до — 113 в конце второго года. В 1991 году остановились на уровне 150-160 человек, вовлеченных в работу департамента. Очевидно, жители города Темпы заинтересованы в такой разительной перемене в их жизни, и позитивное их отношение иллюстрируется многочисленными примерами»¹. Сотрудники полиции Соединенных Штатов Америки осуществляют патрулирование улиц совместно с гражданами.

Наиболее распространённые виды патрулирования: пешее патрулирование, патрулирование на автомашинах. Граждане активно принимают участие при патрулировании на автомашинах. Гражданские патрули помогают остановившимся автолюбителям, ведется поиск пропавших велосипедов, информируют полицию о брошенных автомобилях, разъясняют правила дорожного движения и следят за соблюдением правил парковки.

Добровольные объединения правоохранительной направленности не только ежемесячно приносят доход в казну города в размере примерно 6000 долларов, и существенно экономят время патрульным полицейским, которые могут заняться более серьезными проблемами. «Программа пешего патрулирования для поддержания правопорядка с привлечением граждан общества», действующая в штате Мичиган городе Флинт за каждым сотрудником полиции закрепляется конкретный район на неопределенный срок.

Граждане, которые проживают в этом районе, в любое время суток могут сообщить полицейскому сведения о подозрительных лицах,

¹ Москва - Нью-Йорк. Взаимопонимание достигнуто // Петровка, 38. 2007. № 33 (9084). С. 8–9.

оставленных без присмотра автомобилях, беспризорных детях, кражах и других событиях.

Кроме того, полицейские знают своих добровольных помощников, проживавших в этом районе и готовых помочь в пресечении преступных действий. Добровольные помощники круглосуточно находятся на связи с полицией и в трудной ситуации имеют возможность прибыть на место происшествия (так как проживают неподалеку) даже ранее полиции, доложить обстановку, сообщить необходимые детали, самостоятельно оказать помощь потерпевшему. Помимо этого, обученные добровольцы самостоятельно оказывают необходимую помощь потерпевшему или вызывают специалистов».

Имея различные традиции, исторический опыт, зарубежные страны использовали доступные им ресурсы для максимального повышения эффективности обеспечения общественной безопасности в интересах гражданина и общества, осуществив переход от кризисной модели деятельности полиции, т.е. репрессивных мер к профилактике.

Анализ общественного мнения – это главный инструмент оценки деятельности полиции в зарубежных странах, которая стремится подтвердить образ эффективной государственной структуры, профессионально защищающей права населения. Также обращает внимание и тот факт, что в разных странах существуют различные системы, меры, а также средства предупреждения преступности.

Также следует сделать вывод о том, что существующие формы взаимодействия населения с полицией в зарубежных странах являются эффективными. Эффективными являются, на наш взгляд, использование опыта зарубежных стран в сфере обучения участников общественных объединений основам медицинской помощи и юридической грамотности, а также усовершенствование взаимодействия между общественными объединениями правоохранительной направленности. На наш взгляд, также будет целесообразным перенять опыт взаимодействия между

общественными объединениями правоохранительной направленности и участковыми уполномоченными полиции и сотрудниками патрульно-постовой службы, что будет способствовать повышению эффективности деятельности общественных объединений правоохранительной направленности. Анализируя порядок создания и функционирования правоохранительных органов и общественных объединений в сфере общественной безопасности, следует отметить, что опыт зарубежных стран может быть полезен при выработке конструктивных решений в нашей стране.

ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ФОРМ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

2.1 Организационные формы участия граждан в охране общественного порядка и общественной безопасности

Неотъемлемой составляющей гражданского общества является добровольное участие граждан и их общественных объединений в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности. Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» устанавливает следующую классификацию форм участия граждан в охране общественного порядка:

- 1) содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам;
- 2) участие в поиске лиц, пропавших без вести;
- 3) внештатное сотрудничество с полицией;
- 4) участие в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности.

Повышению готовности к более тесному сотрудничеству правоохранительных органов и общественных объединений в области предупреждения, пресечения правонарушений, обеспечения общественной безопасности и общественного порядка способствует демократизация и развитие гражданского общества, соблюдение конституционных принципов уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Необходимость взаимодействия общественных объединений с органами внутренних дел в сфере борьбы с преступностью связана, не только с вопросом низкого доверия к ее работе со стороны населения, но и вызовы государства и постоянно развивающегося гражданского общества вынуждают власть и общественность находить новые и эффективные пути к

сотрудничеству и взаимопониманию. Граждане, оказывающие содействие правоохранительным органам способствуют снижению преступности.

Степень защищенности общественности в современных условиях постоянных преобразований в российском государстве зависит от уровня эффективности функционирования правоохранительных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

К органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность согласно Федеральному закону от 12 августа 1995г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» относятся:

- 1) органы внутренних дел; органы Федеральной службы безопасности;
- 2) Федеральная служба охраны; таможенные органы;
- 3) Служба внешней разведки;
- 4) Федеральная служба исполнения наказаний¹.

Первостепенную роль, среди органов, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность, законодатель отводит органам внутренних дел. Результативность деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений напрямую зависит от степени их информированности о событиях, происходящих в криминальной сфере. Для повышения уровня эффективности в борьбе с преступностью следует привлекать население к тесному сотрудничеству с органами внутренних дел.

Содействие граждан оперативным подразделениям осуществляется в различных формах. Так, содействие может быть лично определённым либо анонимным, зависит подобный вид содействия от наличия или отсутствия у органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность информации о содействующем лице.

В научной литературе встречается классификация в зависимости от наличия у органа сведений о самом факте содействия. Исходя из этого,

¹Федеральный закон от 12 августа 1995г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

можно выделить три вида содействия: гласное, негласное (конфиденциальное) и анонимное.

Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» устанавливает следующие формы содействия:

1) информировать органы внутренних дел (полицию) и иные правоохранительные органы о правонарушениях и об угрозах общественному порядку;

2) участвовать в мероприятиях по охране общественного порядка по приглашению органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органов;

3) участвовать в охране общественного порядка при проведении спортивных, культурно-зрелищных и иных массовых мероприятий по приглашению их организаторов;

4) участвовать в работе координационных, консультативных, экспертных и совещательных органов (советов, комиссий) по вопросам охраны общественного порядка, создаваемых в органах внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных органах, по их приглашению.

Следует отметить, что законодатель не даёт чёткого определения понятию «содействие», а только регламентирует условия и основные требования, предъявляемые к содействию.

Некоторые авторы утверждают, что «содействие гражданам органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, - это оказание помощи гражданам оперативным подразделениям в предоставлении информации, способствующей решению задач ОРД».¹ На наш взгляд, данное определение не в полной мере раскрывает своё содержание.

Группа ученых определяют понятие «содействие» как: «комплекс организационных мер, проводимых оперативными подразделениями ОВД,

¹ Оперативно-розыскная деятельность: учеб. пособие в схемах и определениях / под ред. Е.С. Дубоносова. М., 2009. С. 33.

обусловленных оперативно-розыскным законом и другими подзаконными актами, направленными на привлечение граждан с их добровольного согласия, на возмездной или безвозмездной основе, гласно и негласно к подготовке и проведению оперативно-розыскных мероприятий, а также предоставление ими оперативно значимой информации для решения задач борьбы с преступностью»¹. Данное определение не раскрывает сущность понятия и не определяет цель содействия, так как содействие не может быть сведено к комплексу организационных мер, является одной из разновидностей ОРД.

Другие исследователи понимают под «содействием» граждан органам внутренних дел как особый вид деятельности, который осуществляется согласно требованиям законодательных и иных нормативных правовых актов посредством привлечения граждан с их добровольного согласия к подготовке и проведению оперативно-розыскных мероприятий в целях получения оперативно значимой информации о подготавливаемых либо совершаемых преступлениях и лицах, причастных к ним². Анализируя данное понятие следует отметить, что авторы исходят из узкой трактовки и узкого понимания данного понятия и не раскрывает своё содержание.

Участие граждан в поиске пропавших без вести лиц является одной из форм содействия органам внутренних дел.

Следует отметить, что в законодательстве не определена такая категория людей, как пропавшие без вести. На основании Приказа Министерства внутренних дел РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ от 16 января 2015г. № 38/14/5 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным

¹См. там же. С.34.

²Владимиров С.И. Актуальные проблемы содействия граждан оперативным подразделениям органов внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2013. № 1 (25). С. 39.

исчезновением лиц»¹ ОВД для установления причин исчезновения, обстоятельств дела, оперативный дежурный незамедлительно:

– выясняют в ходе приема сообщения о безвестном исчезновении лица обстоятельства безвестного исчезновения лица, в том числе указанные в п. 10 Инструкции;

– информируют дежурного следователя следственного органа Следственного комитета РФ, а при его отсутствии - руководителя следственного органа Следственного комитета РФ либо его заместителя об обстоятельствах безвестного исчезновения лица, в том числе указанных в п. 10 Инструкции, а также о месте происшествия;

– определяют состав дежурной следственно-оперативной (оперативной) группы из числа сотрудников органа внутренних дел Российской Федерации и направляет ее на место происшествия.

В законодательстве назрела острая необходимость определения категории «пропавшее без вести лицо». На наш взгляд, под пропавшими без вести следует понимать таких лиц, о местонахождении которых нет достоверной информации и заинтересованное лицо обратилось в правоохранительные органы с заявлением о поиске таких лиц.

Законодатель устанавливает возрастные ограничения для лиц, участвующих в поиске лиц, пропавших без вести, так лицо может оказывать содействие в поиске лиц, пропавших без вести, только с 18 лет. Законодатель исходил из того, что деятельность по поиску таких лиц может сопровождаться опасностями.

При поиске пропавших без вести правоохранительные органы, органы государственной власти и органы местного самоуправления могут давать рекомендации, которые должны быть учтены гражданами. Но при оказании

¹ Приказ МВД России № 38, Генпрокуратуры России № 14, СК России № 5 от 16 января 2015 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях» // Российская газета. 2015. № 65.

содействия граждане имеют право самостоятельно формировать маршруты, группы поиска.

Следует подчеркнуть, что данная форма взаимодействия на сегодняшний день не реализуется в полной мере. В законодательстве отсутствуют нормы, обязывающие полицию предоставлять информацию, не содержащую секретных сведений, необходимую гражданам и их объединениям. Считаем необходимым закрепить норму, обязывающую полицию реагировать на обращения граждан и их объединений в части предоставления информации. Отсутствие формулировки «полиция обязана» в ч. 2 ст. 8 Федерального закона «О полиции» на сегодняшний день позволяет полиции не предоставлять необходимую информацию общественности без мотивировки¹.

В современном обществе назрела проблема плохой информированности населения о действующих сотрудниках органов внутренних дел и плохого обмена информацией между гражданами и правоохранительными органами. Несомненно, что все проводимые мероприятия, направленные на информирование населения о деятельности органов внутренних дел, в частности расклейка баннеров, на которых изображены участковые уполномоченные полиции с их контактными данными дали свои результаты.

Наличие достаточных данных о сотрудниках правоохранительных органов упрощает процесс обмена информацией между правоохранительными органами и гражданами. Тем временем граждане могут обладать весьма ценной информацией о месте нахождения притонов, лиц, скрывающихся от органов следствия и дознания и иной информацией, имеющей оперативное значение для выявления, раскрытия, расследования и предупреждения преступлений.

¹Бекетов О.И. Комментарий к Федеральному закону от 2 апреля 2014г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (постатейный). М., 2015. С. 201.

Таким образом, целесообразно будет введение должности социального полицейского, в полномочие которого входило бы деятельность по разъяснению прав и обязанностей граждан, выявлять актуальные проблемы в обществе, содействовать их разрешению. Данное должностное лицо могло бы выявлять информацию, имеющую оперативное значение путем проведения бесед и установление доверительных отношений с населением. Информация о социальном полицейском, его контактные данные должны быть известны каждому гражданину. Необходимо ввести данную должность в территориальных отделах полиции с расчетом: из численности населения в Российской Федерации, на каждого социального полицейского приходилось бы 2,5 – 3 тысячи населения.

На сегодняшний день наиболее активно используется ОВД такая форма привлечения граждан к сотрудничеству, как внештатное сотрудничество граждан.

Внештатные сотрудники полиции привлекаются к сотрудничеству по следующим основным направлениям деятельности полиции:

- 1) защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- 2) предупреждение и пресечение преступлений, а также административных правонарушений;
- 3) поиск лиц;
- 4) обеспечение правопорядка в общественных местах;
- 5) обеспечение безопасности дорожного движения.
- 6) осуществление экспертно-криминалистической деятельности¹.

Взаимодействие внештатных сотрудников и органов полиции проводится в следующих формах:

¹Приказ МВД России от 10 января 2012 № 8 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции» (Зарегистрировано в Минюсте России 22.03.2012 № 23563) // Российская газета. 2012. № 88.

- совместное патрулирование улиц, объектов транспорта и других общественных мест;
- участие в охране общественного порядка при проведении массовых мероприятий;
- информирование ответственного сотрудника полиции о ставших им известным фактах, лицах и событиях, представляющих угрозу общественному порядку;
- проведение разъяснительной профилактической работы среди населения по месту работы и жительства.

Кроме того, сотрудниками полиции внештатные сотрудники могут привлекаться в качестве понятых, также может быть задействованы в участии по охране места происшествия и ряда других мероприятий.

На внештатного сотрудника закон возлагает обязанности по выполнению законодательства в сфере охраны общественного порядка, выполнять законные требования и поручения действующих сотрудников, соблюдать права и законные интересы граждан, а в случае необходимости оказывать первую помощь пострадавшим.

Практика призывает, что взаимодействие полиции с внештатными сотрудниками имеет ряд нерешённых проблемных вопросов.

Так, при зачислении гражданина в качестве внештатного сотрудника, последний должен предоставить определённый перечень документов, определённых законом. В ходе сбора документов, кандидат несёт определённые материальные и временные издержки. На данном этапе часть граждан отказываются от зачисления в число внештатных сотрудников, потому что вынуждены претерпевать определённые затраты, что в условиях экономической нестабильности и недостаточности средств является для него затратным.

Процесс зачисления в число внештатных сотрудников, на наш взгляд, должен осуществляться на безвозмездной основе и данное положение

требует законодательного закрепления. Данное законодательное предложение поддержали около 86% респондентов.

Для повышения качества деятельности внештатных сотрудников следует пересмотреть принцип осуществления деятельности на безвозмездной основе. Материальная заинтересованность существенно повышает качество выполняемых задач. Целесообразно было бы внести изменения в действующее законодательство, касающихся вопросов взаимодействия с внештатными сотрудниками на добровольной основе за денежное вознаграждение.

В условиях обеспечения законности и правопорядка большая роль принадлежит общественным организациям. В современном мире наиболее распространённая форма участия граждан является работа с добровольными народными дружинами и казачьими войсковыми обществами.

Участие народных дружинников в охране общественного порядка является ярким примером демократизма, а также свидетельствует о реализации конституционного права граждан на участие граждан в управлении делами государства и общества.

Данная форма взаимодействия граждан с полицией показала свою эффективность на практике. На сегодняшний день на территории города Челябинска осуществляют деятельность 14 добровольных народных дружин и 2 общественных объединения правоохранительной направленности общей численностью 212 человек. В минувший год в ходе совместной работы было составлено 924 административных материалов за правонарушения, посягающие на общественный порядок и безопасность. Задержано 170 граждан по подозрению в совершении преступлений, 42 — раскрыто.

Принципы, на основе которых осуществляется участие граждан в охране общественного порядка, также закреплены законом на федеральном уровне, к ним относятся:

- добровольность;
- законность;

- приоритетность защиты прав и свобод человека и гражданина;
- право каждого на самозащиту от противоправных посягательств любыми способами, не запрещенными законом;
- взаимодействие с органами внутренних дел (полицией), иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- недопустимость подмены полномочий органов внутренних дел (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В ФЗ № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» определён статус народных дружин и возможности их организации. Так, согласно ст.12 вышеуказанного закона: «Народные дружины создаются по инициативе граждан Российской Федерации, изъявивших желание участвовать в охране общественного порядка, в форме общественной организации с уведомлением органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования..., территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел».

Народные дружины самостоятельны в организации, выборе руководителя и приёме новых членов, но вместе с тем, они обязаны действовать в рамках взаимодействия с органами местного самоуправления и территориальными подразделениями органов внутренних дел.

Основная цель создания народных дружин – обеспечения законности, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности в рамках действующего законодательства и предоставленных им полномочий.

Определяя правовой статус народных дружин, следует обратиться к ФЗ от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», в котором отражены права и обязанности и прописаны основные направления деятельности отдельно для всех форм участия. В ст. 17 и 18 Федерального закона закреплены права и обязанности народных дружин. Исключительное право народных дружин во время участия в охране

общественного порядка имеют также право применять физическую силу в случаях и порядке, предусмотренных Федеральным законом.

Согласно ФЗ от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» основными направлениями деятельности добровольной народной дружины являются:

- содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка;
- участие в предупреждении и пресечении правонарушений на территории по месту создания народной дружины;
- участие в охране общественного порядка в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций;
- распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах.

Приказ 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» утвердил порядок подготовки народных дружинников при применении физической силы и оказанию первой помощи. В анализируемом приказе целью подготовки народных дружинников является получение знаний, умений и навыков, необходимых в деятельности народных дружинников.

Для реализации данной цели в приказе обозначены следующие задачи:

- ознакомление с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, правовыми актами МВД России, регламентирующими деятельность народных дружинников, и их практическое применение при участии в охране общественного порядка;
- формирование, закрепление, развитие у народных дружинников практических навыков к действиям при участии в охране общественного порядка;
- ознакомление с мерами личной безопасности и приемами самозащиты при участии в охране общественного порядка;

– поддержание у народных дружинников постоянной готовности участвовать в предупреждении и пресечении правонарушений; формирование навыков оказания первой помощи¹.

Данный приказ устанавливает определённые требования к внешнему виду народных дружинников, а именно: быть одетым в форменную одежду либо иметь отличительную символику и быть опрятным.

Опираясь на современный опыт, важным вопросом является материальное стимулирование народных дружин. В ст. 26 ФЗ от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» «Органы государственной власти и органы местного самоуправления за счет средств соответствующих бюджетов могут осуществлять материальное стимулирование деятельности народных дружинников». Так, в соответствии с Законом Челябинской области от 3 апреля 2015 года №148-ЗО «О некоторых вопросах правового регулирования участия граждан в охране общественного порядка на территории Челябинской области» народным дружинникам за оказание сотрудникам органов внутренних дел (полиции) помощи в качестве меры материального стимулирования предоставляется единовременная выплата за счет средств областного бюджета.

Следует отметить, что подобные меры материального стимулирования вырабатывают интерес к участию в охране общественного порядка, но являются недостаточными. В Федеральном законе совсем не предусматривается обязательное страхование жизни и здоровья членов народных дружин, хотя они не в меньшей степени подвергаются опасности.

На сегодняшний день в Российской Федерации осуществляется деятельность по формированию правовых основ добровольного участия народных дружин из числа членов казачьих обществ в охране общественного порядка и оказанию содействия правоохранительным органам. Характерной

¹Приказ МВД «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи» № 696 от 18.08.2014 г. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70655870/> (дата обращения 18.04.2020).

чертой казачьих дружин является то, что их формирование осуществляют только представители казачьих обществ и порядок их деятельности регулируется нормативными правовыми актами по вопросам казачества в Российской Федерации.

Федеральный закон № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» в статье 23 прописывает возможность и особенности формирования и деятельности народных дружин из числа членов казачьих обществ, которые внесены в государственный реестр казачьих обществ в РФ. Процедура по формированию и ведению регионального реестра казачьих дружин возложена на федеральный орган исполнительной власти МВД в соответствии с Приказом МВД России от 21 июля 2014г. № 599 «О Порядке формирования и ведении регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности»¹.

Ярким примером эффективного взаимодействия государства и общества в этой сфере является сотрудничество органов государственной власти Астраханской области и народных дружин из числа членов Астраханского казачества. На сегодняшний день в Астраханской области сформировано и осуществляют свою деятельность 5 добровольных казачьих дружин численностью 94 человека по охране общественного порядка и одна дружина численностью 20 казаков по охране государственной границы.

Так, по итогам работы за 10 месяцев 2018 года только одной казачьей дружиной, которая состоит из 30 казаков. Астрахани было осуществлено 228 выходов на охрану общественного порядка и общественной безопасности, выставлено 920 пеших постовых нарядов. На каждый выход по охране общественного порядка с сотрудниками полиции задействовалось от 6 до 12 казаков. Было выявлено 890 административных правонарушений и 36

¹Приказ МВД России от 21.07.2014 № 599 «О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности» (Зарегистрировано в Минюсте России 11.08.2014 № 33507) // Российская газета. 2014. № 196.

преступлений, что на 21 преступление больше по сравнению с прошлым годом. Из 36 выявленных преступлений, 31 преступление совершено по линии незаконного оборота наркотических средств, было изъято наркотических веществ на общий вес 1 почти в 2 кг. Совместно с сотрудниками полиции было задержано 4 человека, находившихся в розыске.

В условиях возрождения института участия граждан в охране общественного порядка, следует отметить, что государственные и муниципальные органы недостаточно эффективно осуществляют пропаганду и рекламу в отношении освещения деятельности народных дружинников. Недостаточен уровень информированности граждан о правах и льготах народных дружинников.

Таким образом, развитие и становление системы профилактики правонарушений и преступлений невозможно без дальнейшего взаимодействия правоохранительных органов с общественными объединениями правоохранительной направленности и гражданами в целом. Такое взаимодействие позволяет стабилизировать криминогенную обстановку и позитивным образом влияет на правосознание населения. Конституционно-правовые особенности деятельности граждан и общественных объединений, участвующих в охране общественного порядка, обусловлены регулированием данных общественных отношений на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации, многообразием их организационно-правовых форм, полномочиями участников объединений в рамках деятельности по охране общественного порядка.

Создание четкой правовой базы деятельности членов общественных формирований по охране правопорядка в настоящее время в полной мере позволяет создать эффективный механизм реализации участия общественности в борьбе с правонарушениями, единообразие в правовом статусе общественных объединений правоохранительной направленности, формах членства и методах работы.

В законодательстве назрела острая необходимость определения категории «пропавшее без вести лицо». На наш взгляд, под пропавшими без вести следует понимать таких лиц, о местонахождении которых нет достоверной информации и заинтересованное лицо обратилось в правоохранительные органы с заявлением о поиске таких лиц.

В целях увеличения обмена информацией между гражданами и правоохранительными органами целесообразно будет введение должности социального полицейского. В обязанности социального полицейского входило бы разъяснение прав и обязанностей граждан, выявлять актуальные проблемы в обществе, содействовать их разрешению. Установление доверительных отношений способствовало бы частые беседы с гражданами. В ходе проведения бесед указанное должностное лицо могло бы выявлять информацию, имеющую оперативное значение. Информация о социальном полицейском, его контактные данные должны быть известны каждому гражданину. Необходимо ввести данную должность в территориальных отделах полиции с расчетом: из численности населения в Российской Федерации, на каждого социального полицейского приходилось бы 2,5 – 3 тысячи населения.

Для повышения качества деятельности внештатных сотрудников следует пересмотреть принцип осуществления деятельности на безвозмездной основе. Материальная заинтересованность существенно повышает качество выполняемых задач. Целесообразно было бы внести изменения в действующее законодательство, касающихся вопросов взаимодействия с внештатными сотрудниками на добровольной основе за денежное вознаграждение.

Несмотря на имеющиеся положительные аспекты, вопросы участия граждан в охране общественного порядка требуют определенной корректировки законодательства. Так, в соответствии с мониторингом правоприменения в сфере участия граждан в охране общественного порядка не урегулированы порядок принятия граждан в народную дружину и

страхования народных дружинников на период их участия в мероприятиях по охране общественного порядка¹.

2.2 Основные направления совершенствования законодательства об участии граждан в охране общественного порядка и общественной безопасности

Рациональное использование бюджетных средств, уменьшения штатной численности сотрудников правоохранительных органов российской Федерации, передача полномочий Росгвардии, а также закрепление правового статуса лиц, участвующих в деятельности по предупреждению правонарушений, предполагают создание новой более совершенной комплексной модели противодействия преступности в общественных местах.

Исследования учёных, проводимых по линии участия населения в охране общественного порядка, исторический опыт развития российского государства позволяют утверждать, что максимальная эффективность от этой работы возможна только при активном содействии со стороны населения.

Основываясь на практическом опыте территориальных органов Министерства внутренних дел России, следует выделить три основные формы участия общественности в охране общественного порядка:

- совместное патрулирование с нарядами полиции;
- оказание помощи сотрудникам полиции в пресечении административных правонарушений в сфере оборота алкогольной продукции;
- выявление нарушений в обеспечении безопасности дорожного движения в рамках проекта «Ночной патруль».

Преимущество использования различных форм участия граждан в охране общественного порядка предлагается рассмотреть на примере ГУ МВД России по Челябинской области.

¹Доклад о результатах мониторинга правоприменения, осуществляемого Министерством внутренних дел Российской Федерации в 2019 году. URL: <https://мвд.рф/document/8851176> (дата обращения 15.03.2020).

Совместное патрулирование нарядов полиции с членами общественных организаций осуществляется, как правило, на улицах, внутридворовых территориях, а также детских площадках четыре раза в неделю с 16:00 до 23:00 часов. Дополнительно в дни привлечения граждан к охране общественного порядка и общественной безопасности, выставляются 557 пеших нарядов полиции. Количество ежедневно участвующих в патрулировании составляет около 1 тыс. человек. Как правило, наряды выставляются в наиболее криминогенных местах, осуществляю патрулирование внутридворовой и дворовой территории, проверку мест скопления молодёжи, а также лиц с девиантным поведением.

Членом народной дружины является гражданин Российской Федерации, достигшие возраста 18-ти лет, способные своими деловыми и личными качествами выполнять возложенные обязанности народных дружинников.

Народные дружинники проходят подготовку по основным направлениям деятельности народных дружин, к действиям, связанных с применением физической силы оказанию первой медицинской помощи в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в сфере МВД.

Общественные объединения добровольно создаются гражданами российской Федерации, которые изъявили желание участвовать в охране общественного порядка и общественной безопасности. После чего члены народной дружины обязаны уведомить органы местного самоуправления, территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Срок рассмотрения заявки на создание народной дружины не должен превышать семи календарных дней. После внесения в региональный реестр народные дружины могут осуществлять свою деятельность.

Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» устанавливает ограничения для учредителей и участников народных дружин:

- 1) учредитель или член народной дружины не должен иметь неснятую или непогашенную судимость;
- 2) в отношении учредителя или члена народной дружины не должно осуществляться уголовное преследование;
- 3) учредитель или член народной дружины не должен быть осуждён за совершенные умышленные преступления;
- 4) учредитель или член народной дружины не должен быть включен в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму;
- 5) в отношении учредителя или члена народной дружины не должно быть вынесено решения суда, что в их деятельности имеются признаки экстремистской деятельности;
- 6) учредитель или член народной дружины не должен страдать психическими расстройствами, быть больным наркоманией или алкоголизмом;
- 7) учредитель или член народной дружины должны быть дееспособными.

Члены народных дружин при осуществлении деятельности по охране общественного порядка должны при себе иметь удостоверение народного дружинника и носить форменную одежду либо иметь отличительную символику народного дружинника.

В Федеральном законе от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» закреплены основные права народных дружин:

- требовать от граждан и должностных лиц прекратить противоправные деяния;

– принимать меры по охране места происшествия, а также по обеспечению сохранности вещественных доказательств совершения правонарушения с последующей передачей их сотрудникам полиции;

– оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее Федеральным законом от 7 февраля 2011 года N 3-ФЗ "О полиции" обязанностей в сфере охраны общественного порядка;

– применять физическую силу в случаях и порядке, предусмотренных Федеральным законом;

– осуществлять иные права, предусмотренные Федеральным законом, другими федеральными законами.

Общие условия и пределы применения физической силы членами народных дружин:

1. Народные дружинники при участии в охране общественного порядка могут применять физическую силу для устранения опасности, непосредственно угрожающей им или иным лицам, в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости в пределах, установленных законодательством Российской Федерации.

2. Перед применением физической силы народный дружинник обязан сообщить лицу, в отношении которого предполагается ее применение, что он является народным дружинником, предупредить о своем намерении и предоставить данному лицу возможность для прекращения действий, угрожающих жизни и здоровью народного дружинника или иных лиц.

3. Народный дружинник имеет право не предупреждать о своем намерении применить физическую силу, если промедление в ее применении создает непосредственную угрозу жизни и здоровью граждан или народного дружинника либо может повлечь иные тяжкие последствия.

4. Народный дружинник при применении физической силы действует с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых применяется физическая сила, характера и силы оказываемого ими сопротивления.

5. Народный дружинник обязан оказать гражданину, получившему телесные повреждения в результате применения физической силы, первую помощь, а также в случае необходимости принять меры по обеспечению оказания ему медицинской помощи в возможно короткий срок.

6. О применении физической силы, в результате которого причинен вред здоровью гражданина, народный дружинник обязан незамедлительно уведомить командира народной дружины, который не позднее трех часов с момента ее применения информирует об этом соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

7. Народным дружинникам при участии в охране общественного порядка запрещается применять физическую силу для пресечения правонарушений в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен, за исключением случаев совершения указанными лицами вооруженного либо группового нападения.

8. Члены народных дружин могут привлекаться к охране общественного порядка и общественной безопасности в их рабочее или учебное время с согласия руководителя организации по месту их учёбы или работы.

Следует отметить, что руководители предприятий и организаций поощряют работников, которые состоят в общественных объединениях, деятельность которых направлена на охрану общественного порядка, посредством предоставления дополнительных дней к отпуску, награждением денежными премиями.

Надзор за деятельностью общественных организаций осуществляет прокуратура российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 г. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Руководителями ГУ МВД России по Челябинской области и руководителями территориальных органов министерства внутренних дел России в целях привлечения граждан к охране общественного порядка регулярно проводится агитационная работа с населением.

Министром внутренних дел Колокольцевым В.А. в Директиве МВД 2019 отметил недостатки в организации территориальных органов МВД России работы по охране общественного порядка и отметил, что данную проблему можно решить путём задействования потенциала общественных формирований правоохранительной направленности – народные и казачьи дружины.

Как уже отмечалось выше, в Челябинской области действуют 89 добровольных народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности общей численностью 1420 человек.

По итогам 2019 года с участием дружинников было пресечено 7 045 административных правонарушений, раскрыто 139 преступлений, оказано содействие по охране общественного порядка в 1873 массовых и 1 003 оперативно-профилактических мероприятиях, осуществлено 3692 патрулирований совместно с сотрудниками правоохранительных органов.

Огромное значение играет оказание помощи ОВД России в пресечении административных правонарушений в сфере оборота алкогольной продукции с учетом имеющихся фактов отравления суррогатом алкоголя.

В рамках федерального проекта «Народный контроль» проводятся профилактические работы, которые направлены на изъятие из незаконного оборота алкогольной продукции, установление лиц, незаконно осуществляющих данную деятельность, а также привлечение их к административной или уголовной ответственности.

В проекте принимают участие студенты вузов и колледжей Челябинской области, а также граждане с активной жизненной позицией. Во время проведения совместных мероприятий все участники данного проекта

носят светоотражающие жилеты желто–зеленного цвета с надписью «ДНД» и «Народный контроль».

Несмотря на положительный опыт, некоторые аспекты участия населения в охране общественного порядка требуют определённой корректировки в действующем законодательстве. Так, остаётся открытым вопрос о принятии граждан в народную дружину и страхования участников на период их участия в мероприятиях по охране общественного порядка¹.

В соответствии со ст. 15 Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» народные дружинники должны проходить подготовку по основным направлениям деятельности народных дружин, например к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи в порядке, утвержденном федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Согласно ч. 5 ст. 19 Федеральный закон от 2.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» народные дружинники при наличии соответствующей подготовки обязаны оказывать первую помощь:

- гражданам при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью;
- лицам, получившим телесные повреждения в результате применения ими физической силы, а также участвовать в охране общественного порядка в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций.

Следует сделать вывод о том, что подготовка дружинников должна носить комплексный характер на основе программы, в разработке которой должны принимать участие заинтересованные федеральные органы

¹ Доклад о результатах мониторинга правоприменения, осуществляемого Министерством внутренних дел Российской Федерации в 2019 году. URL: <https://МВД.РФ/document/8851176> (дата обращения 15.01.2020).

исполнительной власти, а именно МВД России, Минздрава России, МЧС России, Минобрнауки России.

В этой связи представляется необходимым внесение следующих изменений в ст. 15 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»:

– после слов «народных дружин» дополнить слова «а также», далее по тексту;

– после слов «в сфере органов внутренних дел» дополнить слова «на основе программы, разработанной федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел совместно с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения; федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по контролю и надзору в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах; федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования».

Кроме того, представляется необходимым дополнить статью 15 ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» абзацем следующего содержания: «Гражданам, прошедшим подготовку народных дружинников, выдается свидетельство об окончании обучения соответствующего образца, установленного федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел».

Также следует учитывать, что для решения проблем организации подготовки народных дружинников должен быть четко прописан источник финансирования. В этой связи полагаем необходимым в ч. 2 ст. 6 ФЗ «Об

участии граждан в охране общественного порядка» слова «для деятельности народных дружин» заменить словами «для подготовки и деятельности народных дружин, в том числе осуществляют их финансирование».

Кроме того, представляется необходимым дополнить статью 15 абзацем следующего содержания: «Гражданам, прошедшим подготовку народных дружинников, выдается свидетельство об окончании обучения соответствующего образца, установленного федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел».

Также следует учитывать, что для решения проблем организации подготовки народных дружинников должен быть четко прописан источник финансирования. В этой связи полагаем необходимым в ч. 2 ст. 6 ФЗ № 44 слова «для деятельности народных дружин» заменить словами «для подготовки и деятельности народных дружин, в том числе осуществляют их финансирование».

Согласно ч. 6 ст. 26 ФЗ № 44 органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут осуществлять личное страхование народных дружинников на период их участия в проводимых органами внутренних дел (полицией) или иными правоохранительными органами мероприятиях по охране общественного порядка. Но, использование понятия «могут осуществлять личное страхование народных дружинников» приводит к необязательному исполнению правовой нормы по страхованию.

Публичные органы власти субъектов Российской Федерации самостоятельно решают вопрос о личном страховании членов народных дружин, даже не смотря на то, что их деятельность, наряду с действующими сотрудниками органов внутренних дел, является опасной для жизни и здоровья.

Обязательное страхование членов народных дружинников должен осуществлять учредитель народной дружины, который в Федеральном законе

от 2.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» упомянут, но его понятие и правовой статус не закреплены.

Относительно порядка создания, реорганизации и (или) ликвидации общественных объединений правоохранительной направленности законодатель отсылает к Федеральному закону от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» с учетом положений ФЗ № 44.

Также следует подчеркнуть, что понятия «общественное объединение правоохранительной направленности» и «народная дружина» четко определены на законодательном уровне, а понятие «учредитель» нет. На основании изложенного представляется необходимым в Федеральном законе от 2.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»:

– определить понятие «учредитель народной дружины и общественного объединения правоохранительной направленности», права и обязанности, включая обязанность личного страхования народных дружинников на период их участия в проводимых органами внутренних дел (полицией) или иными правоохранительными органами мероприятиях по охране общественного порядка;

– закрепить обязательный порядок страхования народных дружинников органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления за счет средств региональных и муниципальных субъектов. Данное законодательное предложение поддержало 76% респондентов. Внести следующие изменения в ст. 26 ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» следующего содержания: «Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления обязаны осуществлять личное страхование народных дружинников на период их участия в мероприятиях по охране общественного порядка, устанавливать дополнительные льготы и компенсации для народных дружинников, гарантии правовой и социальной защиты членов семей народных дружинников в случае гибели народного

дружинника в период участия в мероприятиях по охране общественного порядка, а также использовать иные формы их материальной заинтересованности и социальной защиты, не противоречащие законодательству Российской Федерации».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Федеральный закон от 2 апреля 2014г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» является первым нормативно-правовым актом в котором детально регламентированы порядок создания, функционирования общественных объединений и регламентированы формы участия граждан в охране общественного порядка.

Существующие формы взаимодействия населения с полицией в зарубежных странах являются эффективными. Эффективными являются, на наш взгляд, использование опыта зарубежных стран в сфере обучения участников общественных объединений основам медицинской помощи и юридической грамотности, а также усовершенствование взаимодействия между общественными объединениями правоохранительной направленности. На наш взгляд, также будет целесообразным перенять опыт взаимодействия между общественными объединениями правоохранительной направленности и участковыми уполномоченными полиции и сотрудниками патрульно-постовой службы, что будет способствовать повышению эффективности деятельности общественных объединений правоохранительной направленности. Анализируя порядок создания и функционирования правоохранительных органов и общественных объединений в сфере общественной безопасности, следует отметить, что опыт зарубежных стран может быть полезен при выработке конструктивных решений в нашей стране.

В Федеральном законе «О полиции» закреплены такие принципы как: «беспристрастность», «открытость и публичность», а также «использования достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем», которые, на наш взгляд, при некоторой переработке могут служить принципам участия граждан в охране общественного порядка и следует отразить в Федеральном законе «Об участии граждан в охране общественного порядка». Также принципы участия общественности в охране

общественного порядка требуют дальнейшего исследования, разъяснения и, фиксации в Федеральном законе «Об участии граждан в охране общественного порядка», т.к. предложенный законодателем список принципов не дал исчерпывающего представления об основных правилах правоохранительной деятельности граждан в Российской Федерации.

В целях увеличения обмена информацией между гражданами и правоохранительными органами целесообразно будет введение должности социального полицейского. В обязанности социального полицейского входило бы разъяснение прав и обязанностей граждан, выявлять актуальные проблемы в обществе, содействовать их разрешению. Установление доверительных отношений способствовало бы частые беседы с гражданами. В ходе проведения бесед указанное должностное лицо могло бы выявлять информацию, имеющую оперативное значение. Информация о социальном полицейском, его контактные данные должны быть известны каждому гражданину. Необходимо ввести данную должность в территориальных отделах полиции с расчетом: из численности населения в Российской Федерации, на каждого социального полицейского приходилось бы 2,5 – 3 тысячи населения.

Однако данный федеральный закон и принятое на его основе региональное законодательство нуждаются в серьезной доработке и устранении возникших правовых коллизий. В целом, народные дружинники, участники общественных объединений правоохранительной направленности, внештатные сотрудники полиции вправе требовать от граждан прекратить противоправные деяния, сделав соответствующее устное замечание, применять физическую силу в особых ситуациях, осуществлять задержание лица, застигнутого во время совершения противоправного деяния, принимать меры по охране места происшествия и т.п.

При возникновении названных ситуаций участники правоохранительных формирований должны незамедлительно передать сведения в орган внутренних дел и далее действовать в соответствии с

полученными указаниями. Важно, чтобы такие действия реализовывались в установленных правовых рамках и гармонично коррелировали с деятельностью сотрудников полиции. В последующем народные дружинники, участники общественных объединений правоохранительной направленности, внештатные сотрудники полиции при реализации соответствующей проверки и квалификации совершенного правонарушения могут быть привлечены в статусе свидетелей для написания объяснений либо составления допросов.

Кроме того, представляется необходимым дополнить статью 15 ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» абзацем следующего содержания: «Гражданам, прошедшим подготовку народных дружинников, выдается свидетельство об окончании обучения соответствующего образца, установленного федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел».

Для рассмотрения вопроса о зачислении гражданина в качестве внештатного сотрудника полиции он должен предоставить ряд документов, которые определены законом. При этом гражданин несет определенные материальные и временные издержки, связанные с предоставлением фотографии, получением медицинской справки в целях исключения лиц, имеющих заболевания, препятствующие осуществлению данной деятельности. Именно на этом этапе часть кандидатов отказываются от намеченной деятельности в связи с тем, что вынуждены претерпевать определенные затраты, что в условиях экономической нестабильности и отсутствия у кандидата достаточных средств либо постоянного источника доходов (особенно в условиях сельской местности) является для него обременительным.

Указанное мероприятие, на наш взгляд, в рамках содействия органам внутренних дел должно осуществляться на безвозмездной основе, что требует урегулирования данного вопроса на федеральном уровне. Данное законодательное предложение поддержали около 86% респондентов. Другим

фактором, который влияет на продолжительность деятельности внештатного сотрудника полиции, на наш взгляд, является то, что он выполняет свою работу на безвозмездной основе. Указанные обстоятельства вынуждают сотрудника полиции вновь осуществлять подбор кандидата, проводить проверку, устанавливая психологический контакт, доверительные отношения и т.д.

Снижению эффективности деятельности членов общественных объединений способствует отсутствия у указанных лиц права на задержания правонарушителя, проверять у него документы и доставлять его в ближайший орган внутренних дел для разбирательства.

Граждане-общественники, которые оказывают содействие в различных формах, не защищены государством на законодательном уровне и их деятельность практически не стимулируется. Защита указанных категорий граждан носит декларативный характер, так как сам закон никаких санкций не предусматривает. Изменения, внесенные в УК РФ, не затронули этой проблемы, а Кодекс об административных правонарушениях дополнен ст. 19.35 «Воспрепятствование законной деятельности народного дружинника или внештатного сотрудника полиции» и 19.36 «Совершение народным дружинником или внештатным сотрудником полиции действий, нарушающих права и законные интересы граждан или организаций», которые никак жизнь, здоровье, честь, имущество дружинников не защищают. Целесообразно, на наш взгляд, в ст. 318 УК РФ добавить данную категорию лиц.

В законе отсутствуют нормы системного стимулирования граждан к взаимодействию с правоохранительными органами. В законе есть статья «Материальное стимулирование, льготы и компенсации народных дружинников и внештатных сотрудников полиции», но она распространяется не на все категории граждан, и в ней предусмотрено только предоставление дополнительного отпуска, а эта мера в современных условиях не очень действенна, так как в основном приводит к конфликту с работодателем.

Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» устанавливает ряд льгот, которые могут предоставляться народным дружинникам и внештатным сотрудникам полиции. При этом все эти льготы могут предоставляться лишь в соответствии с законами субъекта.

Считаем, что для улучшения качества работы внештатных сотрудников полиции необходимо пересмотреть принцип осуществления деятельности на безвозмездной основе, так как любая материальная составляющая заинтересовывает и повышает качество выполняемых задач. Полагали бы возможным рассмотреть вопрос о внесении изменений в законодательство, которые позволят организовать взаимодействие с внештатными сотрудниками полиции на добровольной гласной основе за денежное вознаграждение.

Также следует подчеркнуть, что понятия «общественное объединение правоохранительной направленности» и «народная дружина» четко определены на законодательном уровне, а понятие «учредитель» нет. На основании изложенного представляется необходимым в Федеральном законе от 2.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»:

– закрепить легальное определение «учредитель народной дружины и общественного объединения правоохранительной направленности», права и обязанности, закрепить обязанность личного страхования народных дружинников на период их участия в проводимых органами внутренних дел (полицией) или иными правоохранительными органами мероприятиях по охране общественного порядка;

– сформировать нормы, обязывающие органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять обязательное страхование членов народных дружин за счет средств региональных и муниципальных субъектов путем внесения следующих изменений в ст. 26 ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» следующего содержания: «Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы

местного самоуправления обязаны осуществлять личное страхование народных дружинников на период их участия в мероприятиях по охране общественного порядка, устанавливать дополнительные льготы и компенсации для народных дружинников, гарантии правовой и социальной защиты членов семей народных дружинников в случае гибели народного дружинника в период участия в мероприятиях по охране общественного порядка, а также использовать иные формы их материальной заинтересованности и социальной защиты, не противоречащие законодательству Российской Федерации». Данное законодательное предложение поддержало 76% респондентов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Раздел 1 НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ

ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

- 1 Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 дек. 1993г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
- 2 Закон РФ от 11 марта 1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 888.
- 3 Федеральный закон от 19 мая 1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
- 4 Федеральный закон от 12 августа 1995г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.
- 5 Федеральный закон от 06 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
- 6 Федеральный закон от 05 декабря 2005 № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 50. Ст. 5245.
- 7 Федеральный закон от 07 февраля 2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
- 8 Федеральный закон от 02 апреля 2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.
- 9 Федеральный закон от 02 апреля 2014 № 70-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам участия граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1562.

- 10 Приказ МВД России от 10 января 2012 № 8 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции» (Зарегистрировано в Минюсте России 22.03.2012 № 23563) // Российская газета. 2012. № 88.
- 11 Приказ МВД России от 21 июля 2014 № 599 «О Порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности» (Зарегистрировано в Минюсте России 11.08.2014 № 33507) // Российская газета. 2014. № 196.
- 12 Приказ МВД России № 38, Генпрокуратуры России № 14, СК России № 5 от 16 января 2015 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц» (Зарегистрировано в Минюсте России 20.03.2015 № 36499) // Российская газета. 2015. № 65.
- 13 Закон Пензенской области от 20 февраля 2003 года № 440-ЗПО «Об участии граждан Российской Федерации в охране общественного порядка на территории Пензенской области» // Ведомости Законодательного Собрания Пензенской области. 2003. № 7.
- 14 Закон Челябинской области от 31 марта 2015 года №148-ЗО «О некоторых вопросах правового регулирования участия граждан в охране общественного порядка на территории Челябинской области» URL: <https://base.garant.ru/19765894/> (дата обращения 12.03.2020).

Раздел 2 КНИГИ И МОНОГРАФИИ, УЧЕБНИКИ, УЧЕБНЫЕ ПОСОБИЯ

- 1 Адмиралова, И.А. Актуальные вопросы участия граждан в охране общественного порядка / И.А.Адмиралова, А.В.Елисеев // Право. Экономика. Безопасность. 2016. № 2 (8). С. 73–77.

- 2 Апарина,И.В. Участие граждан в охране общественного порядка: обеспечение и реализация / И.В.Апарина // Право и практика. 2015. № 1. С. 40–46.
- 3 Баньковский,А.Е. Современные проблемы правового регулирования участия граждан в охране общественного порядка в Российской Федерации / А.Е.Баньковский // Вестник Владимирского юридического института. 2017. № 1 (42). С. 97–99.
- 4 Барышников,М.В. Участие граждан в охране общественного порядка: правовые и организационные основы / М.В.Барышников // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. 2017. № 2 (71). С. 12–15.
- 5 Бекетов,О.И. Комментарий к Федеральному закону от 2 апреля 2014г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (постатейный). / О.И.Бекетов, Н.В.Шухман. М.: Норма, 2015. 574 с.
- 6 Богатова,Т.В. Административно-правовой статус граждан, участвующих в обеспечении правопорядка. Дис... канд. юрид. наук. / Т.В.Богатова. Ростов-на-Дону, 2008. 268 с.
- 7 Бублик,И.Г. Вопросы создания и функционирования народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности / И.Г.Бублик // Алтайский юридический вестник. 2017. № 18. С. 129–132.
- 8 Быстрянец,А.Ф. К вопросу о совершенствовании законодательства в сфере участия граждан в охране общественного порядка / А.Ф.Быстрянец, Д.А. Быстрянец // NovaUm.Ru. 2017. № 5. С. 171–173.
- 9 Васильев,С.А. Основные формы взаимодействия полиции с общественностью: проблемы и перспективы развития / С.А.Васильев // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. С. 20–27.
- 10 Васильев,Ф.П. Административно-правовое регулирование участия граждан в охране общественного порядка в России и необходимость их совершенствования / Ф.П.Васильев // Инновационная наука. 2017. № 2-2. С. 87–100.

- 11 Владимиров,С.И. Актуальные проблемы содействия граждан оперативным подразделениям органов внутренних дел / С.И.Владимиров, П.И.Иванов // Труды Академии управления МВД России. 2013. № 1 (25). С. 39–47.
- 12 Владимиров,С.И. К вопросу о дефиниции «содействие граждан оперативным подразделениям органов внутренних дел» / С.И.Владимиров // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 6. С. 195–201.
- 13 Гугунский,А.Н. К вопросу о правовых основах участия граждан в охране общественного порядка / А.Н.Гугунский, П.О. Ильин // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 2 (38). С. 21–24.
- 14 Дадыко,В.В. Проблемы привлечения граждан к участию в охране общественного порядка / В.В.Дадыко // В сборнике: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции: в 3 частях. Санкт-Петербургский университет МВД России. 2015. С. 80–82.
- 15 Ефремова,О.С. Народные дружины как субъект предупреждения преступлений в регионе / О.С. Ефремова // В сборнике: Актуальные проблемы организации деятельности органов и учреждений УИС Материалы межвузовской научно-практической конференции, посвященной памяти заслуженного деятеля науки РСФСР, доктора юридических наук, профессора А.И. Зубкова и Дню российской науки. 2017. С. 83–87.
- 16 Желтова,Н.В. О правовых основах участия граждан в охране общественного порядка / Н.В.Желтова // Человеческий капитал. 2014. № 2 (62). С. 110–112.
- 17 Жерновой,А.В. Взаимодействие граждан и полиции: состояние и перспективы / А.В.Жерновой, В.В.Глухов // Социологические исследования. 2018. № 7. С. 110–113.

- 18 Зайцев, И.А. О некоторых проблемах совершенствования законодательства в сфере участия граждан в охране общественного порядка / И.А.Зайцев, А.Г. Репьев // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 42–48.
- 19 Линхобоева, А.Б. Участие общественных формирований граждан в охране общественного порядка / А.Б.Линхобоева, С.Ш.Цыдендамбаева // В сборнике: Актуальные вопросы тактики охраны общественного порядка и общественной безопасности Сборник научных статей Материалы межвузовской научно-практической конференции. 2017. С. 108–111.
- 20 Майоров, В.И. Современные концепции взаимодействия полиции и общества как средства противодействия преступности: опыт зарубежных стран и России / В.И.Майоров, О.Н.Дунаева // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 1 (39). С. 145–153.
- 21 Майорова, С.А. Формы участия граждан в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности / С.А.Майорова //Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 4 (34). С. 115–121.
- 22 Маркина, Э.В. Сотрудничество с гражданами как одно из основных положений, реализуемых Федеральным законом «О полиции» / Э.В.Маркина // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 3. С. 236–239.
- 23 Матюшенков, Д.М. Правовые и организационные проблемы добровольных народных дружин и дальнейшее развитие этого института в Российской Федерации / Д.М.Матюшенков // Современный юрист. 2017. № 4. С. 108–115.
- 24 Нижник, Н.С. Российская полицистика: основные этапы становления и развития/ Н.С. Нижник // Genesis: исторические исследования. 2015. № 6. С. 764–766.
- 25 Оперативно-розыскная деятельность: учеб. пособие в схемах и определениях / под ред. Е.С.Дубоносова. М.: Закон, 2009. 274 с.

- 26 Основы оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел: Учебник / под общ. ред. Ю.А.Агафонова, Ю.Ф.Кваши. М.: ЦОКР МВД России, 2013. 365 с.
- 27 Панферкина,И.С. О некоторых вопросах правового регулирования участия граждан в охране общественного порядка / И.С.Панферкина // В сборнике: Развитие современной науки: теоретические и прикладные аспекты сборник статей студентов, магистрантов, аспирантов, молодых ученых и преподавателей. Центр социально-экономических исследований. 2016. №12. С. 37–38.
- 28 Пасхина,О.М. Проблемы в организации деятельности народных дружин / О.М.Пасхина // В сборнике: Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) материалы международной научнотеоретической конференции молодых исследователей: Санкт-Петербургский университет МВД России. 2017. С. 113–116.
- 29 Сайфуллин,Э.В. Проблемы правовой регламентации участия граждан в охране общественного порядка / Э.В.Сайфуллин // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2017. № 2 (76). С. 62–65.
- 30 Старостин,А.А. Внештатное сотрудничество с полицией как форма участия граждан в охране общественного порядка / А.А.Старостин, Ж.Д.Яценко // В сборнике: полиция и общество: Пути сотрудничества. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. 2017. С. 167–173.
- 31 Федоренко,А.С. Организационные формы участия граждан в охране общественного порядка / А.С.Федоренко, К.Ю.Поспеев // В сборнике: Инновационные технологии в образовании и науке Сборник материалов Международной научно-практической конференции. 2017. С. 252–254.
- 32 Шапошников,В.Л. О некоторых проблемах участия граждан в охране общественного порядка / В.Л.Шапошников // Проблемы правоохранительной деятельности. 2016. № 3. С. 20–24.

- 33 Яковлев, К.Л. Государственно-правовые основы организации правоохранительных органов зарубежных стран / К.Л.Яковлев. М.: ИНФРА, 2011. 415 с.
- 34 Ястребова, А.И. Организационно-правовые формы участия граждан в охране общественного порядка в Российской Федерации / А.И.Ястребова // Ученые записки Российского государственного социального университета. 2017. № 5 (105). С. 68–72.

Раздел 3 ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

- 1 Доклад о результатах мониторинга правоприменения, осуществляемого Министерством внутренних дел Российской Федерации в 2019 году. URL: <https://МВД. РФ/document/8851176> (дата обращения 15.03.2020).
- 2 Конституция Итальянской Республики (дано в Риме в день 27 декабря 1947 г.) URL: <http://italia-ru.com/page/konstitutsiya-italyanskoi-respubliki> (дата обращения 30.04.2020).
- 3 Конституция Соединенных Штатов Америки. Принята Конвентом 17 сентября 1787 года. Ратификация завершена 21 июня 1788 года URL: <http://brightonbeachnews.com/rus/constitution-of-the-usa-russian-text/> (дата обращения 30.04.2020).

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Анкета

«Эффективность деятельности участия общественности в охране общественного порядка и общественной безопасности»

Уважаемые друзья!

Кафедра правоохранительной деятельности и национальной безопасности Юридического института Южно-уральского государственного университета проводит социологическое исследование на тему: «Эффективность деятельности участия общественности в охране общественного порядка и общественной безопасности» с целью определения уровня доверия населения и оценки эффективности деятельности общественных объединений в охране общественного порядка и общественной безопасности.

Просим вас принять участие в социологическом опросе и ответить на следующие вопросы:

1. Ваш возраст:

- 18-22
- 22-75

2. Пол:

- М
- Ж

3. Вид деятельности

- Обучение в вузе
- Преподавательская деятельность
- Правоохранительная деятельность

4. На Ваш взгляд, необходимо ли внести изменения в законодательство, устанавливающий процесс зачисления в число внештатных сотрудников на безвозмездной основе?

- да
- нет, необходимости

5. По вашему мнению, необходимо ли внести в законодательство об участии граждан в охране общественного порядка норм об обязательном страховании членов народных дружин?

- Да;
- Нет необходимости;
- Затрудняюсь ответить.

6. Как можно оптимизировать взаимодействие сотрудников правоохранительных органов и членов народных дружин?

- Привлекать наибольшее количество граждан к охране общественного порядка и общественной безопасности
- Применять опыт зарубежных коллег
- Проводить широкую пропаганду участия общественности в охране общественного порядка и общественной безопасности
- Улучшить материально-техническое обеспечение
- Свой вариант _____

8. Желали бы Вы стать членом народной дружины?

- Да
- Нет
- Затрудняюсь ответить

Благодарим за сотрудничество!

Результаты анкетирования

Опрошено: сотрудников ОМВД России по Каслинскому району г.Касли – 15 человек; студентов Юридического института ЮУрГУ – 15 человек.

№	Вопрос	Варианты ответов	Результаты, (%)
1	Ваш возраст?	<input type="checkbox"/> 18-22 <input type="checkbox"/> 22-75	50% 50%
2	Пол?	<input type="checkbox"/> Мужской <input type="checkbox"/> Женский	73% 27%
3	Вид деятельности?	<input type="checkbox"/> Правоохранительная деятельность <input type="checkbox"/> Обучение в вузе <input type="checkbox"/> Преподавательская деятельность	50% 50%
4	На Ваш взгляд, необходимо ли внести изменения в законодательство, устанавливающий процесс зачисления в число внештатных сотрудников на безвозмездной основе?	<input type="checkbox"/> да <input type="checkbox"/> нет, необходимости	86% 14%
5	По вашему мнению, необходимо ли внести в законодательство об участии граждан в охране общественного порядка норм об обязательном страховании членов	<input type="checkbox"/> Да; <input type="checkbox"/> Нет необходимости; <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить.	76% 12% 12%

	народных дружин?		
6	Как можно оптимизировать взаимодействие сотрудников правоохранительных органов и членов народных дружин?	<input type="checkbox"/> Привлекать наибольшее количество граждан к охране общественного порядка и общественной безопасности <input type="checkbox"/> Применять опыт зарубежных коллег <input type="checkbox"/> Проводить широкую пропаганду участия общественности в охране общественного порядка и общественной безопасности <input type="checkbox"/> Улучшить материально-техническое обеспечение <input type="checkbox"/> Свой вариант	20% 6% 29% 45%
7	Желали бы Вы стать членом народной дружины?	<input type="checkbox"/> Да <input type="checkbox"/> Нет <input type="checkbox"/> Затрудняюсь ответить	50% 16% 34%