УДК 342.9

МАТЮШЕНКОВ Дмитрий Михайлович, магистрант,
Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Москва (E-mail: mdm95@yandex.ru)

Научный руководитель – Степаненко Юрий Викторович, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДОБРОВОЛЬНЫХ НАРОДНЫХ ДРУЖИН И ДАЛЬНЕЙШЕЕ РАЗВИТИЕ ЭТОГО ИНСТИТУТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ[1]

Предмет/тема. Рассматривается комплекс проблем, связанных с деятельностью добровольных народных дружин в Российской Федерации, анализируется будущее добровольных народных дружин, рассматривается проблематика государственно-общественных объединений как формы развития общественных объединений правоохранительной направленности.
Цели/задачи. Задачей данной статьи является выявление правовых и организационных проблем, имеющихся в деятельности добровольных народных дружин. Рассматривается возможность реформирования системы добровольных народных дружин путем изменения их организационно-правовой формы.
Методы. В исследовании применялись общенаучные и частнонаучные методы познания явлений и процессов. При проведении исследования применялись такие методы научного поиска, как формально-логический, аналитический, сравнительный и другие.
Выводы. Нами был рассмотрен ряд проблем, связанных с деятельностью добровольных народных дружин. Все они проистекают из изначально неверно выбранной организационно-правовой формы – "общественные объединения правоохранительной направленности", что противоречит положениям Федерального закона от 19 мая 1995 г. №82-ФЗ «Об общественных объединениях», которые не допускают вмешательства государства в дела общественных объединений. Специфика же правоохранительной деятельности такова, что она не может осуществляться без участия государства, а потому оно нуждается в механизме контроля за деятельностью добровольных народных дружин. Изменение организационно - правовой формы на «государственно-общественные объединения» позволит реализовать этот механизм и повысить эффективность работы добровольных народных дружин.
Ключевые слова: *административное право, правоохранительные органы, добровольные народные дружины, общественные объединения правоохранительной направленности, полиция, милиция, общественные объединения, государственно-общественные объединения, правопорядок.*
JEL Classification: K23

[1] Объем – 17390 знаков

Dmitry M. Matyushnikov, graduate student at University of O.E. Kutafina (MSWU), Moscow (E-mail: mdm95@yandex.ru)

Supervisor – Yury V. Stepanenko, Professor of the Department of Administrative law and Process, University named After O. E. Kutafin (MSAL), doctor of legal Sciences, Professor, honored lawyer of the Russian Federation

LEGAL AND ORGANIZATIONAL PROBLEMS OF VOLUNTARY NATIONAL TEAMS AND FURTHER DEVELOPMENT OF THIS INSTITUTION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Subject/Topic The article examines the complex of problems related to the activity of voluntary national teams in the Russian Federation, analyzes the future of voluntary national teams, deals with the problems of state-public associations as the types of public law enforcement associations.
Goals/objectives The objective of this article is to identify the legal and organizational problems in the activities of voluntary national teams, the possibility of reforming the system of voluntary national teams by changing their legal form.
Methodology In the study were used general scientific and specific scientific methods of cognition of phenomena and processes. During the study were used such methods of scientific research, as formal - logical, analytical, comparative and others.
Conclusion and Relevance We have considered a number of issues related to the activity of voluntary national teams. They all stem from the initially incorrectly chosen legal form- "public associations of law enforcement focus," that contradicts the provisions of the Federal law of 19 May 1995 No. 82-FZ "On public associations" which do not permit state intervention in the activities of voluntary associations. The specifics of law enforcement is such that it cannot be implemented without state involvement, and therefore a mechanism of control over the activity of voluntary national teams is needed. The change of the legal form for the “state-public enterprise” will help to introduce this mechanism and increase the efficiency of the voluntary national teams.
Keywords: *administrative law, law enforcement, voluntary national teams, public associations of law enforcement, the police, the militia, public enterprises, state-public enterprises, the rule of law.*

Традиционно деятельность по охране общественного порядка относится к ведению государственных органов. Так, Ю.В. Степаненко указывает, что "охранительную функцию права реализует охранительная (правоохранительная) деятельность государства" [1 с. 61], и с этим определением мы согласимся. Однако рост преступности и террористической угрозы делает невозможным эффективное противодействие им без участия общества.

В настоящее время взаимодействие общества и органов внутренних дел в сфере охраны правопорядка регулируется Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного

порядка»[1] (далее – Закон). Он содержит нормы, в соответствии с которыми граждане могут участвовать в правоохранительной деятельности, приобретая специальный статус и создавая добровольные народные дружины (ДНД).

ДНД представляет собой общественное объединение, участвующее в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления. Закон определяет ДНД как общественное объединение правоохранительной направленности - не имеющее членства общественное объединение, сформированное по инициативе граждан для участия в охране общественного порядка.

Вопрос взаимодействия не так прост. Положения Федерального закона от 19 мая 1995 г. №82-ФЗ «Об общественных объединениях»[2] (ФЗ от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ) закрепляют недопустимость вмешательства органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных организаций (статья 17), свободу внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности. Вместе с тем Порядок привлечения граждан к защите государственной границы Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 1995 г. N 339)[3] в части 4 устанавливает, что пограничные органы руководят деятельностью добровольных народных дружин, а Приказ МВД России от 21 июля 2014 года № 597 "Вопросы взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и народных дружин"[4] ставит задачу по согласованию кандидатур командиров народных дружин, планов работы народных дружин (народных дружин из числа членов казачьих обществ), мест и времени проведения мероприятий по охране общественного порядка, количества народных дружинников (народных дружинников из числа членов казачьих обществ), привлекаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации к участию в охране общественного порядка. По сути, имеет место вмешательство пограничных органов и органов МВД в деятельность ДНД.

Для преодоления этой коллизии представляется целесообразным

---

[1] Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. N 44-ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка" [Электронный ресурс]. URL: http://base.garant.ru/70627294/(дата обращения: 21.10.17).

[2] Федеральный закон от 19 мая 1995 г. №82-ФЗ «Об общественных объединениях» " [Электронный ресурс]. URL: http://base.garant.ru/10164186/(дата обращения: 21.10.17).

[3] Порядок привлечения граждан к защите государственной границы Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 1995 г. N 339)[Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6389/c9c73158ba0183118f7ea00643aa079f82f90541/

[4] Приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 597 "Вопросы взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и народных дружин" [Электронный ресурс]. URL: http://base.garant.ru/70827200/

изменить организационно-правовую форму ДНД с «общественных объединений правоохранительной направленности» на «государственно-общественные объединения», предусмотренные статьей 51 ФЗ от 19 мая 1995 г. №82-ФЗ. Такая организационно-правовая форма не проработана в законодательстве. Указанная статья устанавливает лишь их наличие, не раскрывая сущности. М.А. Пиманова указывает, что такие объединения являются одной из форм непосредственного участия граждан в управлении делами государства, представляют собой самостоятельный вид организаций, действующих в посреднической государственно-общественной сфере жизнедеятельности. Государственно-общественные объединения в силу отдельных положений законодательства могут реализовывать отдельные задачи органов государственной власти, касающиеся, в том числе прав, свобод и законных интересов граждан [2].

Закрепление такой организационно - правовой формы, как государственно - общественные объединения, легализует участие государства в деятельности ДНД, установив его границы и сохранив элемент влияния общества на дела ДНД.

Вопрос статуса государственно-общественных объединений не охватывается рамками данной статьи, однако применительно к ее теме можно предположить, что государственно- общественные объединения - это некоммерческие общественные организации, наделенные государством отдельными властными полномочиями, которые могут привлекаться для оказания содействия государственным органам и получать для этого материально-техническое обеспечение, руководители которых осуществляют управление самостоятельно, но назначаются по согласованию с органами государственной власти.

Статьей 17 Закона предусмотрено, что дружинник имеет право требовать прекратить совершение противоправного деяния, обеспечивать охрану места происшествия и вещественных доказательств, содействовать сотрудникам полиции. Фактически, столь узкий перечень правомочий сотрудников превращает ДНД в своего рода придаток полиции и органов местного самоуправления [3]. Целесообразным выглядит расширение его полномочий путем предоставления возможности взаимодействия не только с полицией и иными правоохранительными органами, но и с администрацией муниципального образования.

Так, вполне возможно передать дружинникам право осуществления фиксации и пресечения нарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ[1], касающихся требований знаков или дорожной разметки, правил остановки и стоянки транспортных средств. ДНД могут быть использованы для поддержания порядка на спортивных мероприятиях

---

[1] "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017) "[Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/

наряду с сотрудниками полиции, могут осуществлять взаимодействие с Федеральной службой судебных приставов, Федеральной службой войск национальной гвардии. Их участие в охране общественного порядка вполне возможно по заявкам иных органов государственной власти. В перспективе ДНД могут быть привлечены и к обеспечению законности в Интернет-пространстве. Например, в Забайкальском крае [4] планируется организовать "Кибердружину" для борьбы с запрещенным в интернете контентом.

Взаимодействие предполагает материально-техническое обеспечение ДНД. Дружинники не имеют никаких средств защиты от вооруженных нарушителей, например на спортивном матче. Необходим механизм либо целевого выделения денежных средств ДНД, либо возложения обязанности по обеспечению средствами защиты на орган, который привлекает дружинников для содействия.

Применение физической силы участниками ДНД представляет собой еще один проблемный момент. Часть 2 статьи 19 Закона закрепляет, что 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. Данное положение схоже с нормами, содержащимися в Законе о полиции, однако "тождественность порядка применения силы сотрудниками полиции и членами дружины представляется нецелесообразной исходя из различных целей силового воздействия. Применение физической силы сотрудниками полиции имеет характер мер административного пресечения, применение же физической силы участниками ДНД в рамках закона направлено на устранение опасности для жизни и здоровья" [5, с.166]. Следует также учитывать и разницу в уровне подготовки дружинников и сотрудников полиции. Для дружинников в силу Приказа МВД России от 18 августа 2014 г. № 696 «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи»[1]- не допускается проведение инструктажа более чем на 30 минут, тогда как Примерная (типовая) программа подготовки народных дружинников по основным направлениям деятельности народных дружин, к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи[2] предлагает проведение

[1] 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» "[Электронный ресурс]. URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70655870/

[2] Примерная (типовая) программа подготовки народных дружинников по основным направлениям деятельности народных дружин, к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи: сайт МВД по Республике Мордовия [Электронный ресурс]. URL:https://13.xn--b1aew.xn--

25 инструктажей, продолжительностью не более 15 минут. В эти инструктажи не входят занятия по физической подготовке.

Фактически у дружинника нет реальной возможности оперативно действовать. Представляется, что достаточно требования о прекращении противоправных действий, для того чтобы правонарушитель получил возможность прекратить свои действия, а статус дружинника может следовать из форменной одежды, нарукавной повязки и т.п.

Является актуальным вопрос о возможности задержания нарушителя. Закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ не содержит положений, позволяющих дружинникам задерживать преступника. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2012 г. N 19[1] "О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление" в части 19 закрепляет, что: "Право на задержание лица, совершившего преступление, имеют не только уполномоченные на то представители власти, но и иные лица, в том числе пострадавшие от преступления, или ставшие его непосредственными очевидцами, или лица, которым стало достоверно известно о его совершении". Формально участник ДНД не вправе осуществлять задержание. Постановление Пленума Верховного Суда №19 не ограничивает круг лиц, имеющих право задерживать лиц, совершивших преступление, подразумевая, что данное право присуще не только потерпевшему и правоохранительным органам, но и иным лицам, в том числе дружинникам. Преодолеть данную коллизию можно путем внесения изменений в статью 17 Закона, закрепив там право на задержание лиц, совершивших преступление. Так, закон Республики Беларусь от 26 июня 2003 года №214-3 «Об участии граждан в охране правопорядка»[2] закрепил возможность применения силы для доставления лица в правоохранительные органы.

Имея столь важные задачи и полномочия, ДНД должны состоять из грамотных и хорошо подготовленных сотрудников. Выше уже отмечалось, что подготовка членов ДНД является недостаточной. Преодолеть этот недостаток возможно. Так, УМВД России по Тамбовской области создало особую программу подготовки для сотрудников добровольных народных дружин на базах центров профессиональной подготовки для сотрудников полиции. В данную программу, кроме изучения правовых основ деятельности дружинников, вошло изучение приемов самообороны и задержания лиц, а так же их сопровождения. В Тамбовском

---

p1ai/upload/site17/document_file/Primernaya_programma_podgotovki_narodnyh_druzhinnikov.pdf

[1] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2012 г. N 19 "О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление" [Электронный ресурс]. URL: http://base.garant.ru/70233558/

[2] Закон Республики Беларусь от 26 июня 2003 года №214-3 «Об участии граждан в охране правопорядка» [Электронный ресурс]. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3691

государственном университете имени Г.Р. Державина создана ДНД из числа студентов, подготовка которой проходит на базе самого учебного заведения. Возможен вариант организации администрацией муниципальных образований занятий по физической и правовой подготовке для дружинников при участии полиции. В федеральном законе существует пробел в части компенсации вреда здоровью дружинника. Данную проблему пытаются разрешить на уровне субъектов РФ путем принятия отдельных законодательных актов, регламентирующих порядок, основания и суммы компенсационных выплат. Так, закон Белгородской области от 30.10.2014 № 305 «О реализации на территории Белгородской области положений Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»[1] предоставляет право на личное страхование; на выплату семье погибшего члена дружины в случае его гибели при исполнении обязанностей члена дружины единовременного пособия.

Список источников:

1. Степаненко Ю.В. Правоохранительная деятельность: эволюция теоретических взглядов // Современный юрист. 2013. N 3 С. 60—87.

2. Пиманова М.А. Правовой статус государственно-общественных объединений: конституционно-правовое исследование : дис. … канд. юрид. наук. Тюмень, 2007. - 231 с. : ил. РГБ ОД, 61:07-12/2421.

3. Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2017» / Отв. ред. И.А. Алешковский, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов. [Электронный ресурс] — М.: МАКС Пресс, 2017.

4. Матюшенков Д.М. Проблемы и перспективы развития добровольных народных дружин в Российской Федерации.

5. "Кибердружина для борьбы с порно в интернете появится в Забайкалье": [Электронный ресурс]. URL: https://sib.fm/news/2017/05/12/kiberdruzhina-dla-borby-s-porno-pojavitsja-v-zabajkale(дата обращения: 21.10.17).

6. Новиков Д.О. Применение физической силы негосударственными субъектами охраны общественного порядка//Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ Выпуск № 4 / 2016 с.164-172

References:

Stepanenko Y. V. Law enforcement: the evolution of the theoretical views // Modern lawyer. 2013. № 3 P. 60-87.

Pimenova M. A. Legal status of public associations : the constitutional-legal study : dis. kand. legal. Sciences. Tyumen, 2007. - 231 p.: Il. THE RSL OD, 61:07-12/2421

Materials of International youth scientific forum "LOMONOSOV-2017" / Ed. edited by I. A. Aleshkovsky, A.V. Andriyanov, E. A. Antipov. [Electronic resource] — M.: MAKS Press, 2017. Matushenko D. M. Problems and prospects of development of voluntary national teams in the Russian Federation

"Cybertwin to fight porn on the Internet will appear in Transbaikalia":

---

[1] Закон Белгородской области от 30.10.2014 № 305 «О реализации на территории Белгородской области положений Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» [Электронный ресурс]. URL: http://www.belduma.ru/laws/laws_detail.php?soz=5&god=2014&nom=305/(дата обращения: 21.10.17).

[Electronic resource]. URL: https://sib.fm/news/2017/05/12/kiberdruzhina-dla-borby-s-porno-pojavitsja-v-zabajkale(date accessed: 21.10.17).

Novikov D. A. The use of physical force by non-state subjects of public order protection//Socio-economic and humanitarian magazine remittance Issue No. 4 / 2016 p. 164-172