

Добровольная народная дружина: перспективы применения сил содействия правопорядку

Антонов Александр Алексеевич

Дальневосточный юридический институт МВД России

старший преподаватель кафедры специальных дисциплин

Аннотация

Освещен исторический аспект, рассматриваются вопросы реализации Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», вступившего в действие в июле 2014 года. Обращается внимание на нерешенные организационные вопросы взаимодействия, разграничения полномочий между органами государственной власти, полицией и органами местного самоуправления при взаимодействии с общественными объединениями правоохранительной направленности, вопросы полномочий членов народных дружин.

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

Voluntary people's friend: prospects for the use of law enforcement forces

Antonov Alexander Alexeevich

Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Senior Lecturer of the Department of Special Disciplines

Abstract

The historical aspect is highlighted, the issues of the implementation of the Federal Law "On the participation of citizens in the protection of public order", which came into effect in July 2014, are considered. Attention is drawn to the unresolved organizational issues of cooperation, the delineation of powers between state authorities, police and local government bodies in interaction with public associations of law enforcement orientation, issues of powers of members of people's squads.

Keywords: protection of public order, voluntary people's squads, interaction with law enforcement agencies, local self-government bodies, public authorities, delineation of powers.

В 1970-х - 1980-х годах любой хулиган, «расхититель социалистической собственности» или мелкий воришка в СССР знал, что опасаться ему нужно не только и не столько суровых и неподкупных советских милиционеров, но и товарищей в гражданском, носящих красную

повязку на рукаве. Народные дружинники – добровольцы, по-современному волонтеры, на страже правопорядка были эффективной подмогой народной милиции. Их работа отражалась в том числе и в художественных фильмах. Поэтому даже не сведущий знал суть работы дружинника, мог определить смысл обязанностей советского дружинника, очертить круг его полномочий. Отношение к обязанностям самих народных дружинников и отношение к нему различных слоев населения были не однозначны. Одни дружинники воспринимали свою миссию абсолютно всерьез и реагировали на ситуацию как образцовый член народной дружины. Другие несли «вахту» без особого энтузиазма. Со временем основная масса привлекаемых граждан начали игнорировать свою «общественную нагрузку». Нарушители закона все чаще стали без колебаний оказывают им сопротивление.

Само слово «дружинник» уходит своим корнями в русскую древность, когда ими именовали профессиональных воинов княжеской рати.

Сама идея привлечения граждан к охране порядка берет начало в 60-е годы XIX века, когда после покушения Д. В. Каракозова на Александра II с 4 мая 1866 года в столичной полиции начались преобразования. Для усиления правопорядка к дежурству на улицах в приказном порядке без какой-либо оплаты были привлечены домовые дворники. Это и были первые дружинники.

Немного позднее дворникам приказали немедленно извещать полицию не только обо всех чрезвычайных происшествиях, но и о "подозрительных в домах сходбищах".

Это противопоставление дворников народу выливалось в массовые драки. В историю Петербурга вошло жестокое избиение дворников в Апраксином переулке в 1878 году.

Основываясь на этом негативном опыте, царские власти решили расширить круг привлечения гражданских лиц к охране правопорядка, чтобы исключить противопоставление дворников народу.

В 1881 году в Москве накануне коронации императора Александра III была создана добровольная народная охрана. Общая численность добровольцев составила 20 тысяч человек. К концу XIX века численность народной охраны Москвы приблизилась к 80 тысячам человек.

Отряды народной милиции, появившиеся в России сразу после Февральской революции, тоже поначалу представляли собой формирования, схожие с добровольной народной охраной. Однако достаточно быстро они получили официальный статус, заменив собой царскую полицию.

Ударной силой ДНД в послевоенный период можно было считать ОКОД - оперативные комсомольские отряды дружинников, формировавшиеся, как правило, в вузах.

Действовать дружинники могли как самостоятельно, так и совместно с патрулями милиции. Ранее Закон позволял дружинникам самостоятельно задерживать правонарушителей и доставлять их в отделение милиции.

С 1959 по 1984 годы свыше 800 дружинников были награждены правительственными орденами и медалями, более 6 тысяч — награждены медалью «За отличную службу по охране общественного порядка».

Действия дружинников отличались высокой эффективностью. К примеру, за один только 1971 год силами ДНД были задержаны свыше 5000 преступников. И речь идет отнюдь не только об обычных хулиганах.

Однако, со временем в деятельности ДНД стали проявляться не лучшие черты. К началу 1980-х слово «добровольная» в названии почти утратило смысл - в учреждениях и на предприятиях в дружинники назначали по разнарядке, по принуждению. Взамен дружинники поощрялись отгулами, дополнительными днями к основному отпуску, почетными грамотами, правом бесплатного проезда и т. д.

Человек, которого определяли в дружинники, что называется, «из-под палки», относился к своим обязанностям соответствующим образом. В итоге в период перестройки отношение к дружинникам стало ироническим - над ними подшучивали, сочиняли анекдоты. Даже профессиональные юмористы на сцене показывали «номера» на эту тему.

После распада СССР деятельность добровольных народных дружин охраны общественного порядка фактически прекратилась.

Попытки возрождения ДНД начались уже в 1990-х годах, но почти сразу эксперты отметили - количество желающих помогать МВД в борьбе с преступностью безвозмездно в новых политических условиях минимально.

К тому же в 1995 году в России был принят закон «Об общественных объединениях», в соответствии с которым действовавшие ранее нормативно-правовые документы о деятельности народных дружин были признаны утратившими силу, а создание и деятельность дружин и иных общественных объединений граждан по охране правопорядка не предусматривались.

В начале 2000-х на местном уровне началось возрождение общественных формирований правоохранительной направленности.

Летом 2014 года в силу вступил принятый Госдумой и подписанный президентом Путиным Федеральный закон № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» [1]. Это документ фактически должен был возродить добровольные народные дружины на всей территории России. В соответствии с законом лица, участвующие в общественных формированиях, целью которых была деятельность по ООП, наделялись определенными полномочиями:

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, за исключением случаев, указанных в части 1 настоящей статьи, а также 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.

МВД России не осталось в стороне. В 2014 году был издан Приказ N 696 «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи» [4].

Целью подготовки народных дружинников является получение знаний, умений и навыков, необходимых в деятельности народных дружинников. Однако, если вникнуть в пункты Закона, то можно сделать вывод, что простой гражданин имеет право, закрепленное в конституции на самозащиту, в том числе, например, и от малолетнего, если последний покушается на его права, а дружинник в этом праве несколько ограничен. Также в пункте 1 указано только на возможность применения дружинником физической силы. Значит дружинник, исходя из своих личных восприятий обстановки, может и не оказывать третьим лицам физической защиты. Таким образом, анализируя права дружинников, можно сделать вывод о том, что они ничем не больше, чем права, которые гарантированы конституцией и уголовно-правовым законодательством любому гражданину.

Основными задачами подготовки народных дружинников являются:

- 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 по 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 помощи.

По нашему мнению в современных условиях возможно и необходимо использовать инициативу граждан при обязательном применении некоторых организационных моментов. Это обусловлено в том числе и снижением общего числа сотрудников полиции [3].

Безусловно, необходимо опираться на советский опыт, но в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации. Мы уверены, что при правильной организации граждан, возможно не только значительно снизить количество мелких правонарушений, но и эффективно противодействовать общей тенденции криминализации всех сфер деятельности современного российского общества. Для этого необходимо объединить людей совместной деятельностью, прежде всего там, где вообще невозможно достичь успеха в одиночку.

Для создания ДНД (отрядов содействия правопорядку и т.п.), в первую очередь, необходимо соблюдение условий:

- 1) наличие нормативных правовых актов, регулирующие деятельность ДНД на уровне субъекта Российской Федерации;
- 2) наличие нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность ДНД на уровне отдельных муниципальных образований (городских, сельских поселений).

Во многих субъектах РФ такие нормативные акты имеются, и они не слишком сильно отличаются между собой.

Народные дружины создаются в муниципальных образованиях по инициативе граждан. В дружину принимаются граждане РФ, достигшие 18-летнего возраста (возрастной критерий встречается не во всех законах), проживающие на территории области, способные по своим деловым, моральным качествам и состоянию здоровья выполнять обязанности народного дружинника (в ряде законов указаны обстоятельства, препятствующие вступлению в народную дружину: лица, имеющие судимость, состоящие на учете у врача нарколога и психиатра; недееспособные; лица, привлекающиеся к уголовной ответственности).

В целом отмечается низкий уровень взаимодействия между органами местного самоуправления и органами внутренних дел и в части осуществления работы по созданию условий для деятельности народных дружин. Об этом, в частности, свидетельствует то обстоятельство, что в ходе

мониторинга Закона о народных дружинах органами местного самоуправления муниципальных районов представлены разобщённые количественные данные о численности организованных ДНД и лиц, входящих в них. Не до конца разрешен вопрос разграничения полномочий между органами местного самоуправления и правоохранительными органами [5].

В ходе проведённого опроса сотрудников органов внутренних дел выяснилось, что большинство сотрудников органов внутренних дел не знают содержания Закона о народных дружинах, но считают, что народные дружины могут оказывать существенную помощь полиции в охране общественного порядка.

Практика реализации Закона о народных дружинах различна: в отдельных районах получен определённый положительный опыт, который может быть воспринят иными районами, но в большинстве муниципальных образований существование народных дружин имеет формально декларативный характер.

Наверно стоит согласиться, что в итоге всё зависит от самих граждан. Будет ли у них, в первую очередь, желание активно участвовать в обеспечении правопорядка в их собственном городе или сельском поселении, чтобы сделать свою жизнь и жизнь своих близких безопасней. Осталось только выработать действенный механизм, который бы не на бумаге, а на деле мог позволить реально использовать этот скрытый резерв (ДНД).

«В 2017 году снижение регистрируемых преступлений отмечено в 58 субъектах Российской Федерации. Так, с января по декабрь зарегистрировано 2058,5 тысяч преступлений, или на 4,7% меньше, чем за аналогичный период 2016 года», - сообщила официальный представитель МВД России Ирина Волк.

Более 41% преступлений регистрируется в республиканских, краевых и областных центрах - всего 857,1 тысяч, а пятая часть - в сельской местности, где зарегистрировано свыше 443 тысяч преступлений, что на 5,7% меньше, чем в 2016 году. Из приведенной выше статистики хотелось бы остановиться на показателях сельской местности: пятая часть (20%), а это достаточно много.

Именно в уменьшении этого показателя нам видится использование «скрытого резерва» в виде добровольных народных дружин (возможны другие названия).

По нашему мнению, целесообразно создавать и привлекать к совместной с полицией работе отряды (группы) ДНД в сельской местности, в небольших населённых пунктах, где количество штатных сотрудников недостаточно, либо они отсутствуют на постоянной основе (один участковый уполномоченный полиции на несколько населённых пунктов).

Уверены, что любой из жителей хочет, чтобы его дети и родные на улицах населённых пунктов ходили без опаски. И это «народное движение» - дополнительная защита. Помогая органам правопорядка, народные дружинники помогали бы пресекать правонарушения. Вовремя остановить

пьяного гражданина, сообщив об этом сотруднику полиции. Видится обязательное (совместно с взрослыми) участие в этом процессе и молодежи.

Прежде всего, в таких небольших населенных пунктах, где преступность в количественных показателях невысока, а в основном присутствуют административные правонарушения, и необходимо использовать желание граждан «навести порядок». При организации полноценной подготовки «дружинников», своевременных и полноценных инструктажах, правильной организации патрулирования можно практически вывести на нулевые показатели нарушения общественного порядка. При выполнении данных аспектов, возможно несение «службы» дружинниками и в отсутствие сотрудника полиции. Но надо отметить, что это возможно только при оперативном реагировании полиции на возможные инциденты (первоочередное незамедлительное прибытие штатных сотрудников). Нам видится, что в таких условиях, когда членам народных дружин реально делегируются определенных полномочия, при этом жестко контролируются их действия с целью недопущения превышения ими необходимых мер воздействия на нарушителей, и возможно получение нужного эффекта от участия граждан в охране общественного порядка.

Использование же дружинников в больших населенных пунктах в настоящее время без материального (в некоторых случаях морального) стимулирования практически не эффективно. Стимулирование может быть осуществлено в виде реальных дней отдыха (в зависимости от места работы дружинника), возможностей посещения концертов, выставок и других культурных или спортивных мероприятий с одновременной постановкой задачи по охране порядка и других аналогичных формах.

Кроме этого необходимо чтобы дружинники хотя бы на территории отдельного субъекта РФ имели однообразную униформу. Наличие одной только повязки дружинника явно недостаточно. Кроме этого, такая форма по-иному воспринималась бы всеми гражданами.

Анализируя ситуацию, можно констатировать, что иногда количество ДНД исчисляется десятками. Но каждая «дружина» в отдельности малочисленна (около 10 человек). Координировать деятельность большого количества формирований трудно, логичнее было бы создать одно большое формирование, но которое бы действовало во взаимодействии с полицией практически постоянно. Тогда деятельность данной ДНД была бы и видна и одновременно с этим достаточно эффективна, так как полиция с большей уверенностью могла рассчитывать на выход на дежурство определенного числа «помощников». Хорошее начинание - создание штаб-квартир ДНД. В 2017 году в г. Хабаровске был открыт такой штаб. Теперь из него будет координироваться деятельность всех народных дружин, действующих во всех районах дальневосточной столицы [6].

Необходимо решить вопрос и о страховании жизни и здоровья членов ДНД, что поможет привлечь к этому как можно больше граждан. Ведь не исключено, что одной из причин, почему люди не идут в ДНД, это опасение за свою жизнь и здоровье.

Финансирование и материально-техническое обеспечение деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, как правило, осуществляется за счет средств, поступающих от органов местного самоуправления и государственной власти, предприятий, организаций, общественных объединений, а также иных поступлений, не противоречащих законодательству.

Указанные средства должны направляться на приобретение или аренду оборудования, автотранспортных и специальных средств, организацию правового и специального обучения, материальное поощрение дружинников, обеспечение их социальных гарантий, выплату компенсаций, оказание материальной помощи.

В любой стране найдутся лица, преступающие закон. И борьба с ними - одна из основных задач государства. Соблюдение закона контролируют органы правопорядка. Но иногда их сил недостаточно для предотвращения совершающихся преступлений. Положительный опыт прошлых лет «воскресил» добровольные народные дружины, призванные помогать в охране общественного порядка. Но только при тесном взаимодействии органов самоуправления, администраций поселков и городов с правоохранительными органами возможно достижение реального положительного эффекта. Причем главенствующая роль здесь должна принадлежать не полиции.

Библиографический список

1. Об участии граждан в охране общественного порядка: федер. закон от 2 апреля 2014 № 44-ФЗ / Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам участия граждан в охране общественного порядка: федер. закон от 2 апреля 2014 № 70-ФЗ / Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Указ Президента РФ от 7 июля 2016 г. N 321 "О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 2014 г. N 300 "О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации" и признании утратившими силу некоторых указов Президента Российской Федерации"; правовая система ГАРАНТ;
4. Приказ МВД России N 696 «Вопросы подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи»;
5. Бурылова Л.А. Добровольная народная дружина: перспективы охраны общественного порядка // Вестник Пермского университета: культура. история. философия. право. Юридические науки. 2015. № 1. С. 87-91.
6. https://www.khabarovskadm.ru/news/index.php?ELEMENT_ID=737513&sphrase_id=2055007.