

УДК 342.92

**ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА
НАРУШЕНИЕ ПРАВ ГРАЖДАН, ЗАДЕЙСТВОВАННЫХ В ОХРАНЕ
ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Султанов К. А.

Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя

Рассмотрены актуальные проблемные вопросы и роль органов внутренних дел в реализации законодательства об охране общественного порядка силами народных дружинников и общественных объединений. Предметом исследования выступает законодательство Российской Федерации об участии граждан в охране общественного порядка и принятые в соответствии с ним нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Исследуется вопрос о применении федеральных и региональных норм об административной ответственности за невыполнение требований народных дружинников. Автором проводится анализ принятого Федерального закона от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» на предмет возможности реализации отдельных его положений. Рассматриваются позиции автора в части усиления гарантий лицам, участвующим в охране общественного порядка в административном законодательстве на примере Калужской, Пензенской области и Республики Крым. Предлагаются конкретные рекомендации, способствующие повышению престижа участия граждан в охране общественного порядка.

Ключевые слова: правовое регулирование, общественный порядок, граждане, формы участия, объединения правоохранительной направленности, безопасность, субъекты РФ, полиция, административный процесс, правонарушитель.

Согласно Концепции общественной безопасности, утвержденной Президентом Российской Федерации 14.11.2013 № Пр-2685, основными направлениями деятельности в области противодействия преступным и иным противоправным посягательствам являются: совершенствование системы профилактики правонарушений, включающей в себя выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также принятие мер по их устранению; реализация федеральных, региональных, муниципальных и отраслевых программ по предупреждению правонарушений, социальных и межнациональных конфликтов; привлечение граждан к участию в охране общественного порядка; развитие правовой грамотности и правосознания населения [1]. Еще в 2014 г. в целях популяризации участия граждан в охране общественного порядка, на федеральном уровне был принят Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» [2]. Во исполнение 44-ФЗ многие субъекты РФ утвердили региональные законы. Основной принцип действия вышеуказанных законов, это недопустимость подмены полномочий органов внутренних дел (полиции) и иных правоохранительных структур.

Например, в Республике Крым был принят закон РК, от 26.10.2016 г. № 288-ЗРК/2016 «Об отдельных вопросах участия граждан в охране общественного порядка в Республике Крым» [3]. В рамках исполнения данного закона был создан региональный реестр народных дружин, народных дружин из числа членов казачьих обществ, общественных объединений правоохранительной

направленности на территории РК. По состоянию на 01.01.2020 г. в реестр внесены 2 народные дружины: «Народное ополчение – народная дружина Республики Крым» численностью 438 дружинников. Место дислокации г. Симферополь, территория обслуживания – РК и дружина «Чистопольская» численностью 16 дружинников. Место дислокации с. Чистополье, Ленинского района, территория обслуживания – с. Чистополье, Либкнехтовка, Затишное. За истекший 2018 г. на территории РК в совместных патрулях с сотрудниками полиции задействовало 10 120 народных дружинника, из них 7005 дружинника в пеших патрулях и 785 в автопатрулях. Наибольшее количество членов Народного ополчения задействуется в городах Симферополе – 1572, Керчи – 2123, Евпатории – 2010. Также в 2018 г. при несении службы по охране общественного порядка нарядами комплексных сил совместно с членами Народного ополчения раскрыто 119 преступлений, задержано 3520 правонарушителей, выявлено 3318 административных правонарушений, задержано 114 лиц, подозреваемых в совершении преступления [1].

В Пензенской области в целях реализации ФЗ от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» в пределах полномочий субъекта Российской Федерации принят Закон Пензенской области «О профилактике правонарушений в Пензенской области». Правительством Пензенской области разработан типовой алгоритм формирования народных дружин. На территории Пензенской области по состоянию на 01.01.2020 г. насчитывалось 452 народных дружин общей численностью 7102 человека [2], 295 штабов народных дружин [3].

Весьма продуктивной является выстроенная работа сотрудников полиции и народных дружинников в области охраны общественного порядка в Калужской области. В 2014 г. был принят региональный закон Калужской области от 27.06.2014 № 602-ОЗ «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с участием граждан в охране общественного порядка» [4]. В дальнейшем постановлением Правительства Калужской области от 24.10.2014 был создан областной штаб народных дружин. Аналогичные штабы созданы в 12 муниципальных районах и городских округах региона. В УМВД РФ по Калужской области ведется реестр народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности [5]. По состоянию на 01.03.2020 в него внесено 52 общественных формирования, в том числе 47 народных дружин, общей численностью 839 человек. Наибольшее число граждан вступили в ряды народных формирований в Калуге (130), Ульяновском (75), Сухиничском (74) и Дзержинском районах Калужской области (54).

В соответствии с федеральным законодательством органы местного самоуправления для обеспечения деятельности народных дружин запланировано выделение почти 3,5 млн. руб. Для стимулирования работы народных дружинников, в ряде муниципалитетов предусмотрены денежные выплаты за проведение рейдовых мероприятий. В областном центре члены народной дружины застрахованы на 100 тыс. руб. каждый. В районных центрах для сбора и осуществления деятельности дружинникам выделены помещения [6]. В целях подготовки дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы и по оказанию первой помощи, УМВД России по Калужской области разработана тематика инструктажей и методическое пособие по их

проведению. Только в 2016–2018 гг. членами народных дружин обеспечен общественный порядок при проведении 119 массовых мероприятий и более 150 рейдов. Дружинниками уже пресечено почти 500 административных правонарушений и раскрыто 5 преступлений. Так, в 2017 г. в г. Людиново Калужской области нарядом патрульно-постовой службы совместно с двумя дружинниками был задержан подозреваемый в совершении ограбления магазина.

В настоящее время в РФ продолжается законодательная деятельность по правовому оформлению систематического участия наиболее сознательных граждан в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности в составе предусмотренных законодательством формирований населения [7].

В целях создания правовых условий для добровольного участия граждан Российской Федерации в охране общественного после принятия Федерального закона от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», депутатами Государственной думы РФ был предложен законопроект, обеспечивающий соответствующую уголовно-правовую защиту граждан, привлекаемых к охране общественного порядка.

В частности, законопроектом предлагалось ст. 317 УК РФ изложить в следующей редакции: «Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа» дополнить нормой о привлечении к уголовной ответственности за посягательство на жизнь народного дружинника, внештатного сотрудника полиции, члена казачьего общества. Кроме того, законопроектом предусматривалось аналогичное дополнение примечания к ст. 318 УК РФ. Ввиду того, что охрана общественного порядка не есть для народного дружинника, внештатного сотрудника полиции, члена казачьего общества должностными обязанностями, в проекте предусмотрено, что эти лица могут выступать в качестве потерпевших по ст. 318 только в период осуществления установленной законом деятельности по охране общественного порядка.

Предлагаемое проектом дополнение по мнению депутатов обеспечило уголовно-правовую охрану не только сотрудников правоохранительных и контролирующих органов, военнослужащих, но и граждан, участвующих в обеспечении общественной безопасности и охране общественного порядка, а также их близких. Установление такой защиты способствовало развитию общественных институтов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, что в конечном итоге служит целям защиты жизни и здоровья граждан, собственности, интересов общества и государства от противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах [8].

Однако данный законопроект Верховный суд РФ и Правительство РФ отклонили по следующим основаниям. Так, ст. 63 УК РФ совершение преступления в отношении лица, в связи с его общественной деятельностью, является отягчающим обстоятельством. В ст. 105 «Убийство», ст. 111 «Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью», ст. 112 «Умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью», ст. 117 «Истязание» УК РФ — это обстоятельство является квалифицирующим признаком, предполагающим повышенную ответственность. Соответственно, правовое регулирование вопроса обеспечения адекватного наказания в случае посягательства на жизнь и здоровье народного дружинника или внештатного сотрудника полиции представляется достаточным и не требует дополнительного урегулирования [9].

Интересно отметить, что во времена СССР у народных дружинников были весьма обширные полномочия. Так, в соответствии с п. 22 действовавшего до 17 июля 1995 г. Примерного положения о добровольных народных дружинах по охране общественного порядка народный дружинник кроме указанных полномочий имел право, в частности: составлять в отсутствие работников милиции или иных уполномоченных на это лиц протокол в случаях злостного нарушения общественного порядка или причинения правонарушением имущественного или иного ущерба гражданину, предприятию, учреждению, организации с последующей передачей протокола начальнику штаба (командиру) дружины; требовать от нарушителей общественного порядка предъявления паспорта или других документов, удостоверяющих личность, в случаях, когда установление личности необходимо для выяснения обстоятельств совершения правонарушения или причастности к нему [10]. Конечно, это однозначно позволяло относить его к лицам, исполняющим функции представителя власти [5].

В совокупности приведенные правовые нормы позволяют сделать вывод о том, что народные дружинники фактически осуществляют функции представителя власти (их законные требования о прекращении противоправных действий обязательны для исполнения всеми гражданами и должностными лицами; за невыполнение этих требований предусмотрена административная ответственность), но юридически не обладают таким статусом в уголовном праве [9,10,11]. Представитель власти – это должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, а также иное должностное лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости (примечание к ст. 318 УК РФ). Поэтому, народные дружинники не могут быть признаны должностными лицами, поскольку входят в состав общественного объединения. В п. 6 Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции подчеркивается, что они не являются должностными лицами органов внутренних дел РФ [11].

Важно отметить, что в УК РСФСР 1960 г. деятельность народных дружинников по охране общественного порядка по существу приравнивалась к аналогичной службе сотрудников милиции, вследствие чего предусматривалась одинаковая ответственность за сопротивление им (ст. 191.1) или посягательство на их жизнь (ст. 191.2) [6]. Кроме того, Пленум Верховного Суда СССР разъяснял, что субъектом должностного преступления могут быть лица, которые выполняют соответствующие функции, возложенные на них правомочными на то органами, в частности члены добровольных народных дружин [12].

В 2014 г. в целях усиления защиты народных дружинников был принят Федеральный закон N 70-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам участия граждан в охране общественного порядка" [13], согласно которому в РФ вводится административная ответственность за воспрепятствование осуществляемой на законном основании деятельности народного дружинника в связи с его участием в охране общественного порядка либо невыполнение их законных требований о прекращении противоправных действий (ст. 19.35 КоАП РФ, предусмотрено наложение наказания в виде административного штрафа до 2500 рублей) [14]. В соответствии со ст. 2 ФЗ от 02.04.2014 N 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»

народным дружинником признается гражданин РФ, являющийся членом народной дружины и принимающий в ее составе участие в охране общественного порядка. Дела по статье 19.35 КоАП РФ возбуждают сотрудники полиции, как правило участковые уполномоченные полиции (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ), а рассматриваются судами общей юрисдикции.

Данные нововведения, с одной стороны, призваны создать правовые гарантии участия граждан в охране общественного порядка, с другой - устанавливают определенный правовой «защитный» возможности превышения народным дружинником или внештатным сотрудником полиции полномочий в связи с их участием в охране общественного порядка [7].

Вместе с тем обывателю не совсем понятно чьи именно необходимо выполнять требования если народный дружинник к участвует в охране общественного порядка совместно с сотрудниками полиции. Неисполнение требований сотрудников полиции образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.3 КоАП РФ, а игнорирование требований народного дружинника – 19.35 КоАП РФ. При этом возникает правовое расхождение, если требования о прекращении противоправных действий выдвигают одновременно сотрудник полиции и народный дружинник, по какой статье будет привлечен нарушитель? Наряду с этим, нельзя не отметить наличие в региональных законах об административных правонарушениях статей схожих по объективной стороне со ст. 19.35 КоАП РФ [8].

Так, в Республике Башкортостан действует в настоящее время наряду со ст. 19.35 КоАП РФ норма регионального закона – ст. 13.2 Кодекса Республики Башкортостан об административных правонарушениях, согласно которой неповиновение законному требованию члена общественного органа правоохранительного характера (члена социально-профилактического центра в микрорайоне, совета профилактики в организации независимо от форм собственности, добровольной народной дружины, рабочего отряда содействия полиции) при осуществлении указанным членом охраны общественного порядка в соответствии с Законом Республики Башкортостан от 28 июля 1997 года N 114-З «Об общественных органах правоохранительного характера в Республике Башкортостан» – влечёт влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей.

Аналогичные нормы действуют как ни странно еще в ряде субъектах РФ: г. Москва, Волгоградская область, Республики Калмыкия и Башкортостан (таблица 1).

Таблица 1. Законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие административную ответственность за невыполнение требований народных дружинников

№№ п/п	Статья закона	Закон субъекта РФ	Административное наказание
1	Статья 13.8. Воспрепятствование законной деятельности члена муниципальной казачьей дружины	Кодекс Волгоградской области об административной ответственности от 11 июня 2008 г. N 1693-ОД	Влечёт наложение штрафа до 7 тыс. руб.
2	Статья 13.2. Неповиновение	"Кодекс Республики	Влечёт наложение

	законному требованию члена общественного органа правоохранительного характера	Башкортостан об административных правонарушениях" от 23.06.2011 N 413-з	штрафа до 500 руб.
3.	Статья 29. Воспрепятствование законной деятельности народного дружинника	Закон Республики Калмыкия от 19.11.2012 N 384-IV-3 "Об административных правонарушениях в Республике Калмыкия"	Влечёт наложение штрафа до 1,5 тыс. руб.
4.	Статья 3.3. Воспрепятствование законной деятельности народного дружинника или члена общественного пункта охраны порядка	Закон г. Москвы от 21.11.2007 N 45 "Кодекс города Москвы об административных правонарушениях"	Влечёт наложение штрафа до 2 тыс. руб.

Особенно важно необходимо отметить, что у народных дружинников помимо прав имеются и обязанности, за нарушение которых возникает соответствующая ответственность. В соответствии с ч. 7 ст. 10 и ст. 20 ФЗ N 44 за противоправные действия внештатные сотрудники полиции и народные дружинники несут ответственность, установленную законодательством РФ. Ст. 19.36 КоАП предусмотрена ответственность за совершение народным дружинником или внештатным сотрудником полиции, участвующими в охране общественного порядка, действий, повлекших нарушение или незаконное ограничение прав и законных интересов граждан или организаций, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния.

При наличии признаков преступления в деяниях рассматриваемых субъектов должна наступать уголовная ответственность (например, при нарушении народным дружинником запрета на применение физической силы 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, ч. 7 ст. 19 ФЗ N 44).

В идеальном варианте, по нашему мнению, участие граждан в охране общественного порядка должно осуществляться в форме расширенного и систематического взаимодействия с правоохранительными органами, выработки у населения правильных стереотипов поведения в ответ на противоправные действия, широкой доступности школ (секций) по обучению приемам личной самообороны (возможно, путем создания сети таких школ). Полагаем, что именно правоохранительные органы должны взять на себя основную нагрузку по содержательному наполнению такой деятельности, в том числе путем направления в такие секции в качестве преподавателей своих действующих сотрудников. Это позволит не только повысить уровень знаний в сфере правопорядка у простых граждан, но и укрепит сотрудничество населения с полицией на межличностном уровне.

Таким образом, совместная работа Федерации и ее субъекта (на примере Калужской области) по привлечению граждан к охране общественного порядка дает положительные результаты. После принятия Закона №44-ФЗ, дальнейшее нормативное регулирование должно, по нашему мнению, осуществляться субъектом Российской Федерации с учетом местных особенностей. Совокупные мероприятия региональных органов власти и органов внутренних дел несомненно приведут к увеличению граждан, желающих участвовать в охране общественного порядка.

Региональные нормы об установлении административной ответственности за игнорирование требований народных дружинников должны быть исключены из законов субъектов РФ, так как возникает необоснованная «конкуренция» федеральных и региональных положений административного принуждения.

Список литературы

1. Савочкина Д. О. Участие граждан в охране общественного порядка в Республике Крым актуальные вопросы обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности в крымском федеральном округе // Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Краснодарский университет МВД России. 2016. С. 271-276
2. О порядке взаимодействия территориальных органов внутренних дел на районном уровне, органов местного самоуправления с гражданами, участвующими в охране общественного порядка на территории Пензенской области // [https://58.xn--b1aew.xn--plai/umvd/%\(дата обращения 03.09.2020 г.\)](https://58.xn--b1aew.xn--plai/umvd/%(дата обращения 03.09.2020 г.)).
3. Об участии жителей Калужской области в охране общественного порядка // УМВД России по Калужской области. 24.03.2017 г. [https://40.xn--b1aew.xn--plai/news/item/3246871\(дата обращения 03.09.2020 г.\)](https://40.xn--b1aew.xn--plai/news/item/3246871(дата обращения 03.09.2020 г.)).
4. Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965.
5. Пивоваров Д. В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, применяемые сотрудниками полиции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2017.
6. Шнитенков А. В. Уголовно-правовое положение народного дружинника и внештатного сотрудника полиции // Законность, 2017, N 7.
7. Костенников М. В. Куракин А.В. Административно-правовая охрана полицией общественного порядка // Вестник ВИПК МВД России. 2017. № 3. С. 38-48.
8. Султанов К. А. Административные проблемы реализацией полицией законодательства субъектов Российской Федерации в сфере охраны общественного порядка // Вестник ВИПК МВД России. М.: 2019. № 3 (51). С. 83-87.
9. Еропкин М. И. Сущность и содержание общественного порядка // Проблемы теории и практики административной ответственности. М., 1983.
10. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. М., 1981. Ч. 1.
11. Бельский К. С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. N 3.

Sultanov K. A. About administrative and legal responsibility for violation of the rights of citizens involved in public order protection according to the legislation of subjects of the Russian Federation // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2020. – Т. 6 (72). № 4. – P. 313-320.

The article Deals with topical issues and the role of internal Affairs bodies in the implementation of legislation on the protection of public order by the forces of people's vigilantes and public associations. The subject of the study is the legislation of the Russian Federation on the participation of citizens in the protection of public order and the normative legal acts of the subjects of the Russian Federation adopted in accordance with it. The article examines the application of Federal and regional norms on administrative responsibility for non-compliance with the requirements of people's vigilantes. The author analyzes the adopted Federal law of 02.04.2014 No. 44-FZ "on the participation of citizens in the protection of public order" for the possibility of implementing some of its provisions. The author's positions regarding strengthening of guarantees to the persons participating in protection of a public order in the administrative legislation on an example of the

Kaluga, Penza region and the Republic of Crimea are considered. Specific recommendations are proposed to increase the prestige of citizens' participation in the protection of public order.

Keywords: legal regulation, public order, citizens, forms of participation, law enforcement associations, security, subjects of the Russian Federation, police, administrative process, offender.

Spisok literatury

1. Savochkina D. O. Uchastie grazhdan v ohrane obshchestvennogo poryadka v Respublike Krym aktual'nye voprosy obespecheniya obshchestvennoj bezopasnosti i protivodejstviya prestupnosti v krymskom federal'nom okruge // Materialy Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii. Krasnodarskij universitet MVD Rossii. 2016. S. 271-276
2. O poryadke vzaimodejstviya territorial'nyh organov vnutrennih del na rajonnom urovne, organov mestnogo samoupravleniya s grazhdanami, uchastvuyushchimi v ohrane obshchestvennogo poryadka na territorii Penzenskoj oblasti // [https://58.xn--b1aew.xn--p1ai/umvd/%\(data obrashcheniya 03.09.2020 g.\)](https://58.xn--b1aew.xn--p1ai/umvd/%(data obrashcheniya 03.09.2020 g.)).
3. Ob uchastii zhitelej Kaluzhskoj oblasti v ohrane obshchestvennogo poryadka // UMVD Rossii po Kaluzhskoj oblasti. 24.03.2017 g. [https://40.xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/3246871\(data obrashcheniya 03.09.2020 g.\)](https://40.xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/3246871(data obrashcheniya 03.09.2020 g.)).
4. Eropkin M. I. Upravlenie v oblasti ohrany obshchestvennogo poryadka. M., 1965.
5. Pivovarov D. V. Mery obespecheniya proizvodstva po delam ob administrativnyh pravonarusheniyah, posyagayushchih na obshchestvennyj poryadok i obshchestvennyuyu bezopasnost', primenyaemye sotrudnikami policii: Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Omsk, 2017.
6. SHnitenkov A. V. Ugolovno-pravovoe polozhenie narodnogo družinnika i vneshtatnogo sotrudnika policii // Zakonnost', 2017, N 7.
7. Kostennikov M. V. Kurakin A.V. Administrativno-pravovaya ohrana policiej obshchestvennogo poryadka // Vestnik VIPK MVD Rossii. 2017. № 3. S. 38-48.
8. Sultanov K. A. Administrativnye problemy realizacii policiej zakonodatel'stva sub"ektov Rossijskoj Federacii v sfere ohrany obshchestvennogo poryadka // Vestnik VIPK MVD Rossii. M.: 2019. № 3 (51). S. 83-87.
9. Eropkin M. I. Sushchnost' i sodержanie obshchestvennogo poryadka // Problemy teorii i praktiki administrativnoj otvetstvennosti. M., 1983.
10. Veremeenko I. I. Mekhanizm administrativno-pravovogo regulirovaniya v sfere ohrany obshchestvennogo poryadka. M., 1981. CH. 1.
11. Bel'skij K. S. O funkciyah ispolnitel'noj vlasti // Gosudarstvo i pravo. 1997. N 3.