

УДК 342.951:351.743
DOI: 10.19073/2658-7602-2023-20-1-25-36
EDN: OBRCNQ



Оригинальная научная статья

Административно-правовой статус добровольной дружины в период действия военного положения

А. В. Хромов 

*Северо-Западный институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
Санкт-Петербург, Российская Федерация
✉ khromov-av@ranepa.ru*

Аннотация. Предметом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе деятельности добровольных дружин в период военного положения, в том числе возможность их привлечения правоохранительными и иными органами к выполнению государственных задач по обеспечению общественного порядка и национальной безопасности. Цель работы – определение теоретико-прикладных проблем правового регулирования административно-правового статуса добровольной дружины в период действия военного положения. При написании статьи использованы формально-юридический, историко- и сравнительно-правовой, логические методы. Актуальность темы связана с отсутствием ясного и четкого механизма создания и функционирования добровольных дружин именно в период действия военного положения. На законодательном уровне не определена их компетенция (полномочия, формы и акты реагирования на нарушения законов физическими и юридическими лицами) в процессе обеспечения общественного порядка на подконтрольной территории. Констатирован факт отсутствия единого терминологического ряда при формировании правовой основы деятельности добровольных дружин. В основной части статьи обоснован вывод, что такие добровольные общественные организации с учетом их базовых характеристик следует именовать в нормативных правовых актах независимо от направленности их действия как «добровольная народная дружина». Представлен сравнительный анализ правового статуса добровольной дружины и добровольческих формирований. Сделан вывод, что они не соотносятся как общее и частное, добровольческое формирование в силу специфики целей образования, функционирования и финансирования не является разновидностью добровольных дружин. Обоснован вывод о том, что добровольные дружины должны активно использоваться правоохранительными органами для обеспечения усиления общественного порядка в период военного положения. Поднят вопрос о необходимости конкретизации в нормативных правовых актах административно-правового статуса добровольных дружин именно в период военного положения. Вносятся предложения о механизме правового регулирования полномочий добровольных дружин и социально-правовой защищенности дружинников при выполнении ими государственных задач в указанных условиях.

Ключевые слова: добровольная дружина, народная дружина, военное положение, добровольческие формирования, административно-правовой статус добровольной дружины, общественный порядок, органы внутренних дел, полиция

Для цитирования: Хромов А. В. Административно-правовой статус добровольной дружины в период действия военного положения // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20, № 1. С. 25–36. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-1-25-36>. EDN: <https://elibrary.ru/obrcnq>

Original scientific article

Administrative-legal Status of a Voluntary Squad During Martial Law

A. V. Khromov 

North-West Institute of Management
of the Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Saint Petersburg, Russian Federation
✉ khromov-av@ranepa.ru

Abstract. The subject of the research is social relations that arise in the course of the activities of voluntary squads during martial law, including the possibility of their involvement by law enforcement and other bodies in the performance of state tasks to ensure public order and national security. The purpose of the work is to determine the theoretical and applied problems of legal regulation of the administrative-legal status of a voluntary squad during the period of martial law. When writing the article, formal-legal, historical-and comparative-legal, logical methods were used. The relevance of the topic is associated with the lack of a clear and even mechanism for the creation and functioning of voluntary squads precisely during the period of martial law. At the legislative level, their competence (powers, forms and acts of responding to violations of laws by individuals and legal entities) in the process of ensuring public order in the controlled territory is not defined. The fact of the absence of a single terminological series in the formation of the legal basis for the activities of voluntary squads is stated. The main part of the article substantiates the conclusion that such voluntary public organizations, taking into account their basic characteristics, should be referred to in regulatory legal acts, regardless of the direction of their action, as a “voluntary people's squad”. A comparative analysis of the legal status of a voluntary squad and volunteer formations is presented. It is concluded that they do not correlate as general and private, voluntary formation, due to the specifics of the goals of education, functioning and financing, is not a kind of voluntary squads. The conclusion is substantiated that voluntary squads should be actively used by law enforcement agencies to ensure the strengthening of public order during martial law. The question is raised about the need to specify in the normative legal acts the administrative and legal status of voluntary squads precisely in the period of martial law. Proposals are made on the mechanism of legal regulation of the powers of voluntary teams and the social and legal protection of combatants when they perform state tasks under these conditions.

Keywords: voluntary squad, folk squad, martial law, volunteer formations, administrative-legal status of a voluntary squad, public order, internal affairs bodies, police

For citation: Khromov A. V. Administrative-legal Status of a Voluntary Squad During Martial Law. *Siberian Law Review*. 2023;20(1):25-36. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2023-20-1-25-36>. EDN: <https://elibrary.ru/obrcnq> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Одним из основных направлений деятельности полиции как правоохранительного органа является обеспечение общественного правопорядка. Реализация возложенных на полицию государственных задач невозможно без тесного сотрудничества и взаимодействия с общественными

объединениями и социально-активными гражданами.

Обязательным элементом правового государства и гражданского общества выступает взаимодействие публичной власти и общественности в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности, вовлеченность рядовых

граждан в реализацию государственной правоохранительной деятельности на добровольных безвозмездных началах [1, с. 116].

Следует отметить, что идея привлечения населения к решению задач охраны правопорядка в нашем государстве имеет исторические корни, начиная с дореволюционного периода. Практически на всем протяжении становления Российского государства граждане принимали активное участие в защите государственного суверенитета, национальной безопасности и обеспечении общественного порядка. Так, еще в 1881 г. в Москве была учреждена добровольная народная дружина как «форма участия общественности в борьбе с преступностью и профилактике правонарушений» [2, с. 49].

На современном этапе развития Российской Федерации законодатель также гарантирует гражданам участие в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности в составе народных дружин (ст. 1 Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»¹ (ред. от 14 июля 2022 г.) (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ)). Предусмотрен механизм создания народных дружин при подразделениях пограничных органов по защите государственной границы Российской Федерации (п. 5 приказа ФСБ РФ от 17 ноября 2010 г. № 566 «Об организации работы пограничных органов с добровольными народными дружинами по защите государственной границы Российской Федерации»²).

Как приоритетное направление в Концепции развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации на период до 2025 года отмечено «содействие

органам внутренних дел и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка в добровольных народных дружинах»³.

В то же время, характеризуя правоспособность народных дружинников ученые отмечают, что на современном уровне правового регулирования административно-правового статуса добровольных дружин не определен механизм реализации отдельных полномочий дружинников, в том числе в период военного положения [3, с. 128]. До сих пор в Российской Федерации отсутствуют единый нормативный правовой акт, определяющий правовую природу добровольных дружин, их типологизацию, основные сферы взаимодействия правоохранительных, военных государственных органов и добровольных дружин, юридические возможности их членов, а также минимальный гарантированный государством уровень социально-правовой и экономической защищенности дружинников. Не регулирует особенности административно-правового статуса добровольных дружин в период военного положения и российское законодательство в сфере обороны и безопасности. Вышеназванные пробелы не восполнены и нормативными правовыми актами о создании и применении добровольческих формирований, содействующих выполнению задач, возложенных на Вооруженные Силы РФ, принятыми и введенными в действие в 2022 г. (Федеральный закон от 4 ноября 2022 г. № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴).

Следовательно, вопрос об административно-правовом статусе добровольных дружин в период военного положения

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14, ст. 1536.

² Рос. газ. 2011. 12 янв.

³ Об утверждении Концепции развития добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 27 дек. 2018 г. № 2950-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 53, ч. 2, ст. 8791.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 45, ст. 7664.

на современном этапе развития международных отношений является актуальным для проведения теоретико-прикладных исследований.

**«ДОБРОВОЛЬНАЯ ДРУЖИНА»
И «ДОБРОВОЛЬНОЕ ФОРМИРОВАНИЕ»:
СООТНОШЕНИЕ ФОРМ ДОБРОВОЛЬНЫХ
ОБЪЕДИНЕНИЙ В ПЕРИОД ДЕЙСТВИЯ
ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ**

Введение федеральным законодателем с 24 февраля 2022 г. такого правового института, как добровольное формирование, актуализировало проблему административно-правового статуса добровольной дружины в период военного положения. Следует еще раз подчеркнуть, что в отечественной юридической науке отсутствуют комплексные исследования, посвященные деятельности рассматриваемой формы добровольческих объединений в период военных действий (войны, военной мобилизации, военной специальной операции). Практически все научные труды посвящены анализу деятельности добровольных дружин в мирных условиях жизнедеятельности российского государства и общества. Административно-правовому статусу добровольных (народных) дружин посвящено достаточное количество научных трудов таких представителей юридической науки, как В. А. Джемелинского, И. А. Зайцева, О. И. Кривовой, С. А. Майоровой, А. В. Морина, В. М. Мутина, Е. А. Николаенко, Т. В. Пилюгиной, И. В. Потапенковой, Р. А. Прощалыгина, А. Г. Репьева и др. Но только эпизодически в исторических очерках указывается на роль добровольных дружин в период Великой Отечественной войны.

Современное российское государство сохранило зародившуюся и укрепившуюся в советское время тенденцию образования и деятельности добровольных дружин в таких областях, как обеспечение общественного порядка, защита государ-

ственной безопасности и обеспечение пожарной безопасности. В то же время российский законодатель в процессе правового регулирования добровольных дружин не внес единообразия в терминологию в отношении рассматриваемой формы общественных объединений. Нормы гражданского законодательства о юридических лицах не содержат прямого указания на возможность образования некоммерческой организации и прежде всего общественного объединения в форме добровольной дружины. При принятии и введении в действие в 1995 г. новой гражданско-правовой концепции об общественных объединениях российский законодатель отказался от идеи правовой и государственной поддержки добровольных дружин по обеспечению общественного порядка, признав действовавшие ранее нормативные правовые акты об их деятельности утратившими силу. Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»⁵ (ред. от 5 декабря 2022 г.) не предусматривались создание и деятельность дружин и иных общественных объединений граждан по охране правопорядка. И только в 2014 г. российский законодатель, обратив внимание на необходимость установления правовых основ взаимодействия общественности и органов внутренних дел в обеспечении общественного порядка, принял Федеральный закон № 44-ФЗ, в рамках которого определена правовая природа народной дружины как формы участия граждан в охране общественного порядка.

Следует обратить внимание, что в терминологическом ряду названий таких общественных объединений произошли серьезные изменения. Разработчики Федерального закона № 44-ФЗ отказались от такой характеристики, как добровольная. В настоящее время общественное объединение, основанное на членстве

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21, ст. 1930.

и участвующее в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления, именуется «народная дружина» (ст. 2 Федерального закона № 44-ФЗ). В Федеральном законе от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране»⁶ (ред. от 29 декабря 2022 г.) при определении форм общественных учреждений применяются понятия «добровольные пожарные команды» и «добровольные пожарные дружины». Приказом ФСБ РФ от 17 ноября 2010 г. № 566 «Об организации работы пограничных органов с добровольными народными дружинами по защите государственной границы Российской Федерации» предусмотрена возможность привлечения граждан к защите государственной границы в форме добровольной народной дружины по защите государственной границы. При этом разработчики указанного подзаконного акта используют при определении названия такого взаимодействия пограничной службы и общественности два названия: «добровольная народная дружина» и «народная дружина», отождествляя их между собой.

Таким образом, на нормативно-правовом уровне отсутствует единый подход при определении унифицированного названия таких добровольческих объединений, отражающих взаимодействие соответствующего государственного правоохранительного (военного) органа и общественности в процессе обеспечения национальной, пожарной безопасности и общественного порядка. Думается, что исходя из целей их создания и деятельности логичным следует признать их наименование как «добровольные народные дружины». Признак добровольности отражает внегосударственный способ инициирования образования и функционирования таких общественных объединений,

народность характеризует их субъектный состав. Так, учредителями и участниками дружин являются физические лица с учетом требований российского законодательства об их образовании. Термин «добровольная народная дружина» следует признать системообразующим (объединяющим) для народных дружин, обеспечивающих общественный порядок, добровольных пожарных дружин, народных дружин по защите государственной границы. Добровольная народная дружина (форма взаимодействия граждан и государства в процессе реализации значимых государственных функций и задач в области обеспечения территориального государственного университета, национальной и пожарной безопасности, общественного порядка как в мирное время, так и на период объявления военного положения) прямо как организационно-правовая форма общественных объединений не закреплена в разделе I Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (ред. от 5 декабря 2022 г.). С учетом положений ст. 8 данного федерального закона они признаются общественными организациями, основанными на объединении граждан в целях совместной деятельности по защите общих интересов и достижении уставных целей. В тоже время положения об общественных организаций не отражают специфику административно-правового статуса добровольных народных дружин. Вносится предложение о дополнении раздела I Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 5 декабря 2022 г.) «Об общественных объединениях» самостоятельной ст. 17.1, отражающей базовые принципы создания и деятельности такой общественной организации без привязки к определенной сфере взаимодействия с государством, но с определением роли и места добровольной народной дружины в период военного положения.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19, ст. 2717.

Необходимо различать административно-правовой статус добровольных народных дружин и добровольческих формирований, деятельность которых на территории Российской Федерации узаконена с 2022 г. Добровольные народные дружины являются разновидностью общественных объединений, формируются по инициативе граждан для оказания вспомогательной помощи органам государственной власти и местного самоуправления по охране общественного порядка, государственной границы, в профилактике и тушении пожаров, проведении аварийно-спасательных работ в организациях. Добровольные народные дружины — это коллективные формы взаимодействия представителей общественности и государства с фактическим (реальным) практическим участием граждан в реализации вышеуказанных задач.

Содействие выполнению задач, возложенных на Вооруженные Силы РФ, в период действия военного положения оказывают добровольческие формирования, решение о создании которых относится к исключительной компетенции Президента РФ. В состав добровольческих формирований входят граждане РФ, добровольно поступившие в добровольческие формирования, а также военнослужащие, направленные в них Минобороны России. С одной стороны, добровольческие формирования отражают взаимодействие общественности и органов государственной военной направленности по обеспечению национальной безопасности и обороны, но, с другой стороны, организация их деятельности осуществляется по инициативе государства. Количественный и качественный состав добровольческих формирований, стоящие перед ними задачи, порядок управления ими, срок функционирования, порядок прекращения и иные вопросы определяются не фактическими участниками (гражданами), а Министерством обороны Российской Федерации, исходя

из задач, стоящих перед Вооруженными Силами Российской Федерации. Следовательно, добровольческие формирования не являются разновидностью добровольных народных дружин. По своей правовой природе они не могут быть признаны общественными объединениями.

В то же время российское законодательство не исключает возможности деятельности наряду с добровольческими формированиями добровольных народных дружин в период военного положения. На федеральном уровне только запрещено создание народных дружин при политических партиях, религиозных объединениях, создание и деятельность политических партий и религиозных объединений в народных дружинах (ч. 9 ст. 12 Федерального закона № 44-ФЗ). Указанные ограничения соответствуют целям образования и функционирования добровольных народных дружин в Российской Федерации.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ДОБРОВОЛЬНОЙ ДРУЖИНЫ В ПЕРИОД ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ

В определении административно-правового статуса добровольной дружины, в том числе в период военного положения, отсутствует единообразие, унификация и систематизация действующих норм. По отношению к каждому типу добровольной народной дружины в зависимости от правового статуса государственного органа, его назначения в обеспечении стабильного функционирования государства, поставленных перед ним задач и целей разрабатываются нормативные правовые акты, характерные только для указанной области. Так, взаимодействие органов внутренних дел с институтами гражданского общества по обеспечению общественного порядка осуществляется на основе требований,

установленных федеральным законодательством и внутриведомственными нормативными правовыми актами МВД России.

В процессе сотрудничества с общественными объединениями и гражданами в рамках реализации своих полномочий сотрудники полиции руководствуются Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными и федеральными законами, и прежде всего базовым Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»⁷ (далее – Закон № 3-ФЗ), подзаконными актами федерального уровня (Президента РФ, Правительства РФ) и непосредственно внутриведомственными правовыми актами Министерства внутренних дел Российской Федерации, отдельными законами субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности (при их наличии и действии).

Правовые основы взаимодействия органов внутренних дел с народными дружинами указаны в двух Федеральных законах: № 3-ФЗ и № 44-ФЗ. Последний нормативный правовой акт закрепляет основные направления деятельности граждан по охране общественного порядка как «одного из важнейших условий создания благоприятной окружающей среды в местах пребывания граждан» [4, с.174]. Как уже отмечалось ранее, вышеуказанный федеральный закон наделил граждан правом состоять в народной дружине

и участвовать в охране общественного порядка в рамках предоставленных им полномочий.

Правовую основу взаимодействия полиции с гражданами и общественными объединениями по обеспечению общественного порядка составляют федеральный и региональные кодексы (кодексы субъектов РФ) об административных правонарушениях (административной ответственности)⁸, внутриведомственные акты МВД в рассматриваемой сфере⁹, законы субъектов РФ о некоторых вопросах участия граждан в охране общественного порядка на территории определенного субъекта, например, Ставропольского края¹⁰, Алтайского края¹¹, Республики Калмыкия¹².

Указанные законы об участии граждан в осуществлении общественного порядка были приняты в 2014 г. практически всеми субъектами РФ. Цель их – установление правовых основ в указанной сфере в пределах компетенции, отведенной им федеральным законодателем, прежде всего уточнение правового субъекта народных дружин, мер их социальной поддержки и поощрения граждан за участие в деятельности таких форм взаимодействия общественности и полиции по обеспечению общественного порядка.

Таким образом, правовую основу административно-правового статуса добровольных (народных) дружин в охране общественного порядка составляют Конституция Российской Федерации,

⁷ О полиции: федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 28 дек. 2022г.) // Рос. газ. 2011. 10 февр.

⁸ Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края : закон Алт. края от 10 июля 2002 г. № 46-ЗС // Сб. законодательства Алт. края. 2002. № 75, ч. 1. С. 34.

⁹ О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности : приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 (вместе с Инструкцией по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.12.2022).

¹⁰ О некоторых вопросах участия граждан в охране общественного порядка на территории Ставропольского края : закон Ставропол. края от 26 сент. 2014 г. № 82-кз // Ставропол. правда. 2014. 27 сент.

¹¹ Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Алтайского края : закон Алт. края от 5 сент. 2014 г. № 69-ЗС // Алт. правда. 2014. 13 сент.

¹² О некоторых вопросах участия граждан в охране общественного порядка в Республике Калмыкия : закон Респ. Калмыкия от 24 сент. 2014 г. № 70-V-3 // Хальмг унн. 2014. 27 сент.

Федеральные законы № 3-ФЗ и № 44-ФЗ, другие федеральные законы и принятые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты.

Поскольку народные дружины создаются в форме общественной организации, порядок их создания определяется Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».

Федеральный закон № 44-ФЗ подвергается в научной литературе критической оценке, представителями юридической науки систематично вносятся предложения, направленные на совершенствование административно-правового положения народных дружин и статуса их членов, механизма социальной защищенности участников подобных институтов гражданского общества.

В то же время федеральное конституционное и федеральное законодательство не определяет особенностей административно-правового статуса добровольных дружин в военное положение, цели и задачи деятельности таких общественных организации в указанных условиях. При этом в подп. 1 п. 2 ст. 7 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» в качестве первостепенной задачи названо «усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды».

Следует признать значимым сохранение функционирования добровольных народных дружин в период военного по-

ложения как вспомогательного эффективного помощника органов внутренних дел в обеспечении общественного порядка. Как указывает В. Б. Белоусов, «во время Великой отечественной войны активность населения несколько возросла, появились новые формы участия граждан в охране общественного порядка: истребительные батальоны, группы охраны общественного порядка и др.» [5, с. 287].

При наличии пробела в правовом регулировании административно-правового статуса добровольных дружин актуальным следует признать вопрос о способах его восполнения. Ведущим, конечно же, является правотворческий, т. е. путем разработки, принятия и введения в действие новых норм права. Но указанный способ является достаточно трудоемким и длительным. Теоретики предлагают использовать иные способы, в том числе и аналогию. С одной стороны, федеральный законодатель в 2022 г. определился с административно-правовым статусом добровольческих формирований, отдельные положения о которых можно было применить и по отношению к добровольным дружинам и их членам. С другой стороны, аналогия в публичных отраслях права не применима. Остается только один способ устранения имеющихся пробелов в административно-правовом статусе добровольных народных дружин – правотворческий. Именно на законодательском уровне необходимо четко очертить административно-правовой статус добровольной дружины в период военного положения. При этом недопустимо запрещать деятельность таких общественных организаций, так как они могут оказать серьезную поддержку в решении государственных задач, поставленных перед правоохранительными органами. При решении данного вопроса следует учитывать, что «на общий уровень состояния общественного порядка и общественной безопасности внутри страны влияет

не только общая эффективность работы правоохранительных органов, но и то, как граждане проявляют свою гражданскую активность по взаимодействию с правоохранительными органами» [6, с. 61].

СОДЕРЖАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ДОБРОВОЛЬНЫХ ДРУЖИН В ВОЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

Действующее федеральное конституционное, федеральное и региональное законодательство регулирует административно-правовой статус добровольных дружин в мирное время.

В качестве основных направлений деятельности народных дружин в научной литературе названы [7, с. 281]:

1) содействие органам государственной власти, органам местного самоуправления и правоохранительным органам в их деятельности по обеспечению общественного порядка, предупреждению и пресечению правонарушений;

2) участие в мероприятиях по обеспечению безопасности населения и охране общественного порядка при возникновении стихийных бедствий, катастроф, аварий, эпидемий, иных чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий;

3) распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах.

Но не следует забывать об ограничениях, связанных с участием населения в охране общественного порядка.

Граждане, участвующие в охране общественного порядка, не имеют права:

1) выдавать себя за сотрудников полиции;

2) осуществлять деятельность, отнесенную законодательством Российской Федерации к исключительной компетенции правоохранительных органов;

3) действовать в корыстных целях;

4) допускать необоснованное ограничение прав и свобод граждан;

5) совершать действия, имеющие целью унижение чести и достоинства человека и гражданина.

Взаимодействие полиции с народными дружинами осуществляется в следующих формах:

1) обмен информацией о состоянии общественного порядка и общественной безопасности. Такой обмен, например, необходим для осуществления более качественного контроля за состоянием оперативной обстановки на территории муниципального образования или территории обслуживания участковым уполномоченным полиции. При этом необходимо отметить, что обмен осуществляется путем взаимного предоставления информации в рамках действующих нормативных актов;

2) планирование и проведение комплекса совместных мероприятий на территории муниципального района или определенного административного участка;

3) проведение с народными дружинами тренингов и инструктажей по изучению правовых основ предупреждения и пресечения правонарушений, а также специфике деятельности по осуществлению патрулирования территории муниципального района;

4) подготовка совместных предложений по совершенствованию нормативной базы, регламентирующей деятельность по охране общественного порядка;

5) оказание народными дружинами содействия сотрудникам полиции в деятельности по предупреждению и пресечению правонарушений, по рассмотрению обращений и заявлений граждан [2, с. 51].

Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (ред. от 1 июля 2017 г.) закрепляет возможность ограничения прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, деятельности организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности,

прав их должностных лиц в период действия военного положения. Кроме того, на граждан, организации и их должностных лиц могут быть возложены дополнительные обязанности (п. 4 ст. 1 Закона № 1-ФКЗ). В тоже время российское законодательство не конкретизирует административно-правовой статус добровольных дружин в военное положение. Отсутствует ясность и точность в разрешении на правовом уровне следующих вопросов:

- во-первых, о возможности функционирования добровольных народных дружин в период военного положения;
- во-вторых, об объеме полномочий, подчиненности таких общественных организаций при получении положительно-го ответа на первый вопрос;
- в-третьих, о формах и методах работы добровольных народных дружин в период военного положения;
- в-четвертых, о гарантиях правовой и социальной защиты членов семей в случае гибели народного дружинника в период участия в проводимых полицией мероприятиях по охране общественного порядка в период военного положения.

Думается, что добровольные народные дружин, находящиеся на территории, на которой введено военное положение, обязаны выполнять требования федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов военного управления, обеспечивающих режим военного положения, и их должностных лиц и оказывать содействие таким органам и лицам.

В период военного положения добровольные народные дружины реализуют следующие направления деятельности:

- 1) содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в реализации мер по усилению общественного порядка;
- 2) участие в предупреждении и пресечении правонарушений на территории по месту введения военного положения.

Приоритетным в деятельности добровольных народных дружин следует признать контроль за соблюдением общественного порядка на улицах и в других общественных местах.

На нормативном уровне необходимо определить меры по обеспечению общественного порядка в период военного положения, в их реализации могут принимать участие дружинники.

Важно обратить внимание на такой элемент административно-правового статуса, как социально-правовая защищенность граждан – членов добровольных дружин. К сожалению, федеральный законодатель не определил конкретные меры социальной поддержки, а передал данные полномочия государственным органам субъектов РФ и местного самоуправления. Необходимо закрепить минимальный объем социально-правовых гарантий для граждан, участвующих в деятельности добровольных дружин, например, включить обязательное личное страхование жизни и здоровья гражданина, участвующего в охране общественного порядка и иных льгот по аналогии с участниками добровольческих формирований.

На законодательном уровне в целях эффективного обеспечения усиленной охраны общественного порядка следует ввести правило обязательного финансирования деятельности добровольных народных дружин в период военного положения за счет средств федерального бюджета, так как указанные общественные организации оказывают правоохранительным органам содействие в реализации последними значимых государственных задач и функций.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Взаимодействие сотрудника полиции с гражданами и общественными объединениями является одним из важнейших направлений его деятельности. При этом его эффективная реализация способствует

качественному претворению в жизнь других задач и целей, стоящих перед сотрудниками органов внутренних дел в период военного положения, по обеспечению усиленной охраны общественного порядка.

Добровольные дружины следует признать эффективной формой взаимодействия общественности и правоохранительных органов по предупреждению и пресечению правонарушений, устранению порождающих их причин в условиях военного положения.

Вносится предложение о включении в Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» дополнительной статьи о добровольной народной дружине как специфичной форме общественной организации в целях определения административно-правового статуса добровольной дружины и в мирное время, и в условиях введения военного положения.

Следует констатировать, что отсутствует какое-либо комплексное исследо-

вание функционала, полномочий и компетенции добровольных дружин в период действия военного положения. Не определены особенности административно-правового статуса добровольной дружины в рассматриваемой ситуации. Внесено предложение об уточнении правового положения такой разновидности общественной организации в период военного положения. Прежде всего взаимодействие сотрудника полиции с народными дружинами может выражаться в фактических (непосредственных) формах, например, в совместном патрулировании на территории административного участка.

Необходимо на законодательном уровне решить вопрос о финансировании деятельности добровольных дружин за счет средств федерального бюджета в условиях военного положения, а также об установлении дополнительных правовых и социальных гарантий дружинникам и членам их семей при выполнении государственной задачи по охране общественного порядка.

Список литературы

1. Майорова С. А. Формы участия граждан в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 4 (34). С. 115–121.
2. Хмара А. М. Взаимодействие участковых уполномоченных полиции с общественными формированиями граждан по обеспечению охраны общественного порядка // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2014. № 14-3. С. 48–52.
3. Сайфуллин Э. В. Проблемы правовой регламентации участия граждан в охране общественного порядка // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2017. № 2 (76). С. 62–65.
4. Прошалыгин Р. А. Содержание правосубъектности народных дружин, общественных объединений правоохранительной направленности и их участников как субъектов охраны общественного порядка // Алтайский юридический вестник. 2016. № 4 (16). С. 127–133.
5. Белорусов В. Б. Функции общественности в охране общественного порядка: хронология становления // Вестник Тамбовского государственного технического университета. 2005. Т. 11, № 1. С. 286–299.
6. Николаенко Е. А., Калинин В. А. Проблемные вопросы организационно-правового участия граждан в охране общественного порядка // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина. 2018. № 2. С. 59–63.
7. Потапенкова И. В. О проблемных вопросах реализации Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 10. С. 280–283.

References

1. Mayorova S. A. Forms of Participation of Citizens in Maintaining Public Order and Ensuring Public Safety. *Legal Science and Law Enforcement Practice*. 2015;4:115-121. (In Russ.).
2. Khmara A. M. Interaction of District Police Officers with Public Formations of Citizens to Ensure the Protection of Public Order. *Actual Problems of Crime and Other Offenses*. 2014;14-3:48-52. (In Russ.).
3. Sayfullin E. V. Problems of Legal Regulation of Participation of Citizens in Public Protection. *Bulletin of Ufa Law Institute of MIA of Russia*. 2017;2:62-65. (In Russ.).

4. Proschaligin R. A. Maintenance of Right Subjectivity of People's Guards, Public Associations of a Law-Enforcement Orientation and Their Participants as Subjects of Protection of a Public Order. *Altai Law Journal*. 2016;4:127-133. (In Russ.).

5. Belorusov V. B. The Role of the Public in Public Order Maintenance: Chronology of Formation. *Transactions of the TSTU*. 2005;11(1):286-299. (In Russ.).

6. Nikolaenko E. A., Kalinin V. A. Problematic Issues of Organizational and Legal Participation of Citizens in the Protection of Public Order. *Vestnik of Putilin Belgorod Law Institute of Ministry of the Interior of Russia*. 2018;2:59-63. (In Russ.).

7. Potapenkova I. V. About Problems of Realization of the Federal Law of 2 April 2014 № 44-FZ "On Participation of Citizens in Maintaining Public Order". *Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2014;10:280-283. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Александр Владимирович Хромов, преподаватель факультета среднего профессионального образования Северо-Западного института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Средний пр-т Васильевского острова, 57/43, Санкт-Петербург, 199178, Российская Федерация); ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2418-9031>; e-mail: khromov-av@ranepa.ru

ABOUT THE AUTHOR

Aleksandr V. Khromov, Lecturer at the Faculty of Secondary Vocational Education at the North-West Institute of Management of the Presidential Academy of National Economy and Public Administration (57/43 Sredny pr. V. O., St. Petersburg, 199178, Russian Federation); ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2418-9031>; e-mail: khromov-av@ranepa.ru

Поступила | Received
24.01.2023

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
28.01.2023

Принята к публикации | Accepted
31.03.2023