

Федеральное государственное казенное образовательное
учреждение высшего образования
«Дальневосточный юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

А.Н. Дерюга, И.Д. Мотрович

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
С ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ВОПРОСАМ ПРОФИЛАКТИКИ
ПРАВОНАРУШЕНИЙ**

Хабаровск, 2016

УДК 342.6:343.85
ББК 67.621
Д 368

Издается по решению редакционно-издательского совета
Дальневосточного юридического института МВД России

Рецензенты:

профессор кафедры административного права Ростовского
юридического института МВД России
доктор юридических наук, профессор *А.Н. Позднышов*;
начальник кафедры административного права и административной
деятельности Ставропольского филиала Краснодарского университета
МВД России кандидат юридических наук, доцент *С.Н. Чмырев*

Д 368 Дерюга, А.Н.

Взаимодействие органов внутренних дел с органами исполни-
тельной власти субъектов Российской Федерации и местного
самоуправления по вопросам профилактики правонарушений :
монография / А.Н. Дерюга, И.Д. Мотрович ; Дальневосточный
юрид. ин-т МВД России. – Хабаровск : ДВЮИ МВД России,
2016. – 200с.

ISBN 978-5-9753-0218-2

В монографии раскрывается авторский взгляд на современную админи-
стративную политику, рассматриваются актуальные вопросы современного
правового регулирования взаимодействия государственных органов исполни-
тельной власти, местного самоуправления, граждан и их объединений по обес-
печению профилактики правонарушений.

**УДК 342.6:343.85
ББК 67.621**

ISBN 978-5-9753-0218-2

© Дерюга А.Н., Мотрович И.Д., 2016
© ФГКОУ ВО ДВЮИ МВД России,
2016

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1. Общетеоретические основы взаимодействия государственных органов исполнительной власти и местного самоуправления в сфере противодействия правонарушениям...	8
§ 1.1. Административная политика как социально-правовой фундамент деятельности органов исполнительной власти.....	8
§ 1.2. Государственные органы исполнительной власти и местного самоуправления как субъекты публичного регулирования общественных отношений в сфере противодействия правонарушениям.....	31
Глава 2. Понятие и сущность направлений и форм взаимодействия государственных органов исполнительной власти и местного самоуправления в сфере противодействия правонарушениям.....	46
§ 2.1. Профилактика и предупреждение административных и иных правонарушений: теоретико-прикладные сходства и отличия.	46
§ 2.2. Понятие, формы и правовые основы взаимодействия органов внутренних дел с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по вопросам профилактики правонарушений	56
§ 2.3. Процедура взаимодействия органов внутренних дел с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по вопросам профилактики правонарушений.....	87
Глава 3. Взаимодействие органов внутренних дел и иных органов исполнительной власти с общественными формированиями правоохранительной направленности в сфере противодействия правонарушениям.....	96
§ 3.1. Особенности взаимодействия органов внутренних дел и иных органов исполнительной власти по привлечению к охране общественного порядка казачьих формирований	96
§ 3.2. Особенности взаимодействия органов внутренних дел и иных органов исполнительной власти по привлечению к охране общественного порядка народных дружин	132
Заключение.....	163
Список литературы.....	180

Введение

Актуальность настоящего исследования. Государственные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют публичное управление общественными отношениями, установленными Конституцией Российской Федерации, федеральным и региональным законодательством, а также правовыми актами местных органов самоуправления. Реализуя обязанность государства – признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, защиту основ конституционного строя, нравственности, здоровья, обеспечение обороны и безопасности – они наделяются полномочиями по социально-правовому обслуживанию граждан, предупреждению и пресечению правонарушений, привлечению виновных лиц к юридической ответственности.

Не умаляя роли регулятивной функции органов публичной власти, в процессе выполнения которой реализуются объективные и субъективные права и законные интересы граждан, следует отметить, что функция правоохраны занимает особое место, так как она направлена на обеспечение жизненно необходимых интересов человека, общества и государства, посредством принудительного влияния на интересы тех, кто нарушает закон.

Очевидно, эта функция носит специфичный характер, и ее качественное выполнение зависит не только от сбалансированного законодательного регулирования, но и подготовленных, высокопрофессиональных кадров. Последнее имеет особое значение, поскольку осуществление правоохранительной функции неразрывно связано с государственно-принудительными полномочиями должностных лиц органов внутренних дел, Роспотребнадзора, налоговых и других федеральных органов исполнительной власти, деятельность которых урегулирована федеральным законодательством.

Вместе с тем роль федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции в этих отношениях хотя и является доминирующей, но далеко не единственной, так как качество жизни граждан во многом зависит не столько от успешного выявления и раскрытия преступлений и административных правонарушений, сколько от комплексного воздействия на всю социальную среду. Очевидно, это не под силу только правоохранительным органам, что создает условия для вовлечения в сферу противодействия правонарушениям органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных органов самоуправления.

Закон достаточно жестко дифференцирует степень участия этих органов в противодействии правонарушениям, полнота которой во многом зависит от того, к нейтрализации каких правонарушений допускаются органы государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

Очевидно, вопросы регионального или местного значения, требующие соответствующего регулирования, а значит и последующей защиты, становятся правовым основанием для полноценного участия указанных выше органов в создании правоохранительных структур, непосредственно подчиняющихся органам государственной власти субъектов РФ или местного самоуправления. В этих правоотношениях доминирующую роль играют именно они. Однако все меняется, когда речь идет о правоотношениях, относящихся к федеральной компетенции.

Таким образом, можно говорить как минимум о двух видах взаимодействия, деление которых основано на ведущей роли либо федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции, либо органов исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Именно поэтому нельзя назвать случайностью, например, положения ст. 10 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹, согласно которой полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка ... (п. 3); государственные и муниципальные органы, общественные объединения, организации и должностные лица должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей (п. 4). В первом случае ведущими органами взаимодействия являются государственные и муниципальные органы, во втором – полиция.

Вместе с тем комплексное реформирование органов внутренних дел, а также современное состояние экономики страны обостряют вопросы сдерживания роста преступности, других правонарушений. С одной стороны, более чем 30%-ное сокращение численности полиции, с другой стороны, 9%-ный рост преступности в 2015 г. заставляют искать резервы со стороны населения, привлекая их к участию в охране общественного порядка и безопасности, формируя у граждан осознанное чувство сопричастности к происходящим общественным процессам.

Объективным подтверждением реакции государства на сложившуюся ситуацию стало принятие Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»² и Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»³, ставших правовой основой широкого привлечения граждан к участию в противодействии правонарушениям.

¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² Собрание законодательства РФ. 2005. № 50. Ст. 5245.

³ Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

Становится очевидным, что сегодня, лишь объединяя совместные усилия государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ, местных органов самоуправления и граждан, можно эффективно противодействовать нарушениям общественного порядка, в целом административной деликтности и преступности.

Таким образом, *объектом* настоящего исследования выступают общественные отношения в сфере взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и граждан, направленного на противодействие правонарушениям, совершаемым в общественных местах.

Предметом исследования являются нормы федерального законодательства, подзаконные правовые акты, научная и учебно-методическая литература, соответственно регулирующие, исследующие и объясняющие общественные процессы, связанные с публичным взаимодействием органов государственной и муниципальной власти, общественных объединений и граждан в процессе охраны общественного порядка и обеспечения безопасности.

Цель работы – установить эффективность современного состояния правового регулирования общественных отношений в сфере взаимодействия государственных, муниципальных органов власти, граждан и их общественных объединений, обнаружить проблемы и предложить пути их решения.

Задачами исследования являются:

- раскрыть сущность и основные направления административной политики;
- раскрыть особенности противодействия правонарушениям государственными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления в сфере противодействия правонарушениям;
- установить понятие, схожие и отличительные признаки профилактики и предупреждения правонарушений, значимость разграничения указанных мер противодействия правонарушениям;
- рассмотреть направления и формы взаимодействия между органами исполнительной власти, местного самоуправления, гражданами и их общественными объединениями по профилактике правонарушений;
- раскрыть особенности взаимодействия органов исполнительной власти и местного самоуправления по привлечению к охране общественного порядка казачьих формирований и народных дружин;
- сделать теоретические и практические выводы, направленные на совершенствование взаимодействия между органами исполнительной власти, местного самоуправления, гражданами и их общественными объединениями по профилактике правонарушений.

Правовую основу исследования составили нормы Конституции РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, Правительства РФ, законы субъектов Российской Федерации, правовые акты

федеральных органов исполнительной власти и местного самоуправления, устанавливающие правовые основы, цели, задачи, функции, права и обязанности федеральных и региональных органов исполнительной власти общей компетенции, органов внутренних дел, местных органов самоуправления, граждан и их объединений по совместному противодействию правонарушениям.

Методологической основой настоящего исследования послужили следующие общенаучные и частнонаучные методы исследования: дедукции, индукции, исторический, сравнительно-правового анализа, технико-юридический, эмпирического исследования и т.д.

Научно-методической базой работы выступают научные, учебно-методические и учебные труды ученых Н.А. Агешкина, Н.А. Захарова О.А. Кожевникова, Е.В. Масленникова, Е.А. Николаева, И.Н. Осипова, Ю.В. Хлистуна и других.

Структура исследования состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения и списка литературы.

ГЛАВА 1. ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ

§ 1.1. Административная политика как социально-правовой фундамент деятельности органов исполнительной власти

Государственное управление всегда выражается через организацию, регулирование, охрану и (или) защиту наиболее ценных общественных интересов. Будучи оформленными в праве, указанные функции закрепляют устойчивые связи между органами государственной власти, местными органами самоуправления и другими физическими и юридическими лицами в связи с удовлетворением интересов личности, общества и государства.

Возникновение этих связей носит не случайный характер, являя собой сложную совокупность спланированных (иногда случайных), стратегических и тактических взглядов и представлений на механизм поддержания и развитие важнейших социальных явлений и процессов.

Формально они опираются на конституционные положения, устанавливающие обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ), основы конституционного строя, нравственности, здоровья, обеспечивать оборону и безопасность страны (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Более предметно и материально эти положения выражаются в принятых законах, подзаконных им правовых актах и индивидуальных решениях уполномоченных субъектов права.

Вместе с тем среди множества публичных и официальных управленческих решений, наполняющих этот механизм, можно выделить главное, что определяет генеральную линию движения и систему его поддержания, подчиняет и таким образом формирует нужные и устраняет лишние его детали. В науке административного права это совокупность получила название «административная политика».

Административная политика направляет действия субъектов управления на достижение ключевых, общественно ценных многопрофильных и многоуровневых целей при выполнении конкретных задач. Будучи оформленной в официальных решениях правового и внеправового характера, административная политика не является чисто юридической функцией, не устанавливает только правовой статус субъектов государственного управления и даже не является частью или целым механизмом административно-правового регулирования. Она есть все это в совокупности, является «духом» государственного управления, началом начал и одновременно конечным результатом,

часто неуловимым образом отражаясь в принципах государственного управления, правовых нормах, государственно-управленческих актах, их официальном толковании и применении, в конечном итоге материализуясь в государственно-управленческих отношениях.

Суть административной политики не только в ответе на вопрос, что надо делать, не только в определении пути, но конечного результата и средств его достижения.

Примером может служить Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683⁴ (далее – Стратегия), пункт 31 которой устанавливает стратегические национальные приоритеты, к которым, среди прочих, отнесено повышение качества жизни российских граждан. При этом пункт 53 Стратегии определяет, что для противодействия угрозам качеству жизни граждан органы государственной власти и органы местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества:

- совершенствуют защиту прав и свобод человека путем развития законодательства, судебной и правоохранительной систем;
- содействуют росту благосостояния граждан, снижению дифференциации населения по уровню доходов, сокращению бедности, в том числе путем развития пенсионной системы, социальной поддержки отдельных категорий граждан, совершенствования системы социального обслуживания;
- обеспечивают поддержку трудовой занятости населения, контроль за соблюдением трудовых прав работников, совершенствуют систему защиты от безработицы, создают условия для вовлечения в трудовую деятельность лиц с ограниченными физическими возможностями;
- создают условия для стимулирования рождаемости и снижения смертности населения, ведения здорового образа жизни, развития массового детско-юношеского спорта, организуют пропаганду здорового образа жизни;
- улучшают и развивают транспортную и жилищно-коммунальную инфраструктуру;
- принимают меры по защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также по снижению риска их возникновения на территории Российской Федерации;
- обеспечивают развитие информационной инфраструктуры, доступность информации по различным вопросам социально-политической, экономической и духовной жизни общества, равный доступ к государственным услугам на всей территории Российской Федерации, в том числе с использованием информационных и коммуникационных технологий;

⁴ Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

- совершенствуют систему контроля за использованием бюджетных ассигнований и механизм государственно-частного партнерства в целях повышения качества жизни граждан.

Как видно из текста Стратегии, сами приоритеты не устанавливают права или обязанности граждан, полномочия и функции органов государственной власти, но нацеливают последних на необходимость следования пути, указанному в Стратегии. Этим определяется смысл профессионального поведения государственного и муниципального чиновника, формируется позитивная платформа ожиданий граждан на улучшение «социального климата» там, где это более всего требуется, таким образом, создаются условия встречного одобрительного отношения граждан к оперативным тактическим действиям государственных органов власти и органов местного самоуправления. На этой основе без труда принимаются нужные законы, активно создается механизм административно-правового регулирования, а должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления, опираясь на поддержку граждан, эффективно его реализуют.

Путем распределения направлений, которым нужно следовать, административная политика раскрывает и объясняет основные принципы и механизмы государственного управления в разных социальных сферах и отраслях, а также способы достижения целей.

Примером может служить административная политика в области противодействия коррупции, построенная на исключительно репрессивных правовых механизмах. Ее генеральная линия – имущественная публичная открытость государственного и муниципального служащего, а метод – прямое, открытое и бескомпромиссное вмешательство во все материально-финансовые стороны чиновника.

Например, согласно ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁵, профилактика коррупции осуществляется путем установления в качестве основания для освобождения от замещаемой должности государственной или муниципальной службы лиц, не представивших сведения либо представивших заведомо недостоверные или неполные сведения о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представивших заведомо ложные сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Более того, государственному чиновнику запрещено открывать счета за границей и хранить деньги и ценности в иностранных банках за пределами Российской Федерации, а также пользоваться иностранными финансовыми инструментами, к которым относятся акции, облигации, депози-

⁵ Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6228.

тарные расписки, паи, опционы, фьючерсы, форварды, свопы и прочее⁶.

Вместе с тем административная политика оставляет место свободному маневру в последовательных государственно-управленческих действиях, таким образом делая их более целенаправленными и осмысленными. Так, например, в рамках противодействия коррупции такую свободу можно обнаружить в деятельности комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интереса, которая рассматривает среди прочих вопросов легитимность сохраняющихся у государственного служащего коррупциогенных факторов в его профессиональной и личной жизни, принимая решение о допустимости их наличия или нет⁷.

Что же составляет основу административной политики в Российской Федерации?

Ответ на этот вопрос не лежит в привычной для юриста правовой плоскости. Ее феномен заключается в том, что административная политика всегда проявляется в публичных действиях государственных лиц, но не всегда явно в праве.

Примером может служить деятельность Пленума Верховного Суда РФ, работа которого направлена не на осуществление правосудия, а на обеспечение верного и единообразного применения судами закона. Аргументы в пользу правильного применения закона формируются посредством его профессионального толкования, при котором нередко используются такие словосочетания, как «на основании системного анализа ... права» «изучение норм ... права в их совокупности», «исходя из общих принципов правосудия ...»⁸ и т.д., фактически означающие попытку уловить и показать суть и смысл закона, который явно не выражен в отдельной норме, но растворен во многих и, таким образом, подразумевается.

Например, какой принцип при отправлении правосудия в процессе рассмотрения дел об административных правонарушениях можно считать приоритетным: презумпции невиновности, полноты, все-

⁶ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.

⁷ Например, п. 16 и 25 Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утв. Указом Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 27. Ст. 3446.

⁸ Пункт 31 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

сторонности и объективности рассмотрения дела или его оперативности? Очевидно, первый, однако лишь на первый взгляд.

Скруплезный анализ норм КоАП РФ в их совокупности, а также правоприменительной практики доказывает, что в качестве приоритетного выбирается принцип оперативности, и часто в ущерб другим.

Такое состояние дел не случайно, т.к. административная деликтность в России – это сотни тысяч ежедневно выявляемых административных правонарушений, каждое из которых нужно точно, с учетом закона, процессуально оформить, предварительно установив обвиняемое лицо, событие правонарушения и его состав.

Такая огромная работа не терпит волокиты, и тогда создаются такие правовые условия, когда каждая лишняя минута для правоприменителя создает угрозу нарушения им общих и специальных процессуальных сроков. Нередко в результате этого факт противоправного деяния лица, привлекаемого к административной ответственности, подтверждается лишь процессуальными материалами, составленными исключительно сотрудниками правоохранительных органов, которые выявили это административное правонарушение. В дальнейшем эти материалы служат основой установления истины по делу теми же сотрудниками или их руководителями. Если материалы дела поступают в суд, то, как показывает практика, судьи, руководствуясь принципом внутренней убежденности (ст. 26.11 КоАП РФ), охотнее принимают обвинительную позицию правоохранительных органов, воспринимая контраргументы обвиняемых как попытку уклониться от ответственности.

Никем не скрываемый факт шаблонного характера рассмотрения дел лишь подтверждает мнение о приоритетности принципа оперативности при рассмотрении дел об административных правонарушениях, который решает главную задачу – быстро рассмотреть дело и начать следующее. В таких условиях есть вероятность неверно квалифицировать административное правонарушение, привлечь к административной ответственности путем слишком мягкого или строго административного наказания, а то и вовсе не виновное лицо. Однако цель оправдывает средства, где первое – максимальная реализация принципа неотвратимости наказания, второе – как можно быстрее рассмотреть все поступившие дела об административных правонарушениях.

Указы Президента РФ, утверждающие Военную доктрину Российской Федерации⁹, Доктрину информационной безопасности Российской Федерации¹⁰, также не устанавливают функции и полномочия органов государственной власти, права, обязанности, ограничения и

⁹ Российская газета. 2014. 30 декабря.

¹⁰ Российская газета. 2000. 28 сентября.

запреты их должностных лиц и граждан, но формируют мотивационную платформу для подготовки предложений по совершенствованию правового, методического, научно-технического и организационного обеспечения указанных видов безопасности, для разработки соответствующих целевых программ.

Административная политика выражается в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ¹¹ (далее – Послание) в той части, которая касается компетенции органов исполнительной власти по организации и регулированию социальных отношений, связанных с реализацией личных, общественных или государственных интересов, а также с охраной и защитой этих интересов от правонарушений неуголовного вида.

Являясь программным политико-правовым документом, схожим с вышеназванными доктринами, Послание выражает видение главой государства стратегических направлений развития России не на долгосрочную, а на ближайшую перспективу. Оно включает в себя как положения политического, экономического, идеологического характера, так и конкретные предложения, касающиеся законотворческой работы парламента. Но это еще и форма стратегического взаимодействия законодательной и исполнительной власти на ближайший год, согласование общих направлений деятельности через одобрение Президента РФ.

Так, в Послании 2015 г. Президент РФ еще раз подтвердил бесповоротность новых подходов в работе надзорных, контрольных, правоохранительных органов. Оценивая современное положение дел в этой сфере, глава государства приходит к выводу, что «по-прежнему доминирует обвинительный уклон ... Надо максимально снять ограничения с бизнеса, избавить его от навязчивого надзора и контроля. Я сказал: именно навязчивого надзора и контроля (еще остановлюсь на этом поподробнее) – и предлагаю следующие меры. Каждая проверка должна стать публичной. В следующем году для этого запускается специальный реестр – с информацией о том, какой орган и с какой целью инициировал проверку, какие результаты получены. Это позволит отсеять немотивированные и, еще хуже, «заказные» визиты контролеров... Правительство в 2015 году должно принять все необходимые решения по переходу к такой системе, системе ограничений, что касается проверок»¹².

Важно подчеркнуть, что автором Послания является глава государства, однако в подготовке текста участвуют и Администрация Президента РФ, и Правительство РФ, и эксперты в соответствующих областях политики, экономики и культуры, большинство из которых осуществляют служебную деятельность в органах исполнительной

¹¹ Пункт «е» ст. 84 Конституции РФ.

¹² URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47173>

власти. Это означает, что решения Президента РФ для органов исполнительной власти не являются неожиданными, и подготовка к их реализации начинается до их официального оглашения в Послании. На этом этапе начинают свою правовую материализацию будущие постановления и распоряжения Правительства РФ, проекты изменений и дополнений в федеральное законодательство.

Стратегическое взаимодействие Президента РФ и Правительства РФ нередко носит и более прямолинейный характер.

Так, в целях содействия развитию и консолидации российского казачества посредством усиления его роли в решении государственных и муниципальных задач и формирования эффективных механизмов общественно-государственного партнерства Указом Президента РФ от 15 сентября 2012 г. № Пр-2789 утверждена Стратегия развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года¹³. Ее поэтапная реализация осуществляется на основе плана мероприятий¹⁴, который направлен на совершенствование организации государственной и иной службы российского казачества, системы взаимодействия с российским казачеством органов государственной власти, местных органов самоуправления, других общественных институтов общества; поддержку экономического развития российского казачества; содействие организации работы с казачьей молодежью, ее военно-патриотическому, духовно-нравственному и физическому воспитанию, сохранению и развитию казачьей культуры, соответствующей международной деятельности, и геральдическое обеспечение российского казачества.

Кроме того, Постановлением Правительства РФ от 24 мая 2014 г. № 479 создана Межведомственная комиссия по реализации Стратегии развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года¹⁵, на которую возложены функции по координации взаимодействия между заинтересованными субъектами; по разработке проектов планов реализации Стратегии; по контролю за подготовкой и осуществлением мероприятий по реализации Стратегии, а также анализу результатов этой деятельности; по подготовке ежегодных докладов о ходе реализации Стратегии; оценке эффективности мероприятий по реализации Стратегии; обобщению опыта работы по реализации Стратегии и утверждению рекомендаций для органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций по повышению эффективности этой работы.

¹³ Текст Стратегии официально опубликован не был.

¹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1417-р «О плане мероприятий по реализации в 2014-2016 годы Стратегии развития государственной политики РФ в отношении российского казачества до 2020 года // Собрание законодательства РФ. 2014. № 32. Ст. 4549.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2014. № 23. Ст. 2978.

Важно подчеркнуть, что решения комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для исполнения представленными в ней органами исполнительной власти (Министерство юстиции РФ, Министерство культуры РФ, Министерство регионального развития РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ), состав которых установлен Распоряжением Правительства РФ от 24 мая 2014 г. № 883-р «Об утверждении состава Межведомственной комиссии по реализации Стратегии развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года»¹⁶.

Административная политика общественно-государственного партнерства не ограничивается вышеназванными решениями. С принятием Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» у граждан РФ появилась правовая платформа для оказания содействия полиции в форме личного участия в поддержании должного уровня общественного порядка.

Важно подчеркнуть объединяющую роль указанного закона по субъектам и сферам административной политики. Так, статья 23 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» регулирует особенности создания и деятельности народных дружин из числа членов казачьих обществ, внесенных в соответствующий государственный реестр. С одной стороны, это создает условия для участия российского казачества в охране общественного порядка на бездоговорной основе, но с учетом специфики традиционного уклада жизни казаков. Таким образом, путем увеличения количества разных форм объединения граждан усиливается роль негосударственных институтов в реализации государственной стратегии по обеспечению гарантий прав граждан, находящихся в общественных местах. С другой стороны, расширяется сфера общественно-государственного партнерства, от культурно-исторической до правоохранительной сферы.

В связи с этим нельзя не отметить и усиливающиеся диффузионные процессы внутри самой публичной власти. Создание и деятельность правоохранительных объединений граждан требует активного взаимодействия между государственными органами и местными органами самоуправления. Звенья федеральных и региональных органов исполнительной власти общей¹⁷ и специальной¹⁸ компетенции, соединенные с органами местного самоуправления, образуют единый механизм организации, регулирования, охраны и защиты исследуемых общественных отношений.

Очевидно, актуальность активной административной политики по развитию российского казачества и институтов народных дружин

¹⁶ Собрание законодательства РФ. 2014. № 23. Ст. 3006.

¹⁷ Правительство РФ, высшие органы исполнительной субъектов РФ.

¹⁸ Министерство юстиции РФ, Министерство внутренних дел РФ, Министерство регионального развития РФ.

обусловлена повышением роли общественных институтов в решении государственных задач, в том числе охраны государственной границы и общественного порядка. Причиной и одновременно стимулом такой работы со стороны государства является максимальное снижение нелегальной проницаемости российских рубежей, сокращение штатной численности органов внутренних дел и, как следствие, ослабление физического присутствия сотрудников полиции в общественных местах, в том числе при проведении общественно-политических, культурно-зрелищных, религиозных, спортивных и иных общественно значимых мероприятий. Поэтому государственная политика, направленная на повышение чувства гражданской ответственности за свои и чужие поступки со стороны обычных граждан, является важной частью стратегии поддержания государственной, общественной безопасности и правопорядка, и возрождение культурно-исторических традиций оказывает в этом существенную помощь.

Скрепляющей нитью в развитии указанных выше правоотношений можно считать выступление Президента РФ на форуме активных граждан «Сообщество», организованном 4 ноября 2015 г. в г. Москве Общественной палатой, в котором В.В. Путин подчеркнул особую роль некоммерческих объединений социальной направленности и готовность государства поддерживать их деятельность, в том числе путем доступа к финансовым ресурсам, которые выделяются на социальные цели¹⁹.

Правительство РФ и возглавляемые им федеральные органы исполнительной власти могут самостоятельно формировать и обеспечивать реализацию административной политики в различных сферах и отраслях.

Примером этих процессов могут служить соответствующие ежегодные доклады Правительства РФ Федеральному Собранию РФ. Так, Постановлением Правительства РФ от 29 июня 2015 г. № 645 «О подготовке и представлении Федеральному Собранию Российской Федерации ежегодного доклада Правительства Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования»²⁰ устанавливаются ее цели и задачи, особенности их достижения в отчетном году, последовательность реализации мероприятий по развитию всех форм образования, обеспечению прав на образование детей и молодежи, нуждающихся в особой защите государства, а также прогноз развития системы образования и перспективные задачи на среднесрочный период с учетом вызовов и тенденций, стоящих перед системой образования.

¹⁹ URL: <http://riafan.ru/466454-putin-gotov-otkryit-gruppe-sotsialnyih-nko-dostup-k-gosfinansirovaniyu/>

²⁰ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 05.10.2015).

Проводимая реформа в этой сфере изменила многое: форму и методику оценки полученных знаний, основанных на дискретном усвоении учебного материала; уровень плюрализма к учебной литературе, позволивший использовать в учебном процессе разные взгляды и методики обучения; организацию учебно-методической работы, наглядно иллюстрирующую победу бюрократии над педагогическим составом; вытекающий из этого контроль качества образовательного процесса, основанный на камеральных проверках «океана» организационной, учебной, учебно-методической и научной планово-отчетной документации; систему подготовки высшей школы, приближенную к западно-европейским стандартам и т.д.

Вместе с тем не нужно забывать о том, что негативные процессы, нередко сопровождающие реформы сложных общественных процессов, есть не только результат просчетов в деталях выбранной стратегии, но и попытка изменить ранее существующую политику, которая не отвечала современным потребностям общества. В связи с этим важно не кидаться в крайности, не отказываться от начатого, а скрупулезно проанализировать и дать объективную оценку сложившейся ситуации, скорректировать ход выполнения административной реформы. Именно на это нацелена подготовка докладов Правительства РФ Федеральному Собранию РФ, в том числе в сфере здравоохранения, пенсионной, жилищно-коммунальной и другой административной политики.

В этом смысле заслуживает одобрения реализация органами исполнительной власти прав граждан на многочисленные государственные и муниципальные услуги через организацию сети соответствующих многофункциональных центров (далее – МФЦ), основная цель которых – обеспечить эффективное взаимодействие между гражданами и органами исполнительной власти быстро и в удобное время.

Получение услуг происходит по новым принципам: прозрачность процесса, отсутствие длительных очередей и экспертная помощь в жизненных ситуациях квалифицированными специалистами МФЦ. Правовой основой их деятельности, а вместе с этим и политики максимальной доступности государственных и муниципальных услуг для граждан является Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»²¹, а также принятое на его основе Постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2012 г. № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных

²¹ Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

центров предоставления государственных и муниципальных услуг»²², а также решения органов исполнительной власти регионов²³.

С появлением МФЦ решить кадастровые вопросы, подать заявление на получение квартиры или изменить планировку имеющейся, оформить паспорт или загранпаспорт, разобраться с налогами и другими сборами, встать на очередь на зачисление ребенка в детский сад, а также многое другое теперь можно сделать в одном месте.

Создание МФЦ позволило упростить процедуры получения гражданами и юридическими лицами государственных и муниципальных услуг за счет реализации принципа «одного окна», сократить сроки предоставления таких услуг, существенно повысить комфортность их получения, а главное, повысить удовлетворенность граждан качеством получаемых государственных и муниципальных услуг.

Вместе с тем, наряду с положительным опытом развития МФЦ, имеется немало проблем. Основной из них является отсутствие полного перечня государственных и муниципальных услуг, особенно это касается предоставления услуг федеральной компетенции. Другая проблема заключается в нехватке квалифицированных кадров.

Тем не менее, судя по динамике развития сферы предоставления государственных и муниципальных услуг, решение указанных и других проблем – дело ближайшего будущего, и тогда МФЦ станут ключевым элементом в позитивном взаимодействии между органами публичной власти и гражданами. Минимизация непосредственного взаимодействия граждан с органами государственной власти и местными органами самоуправления в конечном итоге должна реализоваться через административную политику разнообразного, доступного и оперативного «государственного сервиса», благодаря чему граждане могли бы получить все необходимые государственные и муниципальные услуги рядом с местом своего проживания. Очевидно, без активного взаимодействия органов публичной власти достичь позитивного результата в этом невозможно.

Приведенные выше данные и аналогии в рамках административной политики связаны лишь с реализацией прав и законных интересов физических и юридических лиц со стороны публичной власти, однако наиболее ярко и полиаспектно административная политика проявляется в сфере охраны прав физических, юридических лиц, интересов и ценностей общества и государства.

Такой вывод сделан потому, что, в отличие от «реализации» права, «охрана» и «защита» соответствующих общественных отно-

²² Текст приказа официально опубликован не был.

²³ Например, распоряжение Правительства Забайкальского края от 28 ноября 2012 г. № 573-р «О Комиссии по повышению качества государственных и муниципальных услуг в Забайкальском крае» // Забайкальский рабочий. 2012. 30 ноября.

шений требуют установления не одного, а сразу несколько самостоятельных административно-правовых режимов.

Первый – соблюдение или исполнение физическими и (или) юридическими лицами установленных государством правил поведения, например, в сфере безопасности дорожного движения, противопожарной, санитарно-противоэпидемиологической безопасности, охраны государственной границы, труда и т.п.

Второй – законное применение индивидуальными (коллективными) субъектами органов государственной власти или местного самоуправления своих полномочий по контролю и надзору за соблюдением этих правил, применением правовых мер принуждения в связи с их осуществлением. Например, административный регламент исполнения государственной функции по контролю и надзору за безопасностью дорожного движения²⁴ или проведения проверок деятельности физических и юридических лиц по выполнению требований законодательства в области защиты прав потребителей при продаже отдельных видов товаров²⁵.

Активация третьего административно-правового режима возникает всякий раз, когда в процессе контрольно-надзорной деятельности или после обращения физических и юридических лиц выявляются нарушения установленных правил, вызывающих необходимость применения мер административного пресечения, обеспечения производства по делу об административном правонарушении, исполнения других административных процедур, связанных с возбуждением, рассмотрением, принятием и исполнением решения по делу об административном правонарушении²⁶.

Технически административная политика по *охране и защите* личных, общественных и (или) государственных интересов осуществляется по следующей схеме.

Первый шаг. Принятие федерального закона, устанавливающего официальный понятийный аппарат, принципы государственного регу-

²⁴ Приказ МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» // Российская газета. 2009. 7 июля.

²⁵ Приказ Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Российской Федерации от 16 июля 2012 г. № 764 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека государственной функции по проведению проверок деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров» // Российская газета. 2012. 19 сентября.

²⁶ Раздел 4 КоАП РФ.

лирования и охраны общественных отношений, ограничения и запреты, а также компетенцию органов государственной власти, местных органов самоуправления, уполномоченных осуществлять нормативное правовое регулирование в актуальной сфере (правила дорожного движения, санитарные, строительные и другие правила), принятие других правовых актов, связанных с осуществлением контроля и надзора в ней.

Необходимость принятия именно федерального закона, а не подзаконного акта основана на конституционном положении о том, что права и свободы человека могут быть ограничены только федеральным законом и в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Учитывая, что установление обязательных для соблюдения правил – всегда мера ограничения свободы выбора поведения участниками общественных отношений, которая рассчитана не просто на упорядочивание общественных отношений, а прежде всего на обеспечение морально-этических и жизненно важных интересов личности, общества или государства, возникает необходимость в федерально-законодательном закреплении источника и механизма создания соответствующих правил.

Это важнейший этап административной политики, на котором материализуется ее правовой фундамент. Влияние на него оказывают все органы государственной власти, в том числе Глава государства, Правительство РФ, Федеральное собрание РФ, а также Общественная палата РФ, региональные органы государственной власти и политические партии.

Второй шаг. Принятие нормативных правовых актов, устанавливающих правила, обязательные для исполнения или соблюдения. Такие правила принимают уполномоченными федеральным законом органами.

Например, в соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» единый порядок дорожного движения на всей территории Российской Федерации устанавливается Правилами дорожного движения, утверждаемыми Правительством Российской Федерации²⁷ (ч. 4 ст. 22 Закона); на основании Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»²⁸ распространение посредством радиовещания информа-

²⁷ Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 «О Правилах дорожного движения» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 47. Ст. 4531.

²⁸ Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 48.

ционной продукции, содержащей информацию, предусмотренную ст. 5 данного Федерального закона, сопровождается сообщением об ограничении распространения такой информационной продукции среди детей в начале трансляции радиопередач в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (ч. 4 ст. 13 Закона). Таким уполномоченным органом является Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, приказом которого утвержден порядок сопровождения информационной продукции, распространяемой посредством радиовещания²⁹.

В редких случаях, помимо подзаконных нормативных правовых актов, детальная регламентация правил поведения регулируется федеральными законами. Исключительность построения правового регулирования по принципу «закон + закон = правоотношение» продиктована необходимостью максимально обеспечить требования законности в тех областях общественных отношений, где это наиболее актуально. Например, Федеральный закон от 26 апреля 2013 г. № 67 «О порядке отбывания административного ареста»³⁰ устанавливает требования к условиям содержания граждан, отбывающих административный арест, приводя их в полное соответствие с международными правовыми стандартами. В нем закреплены принципы гуманизма и уважения человеческого достоинства при исполнении административного ареста.

Важность этого этапа административной политики заключается в формировании и закреплении многочисленных правил, создание и контроль за которыми во многом под силу лишь узким специалистам, обладающим профессиональными знаниями в области гражданской обороны, образования, медицины, бухгалтерии, сельского хозяйства, безопасности труда и др. Такие должностные лица государственных и муниципальных органов способны быстро, а главное, точно установить техническое, технологическое, методическое, кадровое, финансовое и иные отклонения объекта контроля (надзора) от заданных юридических параметров. Скрупулезная работа таких лиц, нацеленная на анализ, на первый взгляд, случайных или незаметных обывателю событий и явлений, позволяет найти закономерности в поведении людей, в технических и технологических процессах, понять природу их опасного развития и разработать правила, снижающие риски.

Третий шаг. Правовое закрепление процессов наблюдения (охраны) за исполнением или соблюдением правил. Основанная на

²⁹ Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 27 сентября 2012 г. № 230 «Об утверждении порядка сопровождения информационной продукции, распространяемой посредством радиовещания, сообщением об ограничении распространения информационной продукции среди детей в начале трансляции радиопередач» // Российская газета. 2012. 9 ноября.

³⁰ Собрание законодательства РФ. 2013. № 17. Ст. 2034.

административных регламентах такая деятельность является важнейшей, т.к. именно на этой стадии определяется реальное состояние режима поддержания многообразных правил наблюдаемым объектом, создаются условия своевременного обнаружения и устранения установленных отклонений, причин и условий, которые этому способствовали.

С точки зрения механизма реализации это сложная и тонкая правовая работа, обязывающая субъекта контрольно-надзорной деятельности scrupulously соблюдать законность в своих процессуальных действиях, как по их последовательности, так и по содержанию. С этой целью составной частью административной политики являются разрабатываемые в органах исполнительной власти ведомственные инструкции, административные регламенты государственных и муниципальных органов исполнительной власти.

Так, в целях соблюдения гражданами Российской Федерации правил регистрации и снятия с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах страны приказом Федеральной миграционной службы и МВД России утвержден Административный регламент по исполнению вышеуказанными органами функции по контролю за соблюдением соответствующих правил³¹. Соответствующие обязанности граждан закреплены Законом РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»³².

Другой пример – приказ Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 16 апреля 2012 г. № 73 «Об утверждении Положений о контроле за деятельностью страховых медицинских организаций и медицинских организаций в сфере обязательного медицинского страхования территориальными фондами обязательного медицинского страхования»³³, принятый на основании Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»³⁴. Пример муниципального акта – постановление администрации города Хабаровска от 25 сентября

³¹ Приказ Федеральной миграционной службы и МВД России от 1 августа 2013 г. № 338/587 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 29 ноября.

³² Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 32. Ст.1227.

³³ Российская газета. 2012. 18 мая.

³⁴ Собрание законодательства РФ. 2010. № 49. Ст. 6422.

2015 г. № 3328 «Об утверждении административного регламента осуществления муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения, расположенных в границах городского округа «Город Хабаровск»³⁵.

В этих и многих других решениях детально, а главное, доступно для понимания должностных лиц, регламентируется каждый кластер контрольно-надзорных функций, жестко устанавливается последовательность их выполнения, и, что очень важно, утверждаются образцы форм разнообразных процессуально-правовых документов, в том числе акты проверок, в которых фиксируются основание, период времени, субъекты, объекты, предмет контроля, ход и итоги их проведения.

Значение рассмотренного этапа заключается в закреплении надежного механизма контроля исполнения многочисленных правил, своевременного выявления, оценки причин и тенденций соответствующих нарушений, в конечном итоге в выработке рекомендаций по недопущению их совершения в будущей деятельности объекта контроля.

Четвертый шаг. Наделение властно-принудительными полномочиями должностных лиц государственных и муниципальных органов в целях исполнения функции по наблюдению (охране) за подконтрольными объектами. Перечень таких должностных лиц определяется на основе специальных норм закона и подзаконных актов государственных или муниципальных органов исполнительной власти. На этом этапе решается важная задача – установление конкретного круга уполномоченных субъектов, способных оперативно, профессионально и объективно осуществлять контрольно-надзорную деятельность в той или иной сфере, а также противодействие коррупции, снимая вопрос широкого толкования властных полномочий должностными лицами.

На практике это происходит следующим образом. Отдельной нормой федерального или регионального закона, регулирующего общественные отношения, требующие государственной опеки, определяются полномочия конкретного органа государственной власти по установлению перечня должностных лиц, наделенных правом осуществлять контрольно-надзорные функции. На этом основании указанный в законе орган принимает подзаконный правовой акт, где устанавливается конкретный перечень должностей государственных или муниципальных органов или делегируются полномочия на это подведомственному органу.

Так, согласно ст. 49 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»³⁶, перечень специалистов, уполномоченных осуществлять федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор,

³⁵ Хабаровские вести. 2015. 2 октября.

³⁶ Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

устанавливается положением, утвержденным Правительством РФ. Такое положение утверждено Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»³⁷, согласно п. 8 которого должностными лицами, уполномоченными осуществлять соответствующий государственный надзор, являются руководители, заместители руководителей и специалисты Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, должностными регламентами которых предусмотрены полномочия по осуществлению государственного надзора.

Другой пример. Правовой механизм наделения полномочиями должностных лиц контрольно-надзорных органов в сфере образования основан на ст. 6, 7 и 93 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»³⁸, а также на ч. 2 ст. 14 Федерального закона от 26 декабря 2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³⁹.

Указанный механизм наглядно демонстрирует преобразование виртуального механизма права в реальное правоотношение.

Пятый шаг. Наличие правовых гарантий законности в деятельности контрольно-надзорных органов – важная часть государственной политики. С одной стороны, это способствует свободному развитию социально-экономических, культурных и общественно-политических отношений, с другой стороны, формирует основы гражданского общества.

Первое связано с созданием благоприятных условий для развития частного сектора экономики – главным образом, малого и среднего бизнеса. Его технология, каким бы простым бизнес не был, всегда связана с исполнением или соблюдением установленных государством правил. Например, правила торговли и санитарии для торгующих организаций, технологические правила для предприятий общепита, производственного сектора. Разнообразие соответствующих правил подтверждается тем, что даже предприятия, осуществляющие приемку металлолома, обязаны соблюдать порядок приема, учета, хранения, транспортировки и отчуждения лома и отходов цветных металлов на территории Российской Федерации⁴⁰.

³⁷ Собрание законодательства РФ. 2013 г. № 24. Ст. 2999.

³⁸ Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7598.

³⁹ Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

⁴⁰ Постановление Правительства РФ от 11 мая 2001 г. № 370 «Об утверждении Правил обращения с ломом и отходами цветных металлов и их отчуждения» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 21. Ст. 2084.

Кроме коммерческих организация под действие многочисленных правил подпадают и другие субъекты права в сфере образования, здравоохранения, культуры, обороны, энергетики и т.д., принадлежащие общественным, государственным или муниципальным собственникам, которые также обязаны соблюдать санитарные, технические, экологические, противопожарные и другие правила.

Вместе с тем современная стратегия административного контроля и надзора за соблюдением правил не означает тотального господства уполномоченных на это органов, а как раз, наоборот, доказывает обратное. Опираясь на принцип «нельзя кошмарить бизнес»⁴¹, она направлена на максимальное невмешательство государственных и муниципальных органов в хозяйственную деятельность предпринимателей, соприкасаясь с ними лишь в случаях, прямо указанных в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Конечно, особенности организации и проведения проверок в отдельных сферах могут устанавливаться и другими законами, однако генеральная линия выработана, и стоит она на принципах законности, федерализма и противодействия злоупотреблению власти.

Второе связано с государственной поддержкой развития института общественного контроля, особенно актуального в тех сферах и органах государственного и муниципального управления, где наиболее ярко выражен властно-принудительный уклон и (или) затрагиваются высокозначимые интересы. Очевидно, это разнообразные аспекты личной и общественной безопасности. Ранее проявляясь лишь в робких попытках фрагментарно урегулировать механизм общественного контроля в единичных статьях федеральных законов, определяющих статус отдельных органов публичной власти⁴², сегодня органы общественного контроля опираются на Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»⁴³. Им устанавливаются правовые основы организации и осуществления общественного контроля, его цели и задачи, принципы и формы, а также порядок и способы определения и обнародования его результатов.

Согласно названному закону, общественный контроль может осуществляться на добровольной основе гражданами как лично (в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов), так и в составе общественных объединений и иных негосударственных не-

⁴¹ URL: <http://izvestia.ru/news/339249>

⁴² Например, часть 7, 8 ст. 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

⁴³ Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

коммерческих организаций (общественных палат, советов, наблюдательных комиссий, инспекций, групп общественного контроля).

В качестве форм общественного контроля закон предусматривает общественный мониторинг, общественную проверку, общественную экспертизу, а также общественные обсуждения и публичные слушания. Перечень является открытым. Законом регулируется порядок реализации каждой формы контроля, итогом которого является право субъектов общественного контроля размещать на своих официальных сайтах соответствующие результаты.

Для обеспечения гарантий реализации прав субъектов общественного контроля законом закреплены обязанности подконтрольных государственных и муниципальных органов: предоставлять субъектам общественного контроля информацию о своей деятельности, представляющей общественный интерес; рассматривать итоговые документы, подготовленные по результатам общественного контроля, учитывать предложения, рекомендации и выводы, содержащиеся в них. Законом также установлена ответственность соответствующих органов власти, организаций и их должностных лиц за нарушение порядка осуществления общественного контроля.

В целях дальнейшего развития демократических принципов управления государством, соблюдения гарантий прав граждан, скорейшего формирования гражданского общества, укрепления процессов взаимодействия государственных и общественных институтов ранее были приняты и другие законы. Например, Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»⁴⁴, Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и другие закрепляют правовые гарантии контроля за деятельностью государственных органов со стороны общества.

Красноречивым примером может служить Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»⁴⁵, нормы которого закрепляют правовые основы участия общественных объединений в соответствующем общественном контроле.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что с принятием вышеуказанных законов сделана попытка сбалансировать государственные, общественные и личные интересы на основе общей правовой системы сдержек и противовесов. Очевидно, такие условия взаимодействия публичной власти и общества формируют «климат» взаимного уважения и доверия, создают благоприятные условия для развития гражданского общества.

⁴⁴ Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

⁴⁵ Собрание законодательства РФ. 2010. № 27. Ст. 3416.

Шестой шаг. Деятельность по устранению выявленных нарушений правил и привлечению виновных лиц к административной ответственности.

Правовое регулирование деятельности контрольно-надзорных органов в связи с выявленными нарушениями закона основано на федеральных и региональных законах, в том числе КоАП РФ.

Акт проверки, рапорт, протокол или иной официальный документ компетентного должного лица закрепляет юридический факт нарушения, после чего возникает необходимость в принятии решения об его *устранении* и (или) о *предупреждении* совершения нового нарушения.

Правовой механизм *устранения* выявленных нарушения реализуется путем вынесения соответствующих предписаний, в которых устанавливаются сроки, субъекты, иногда способы разрешения юридического противоречия, а также предостережение о возможных негативных правовых последствиях невыполнения предписаний.

Так, например, в соответствии со ст. 36 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»⁴⁶ антимонопольный орган в пределах своих полномочий возбуждает и рассматривает дела по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, принимает по результатам рассмотрения таких дел решения и выдает предписания о признании рекламы ненадлежащей с указанием сроков прекращения ее распространения. Неисполнение в срок предписания влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях.

Аналогичная тактика применяется при выявлении нарушений противопожарных, санитарных, строительных и иных правил, не повлекших вредных или опасных последствий. Такие нарушения, как правило, носят пассивный характер, часто вызваны длительным неисполнением соответствующих правил и не затрагивают личные интересы граждан. Такой механизм является продолжением общей административной политики, цель которой не только в неотвратимости наказания, но и в минимизации государственного вмешательства, оказания виновному своевременного содействия по устранению нарушений.

Однако все меняется при выявлении нарушений правил дорожного движения, санитарных и других правил, непосредственно касающихся безопасности граждан, общества или государства. В силу высокой потенциальной опасности такие нарушения требуют другого способа воздействия – реализации правового механизма в целях *предупреждения* совершения новых правонарушений. Путем составления протокола, определения или постановления о возбуждении дела об административном правонарушении фиксируется юридический факт

⁴⁶ Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 1232.

правонарушения, требующего более серьезного государственного вмешательства, – применения в отношении виновного административного наказания.

Вместе с тем неравенство между участниками административно-юрисдикционных отношений, основанное на профессиональном и инициативном подходе к делу со стороны правоохранительных органов и часто полной неготовности обвиняемых физических и юридических лиц к таким отношениям, ставит последних в затруднительное положение. По этой причине, а также для противодействия коррупции процессуальные нормы КоАП РФ устанавливают такое правовое положение обвиняемых лица, которое могло бы компенсировать указанное выше неравенство. Баланс сил достигается, как минимум, тремя путями.

Во-первых, жесткой процессуально-правовой регламентацией деятельности правоохранительных органов по применению мер государственного принуждения в связи с обнаруженным фактом противоправного деяния (например, гл. 27, ст. 28.2, 28.3, 28.5, 29.2, 29.5-29.7 КоАП РФ).

Во-вторых, максимальной свободой в тех же отношениях правонарушителя (ст. 25.1 КоАП РФ), а также его безусловной возможностью обжаловать решение о назначении административного наказания (гл. 30 КоАП РФ).

В-третьих, законодательно закрепленной скоротечностью расследования дела, не позволяющей правоохранительным органам затягивать производство по делу об административном правонарушении, а значит, держать лиц, участвующих в соответствующем деле, в состоянии ожидания, что существенно влияет на своевременность принятия итогового решения.

В конечном итоге все это необходимо для всестороннего, полного, объективного и своевременного рассмотрения всех обстоятельств дела, а значит, принятия законного и справедливого решения: освобождение от административной ответственности или назначение административного наказания.

Очевидно, административно-правовой механизм защиты нарушенных правоотношений – это часть административной политики, ее предохранитель, срабатывающий всякий раз, когда выявляются факты противоправного деяния. Вместе с тем это еще и индикатор надежности всей стратегии правового регулирования, включая степень ее влияния на поведение участников правоотношений. В этом смысле всплеск административных и иных правонарушений, их нарастающее или стабильно высокое количество являются доказательством существующих в административной политике проблем, которые требуют решения.

Примером может служить административная политика в области безопасности дорожного движения (далее – БДД), стратегия кото-

рой в последние годы главным образом была направлена на увеличение количества запретов и размеров санкций за их нарушения. И действительно, в короткие сроки был получен позитивный результат. Начиная с 2008 г., наблюдалось устойчивое снижение ДТП и смертности на дорогах⁴⁷. Однако с течением времени такая динамика прекратилась, и с 2010 г. количество ДТП, приведших к гибели людей, стало вновь расти.

Очевидно, такие изменения связаны с увеличением плотности на дорогах автотранспортных средств, но бесспорно и другое – только карательными мерами проблему БДД решить невозможно. Следовательно, изменения административной политики в этой области должны быть направлены не только на совершенствование соответствующих регулятивных и правоохранительных норм, образующих правовое взаимодействие объектов БДД (человек – автомобиль – дорога – окружающая среда), но и на неправовые аспекты этой сферы, касающиеся ее как прямо, так и косвенно.

Именно поэтому административная политика, как указывалось в начале настоящего исследования, отражается не только в правовых документах, но в официальных выступлениях, в доктринах, концепциях, стратегиях, принимаемых Президентом РФ, представительными и исполнительными органами власти федерального и регионального уровней, а также местными органами самоуправления. Такие решения имеют стимулирующее значение, влияя на СМИ, публичную власть, общественные движения, отдельных граждан, формируют искомое общественное мнение, уважительное отношение друг к другу участников дорожного движения, нетерпимость к нарушителям правил дорожного движения.

Наряду с общественными отношениями в сфере БДД имеются и другие, нарушения в которых обнаруживаются только после обращения граждан, и их растущее или стабильно высокое количество также означает серьезные отклонения в государственной политике регулирования соответствующих правоотношений. Поэтому, чтобы своевременно, а главное, точно установить их, важной частью административной политики является наличие надежного правового механизма доступа граждан к органам публичной власти, фиксации обращений граждан и качественной их проверки. Правовой основой такой обратной связи между гражданами и органами публичной власти выступают статья 33 Конституции РФ, а также Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁴⁸, которые устанавливают гарантии приема и

⁴⁷ По данным ГИАЦ МВД России, в 2007 г. число погибших в результате ДТП составило 33 308 человек, в 2008 г. – 29 936, в 2009 г. – 26 084, в 2010 г. – 26 567, в 2011 г. – 27 953, 2012 г. – 27 991, 2013 г. – 27 025, в 2014 г. – 26 963.

⁴⁸ Собрание законодательства РФ. 2006. №19. Ст. 2060.

рассмотрения обращений граждан, доведения до заинтересованных лиц принятых решений, в том числе о возбуждении дел об административных правонарушениях.

В целях реализации конституционных прав граждан, а также во исполнение упомянутого федерального законодательства органами исполнительной власти самостоятельно разрабатываются и принимаются нормативные правовые акты, детально устанавливающие порядок рассмотрения обращений физических и юридических лиц должностными лицами государственных и муниципальных органов⁴⁹.

Административная политика на этапе защиты общественных отношений может строиться по так называемому усеченному сценарию, когда правовой запрет одновременно выступает и правовым регулятором. Необходимость в этом возникает всякий раз, когда затрагиваются морально-нравственные отношения, тонкие грани которых не могут быть втиснуты в границы должного правила поведения. Например, неисполнение родителями обязанностей по воспитанию и обучению детей (ст. 5.35 КоАП РФ), занятие проституцией (ст. 6.11 КоАП РФ), мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ), появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.20 КоАП РФ), нарушение тишины и покоя граждан (ст. 3.13 Кодекса г. Москвы об административных правонарушениях) и многие другие административные правонарушения, совершить которые не означает нарушить какое-либо установленное законом или подзаконными актами правило. Объективное отсутствие праворегуляторов вышеуказанных отношений фактически означает такую же объективную необходимость осуществления государственной политики по поддержанию общечеловеческих, морально-нравственных ценностей, эффективно влиять на которые только законами и подзаконными актами невозможно.

Это лишний раз доказывает необходимость широкого представления об административной политике как стратегическом инструменте правового и неправового влияния на поведение людей. Имидж руководителей государства, должностных лиц на местах, уровень нравственности их поведения, культуры речи, отношения к политическим, экономическим, социально-культурным событиям, то, под каким углом это освещается в СМИ, и многое другое не меньше, чем право, влияют на настроения и поведение граждан. Особенно это проявляется в тех сферах, которые контролируются лишь правозащитными нормами, в том числе теми, что упомянуты выше. Это тоже должно стать осознанной частью административной политики.

⁴⁹ Например, приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 г. «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 17 января.

Очевидно, уголовная политика также играет важную роль в поддержании системы социальных ценностей. Вместе с тем она имеет более узкие и конкретные задачи. Основа этого утверждения строится на главном отличии административной политики от уголовной.

Суть уголовной политики – противодействие преступности, совершенствование правовых и социальных механизмов с явно выраженным правоохранным характером. В ее основе – метод правового принуждения.

Напротив, административная политика гораздо многоаспектнее. Ведь политика управления – это не столько система силового поддержания необходимого баланса общественных интересов, сколько система публично-правовых регуляторов, призванных упорядочить общественные отношения, создать конструкцию и содержание власти, способная оперативно удовлетворять и разрешать возникающие потребности и противоречия, как можно дольше не прибегая к властно-принудительным средствам. Очевидно, это совершенно иная политика, требующая анализа и разрешения гораздо более сложных социальных процессов и проблем, а значит, конструирования более сложной пирамиды права и принципов государственной власти и управления. Это означает, что без соответствующего взаимодействия Президента РФ, органов государственной власти всех ветвей, общественных институтов и граждан административная политика превращается в императивный инструмент сухого исполнения административных предписаний, не способных к саморегулированию и не наполненных динамикой живого духа постоянного движения общественных отношений.

Бытующая идеология, культура, общепризнанные формы поведения, так же как гражданское общество, – сложнейшие социальные категории, которые формируются и изменяются по сложным лабиринтам «морали», «политики», «права». Поэтому, чтобы четче представить путь к намеченному выходу, важно ясно представлять механизм влияния на указанные категории, в котором государственная административная политика должна занять место главного инструмента.

§ 1.2. Государственные органы исполнительной власти и местного самоуправления как субъекты публичного регулирования общественных отношений в сфере противодействия правонарушениям

Государственные органы власти – это основанные на Конституции РФ, федеральном законодательстве и иных нормативных правовых актах субъекты публичного управления, деятельность которых направлена на осуществление функций государства, т.е. организацию, регулирование, охрану и (или) защиту ценных для человека (гражданина), общества и государства общественных отношений.

Согласно ст. 10 Конституции РФ, государственное управление осуществляется законодательной, исполнительной и судебной властью, совокупным действием которых и обеспечиваются вышеперечисленные функции государства.

Законодательная власть осуществляет организацию и охрану общественных отношений, соответственно принимая законы и осуществляя парламентский контроль.

Судебная власть реализует функцию по охране и защите общественных отношений, осуществляя судебный контроль и разрешая юридические споры.

Органы исполнительной власти в рамках своих полномочий выполняют все вышеперечисленные функции. Организация управления общественными отношениями осуществляется посредством правотворческой деятельности, путем принятия необходимых для исполнения законов, подзаконных нормативных и индивидуальных актов управления. Регулирование общественными процессами связано с оперативным управлением теми же общественными отношениями непосредственно на местах. Охрана и защита осуществляется для профилактики, предупреждения, пресечения и административного наказания физических и (или) юридических лиц.

Еще одной особенностью органов исполнительной власти является то, что какие-либо решения, принятые законодательной или судебной властью, касающиеся прав и обязанностей граждан, реализуются исключительно органами исполнительной власти. Именно поэтому органы исполнительной власти играют ключевую роль в обеспечении функций государства, механизм которой материализует в реальные правоотношения законодательные и судебные акты.

Это обстоятельство предопределило научное толкование государственного управления в широком и узком смысле. Первый связан с деятельностью всех органов государственной власти, второй – исключительно с органами исполнительной властью.

Как правило, органы исполнительной власти сами принимают юридически значимые правила, сами контролируют качество их исполнения, сами выявляют и наказывают нарушителей, таким образом играя решающую роль в обеспечении государственной политики в отдельных сферах. Это касается, например, сферы противопожарной безопасности, дорожного движения, охраны санитарных и противоэпидемиологических и других правил.

В деятельности органов исполнительной власти противодействие правонарушениям занимает значительное место, охватывая функции, которые направлены на реализацию полномочий по профилактике, предупреждению, пресечению правонарушений, применению мер административной ответственности. Для одних это основные функции (например, органы внутренних дел, органы федеральной службы безопасности), для других – дополнительные (органы госу-

дарственной противопожарной службы, управления здравоохранением, образованием, культурой).

Не случайный характер такого объема полномочий продиктован спецификой деятельности органов исполнительной власти – «превратить» слова в нормативных правовых актах и судебных решениях в реальные и осмысленные правоотношения.

Предоставлять объективные и субъективные права физическим и юридическим лицам, охранять правопорядок, осуществлять надзор за соблюдением разнообразных правил безопасности, выявлять нарушителей, устанавливать и закреплять доказательства правонарушений, рассматривать в административно-юрисдикционном порядке дела об административных правонарушениях и исполнять решения о наказании – все это часть публичной деятельности органов исполнительной власти.

Более того, специфика реализации отдельных прав граждан, интересов общества и государства непосредственно связана с непрерывным мониторингом общественных отношений. Охрана государственной границы, общественного порядка, обеспечение противопожарной безопасности, постоянная готовность к оказанию скорой медицинской помощи и т.п. требуют круглосуточного осуществления полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, наделенных отдельными государственными полномочиями.

Такое разнообразие круга осуществляемых полномочий, их непрерывное выполнение или готовность к выполнению становится объективным условием для создания большого количества специальных органов государственной власти.

Бесспорным подтверждением этому является деятельность более семидесяти федеральных министерств, служб и агентств, образованных Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁵⁰. Руководимые непосредственно Президентом РФ или Правительством РФ, а также находящиеся в ведении соответствующих федеральных министерств федеральные органы исполнительной власти осуществляют специальные полномочия в самых важных для граждан, общества и государства областях. Названия таких органов исполнительной власти, как Министерство обороны РФ, Министерство внутренних дел РФ, Министерство здравоохранения РФ и т.п., говорят сами за себя, подсказывают предметную компетенцию по осуществлению государственных полномочий.

Так как органы исполнительной власти осуществляют деятельность по непосредственному исполнению многочисленных федеральных законов, то Президенту РФ и Правительству РФ необходимо распределить эту функцию между федеральными органами исполнитель-

⁵⁰ Собрание законодательства РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

ной власти. Таким образом, в зависимости от того, кто руководит федеральным органом исполнительной власти, Президент РФ или Правительство РФ, утверждаются соответствующие положения, где в деталях устанавливаются исполнительно-распорядительные полномочия этого органа по непосредственной организации, регулированию, охране и (или) защите конкретных общественных отношений.

На основании Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁵¹ указанные выше полномочия реализуются через наделение федеральных органов исполнительной власти в сфере своей компетенции функциями:

- по принятию нормативных правовых актов, изданных на основе и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;

- по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдаче органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрации актов, документов, прав, объектов, а также по изданию индивидуальных правовых актов;

- по осуществлению полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также по управлению находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ;

- по предоставлению федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Высшим органом исполнительной власти является Правительство Российской Федерации, компетенция которого, главным образом,

⁵¹ Собрание законодательства РФ. 2004. № 21. Ст. 2023.

установлена гл. 6 Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁵².

Согласно ст. 114 Конституции РФ, Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. В этих целях, а также на основании ст. 19 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ» Правительство Российской Федерации:

- участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;

- разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов.

Анализ полномочий свидетельствует об организационной, регулятивной и координационной функциях Правительства РФ, реализуемых путем принятия соответствующих правовых актов. Последние могут приниматься в силу прямого предписания закона.

Так, например, на основании ст. 5.1 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» полномочия федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, предусмотренные федеральным законом, могут передаваться для осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации постановлениями Правительства РФ в порядке, установленном Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Таким образом осуществляется организационная функция Правительства РФ.

Согласно п. 4 ст. 22 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», единый порядок дорожного движения на всей территории Российской Федерации устанавливается Правилами дорожного движения, утверждаемыми Правительством Российской Федерации. На основании ст. 30 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» порядок осуществления санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации определяется Правительством РФ. Таким образом реализуется регулятивная функция Правительства РФ.

Правовой основой функции Правительства РФ по взаимодействию и координации *федеральных органов исполнительной власти*

⁵² Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

является статья 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ», на основании которой Правительство РФ в соответствии с федеральным законодательством, другими нормативными правовыми актами координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Президент РФ. Таким образом, Правительство РФ осуществляет координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Правовой основой взаимодействия Правительства РФ с *исполнительными органами власти субъектов РФ* является статья 43 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ», согласно которой в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (абз. 1) .

Согласно ст. 72 Конституции РФ, в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся защита прав и свобод человека и гражданина, национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Правительство РФ в пределах своих полномочий в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ в сфере осуществления исполнительной власти координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ (абз. 2 ст. 43 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ»).

Правительство РФ в пределах своих полномочий осуществляет контроль по вопросам, отнесенным к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, обеспечивает соблюдение федеральными органами исполнительной власти прав органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, способствует взаимодействию указанных органов (ст. 44 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ»).

В целях организации взаимодействия и координации деятельности государственных органов исполнительной власти Правительством Российской Федерации проводятся заседания и создаются консультативно-совещательные или координационные органы.

Так, на *заседании* Правительства РФ 22 октября 2015 г. обсуждался вопрос о ситуации с безопасностью дорожного движения в Рос-

сийской Федерации и мерах по ее улучшению⁵³, на котором обсуждалось выполнение МВД России, Минтрансом РФ, Минздравом РФ, МЧС России, совместно с заинтересованными органами исполнительной власти, Плана мероприятий, направленных на снижение смертности населения от дорожно-транспортных происшествий, утвержденного Правительством РФ от 4 августа 2015 г.⁵⁴. По итогам обсуждения было принято решение дополнительно проанализировать ситуацию с безопасностью дорожного движения и представить соответствующие предложения, направленные на ее улучшение, в Правительство РФ в установленном порядке.

В структуру Правительства РФ входят созданные при нем консультативно-совещательные органы. В рамках предмета настоящего исследования к ним можно отнести Правительственную комиссию по обеспечению безопасности дорожного движения⁵⁵ и Правительственную комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав⁵⁶. Эти органы образованы для обеспечения соответственно согласованных действий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности дорожного движения и единого государственного подхода к решению проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних.

Координационная функция таких комиссий касается не только деятельности органов государственной власти, но и органов местного самоуправления. Так, согласно п. 5 Положения о Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, комиссия имеет право:

- запрашивать в установленном порядке у федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также организаций информацию по вопросам, отнесенным к ее компетенции;
- образовывать рабочие группы;
- заслушивать представителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления по вопросам, отнесенным к компетенции Комиссии, и принимать соответствующие решения;
- привлекать при необходимости к работе Комиссии специалистов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления,

⁵³ URL: <http://government.ru/news/20199/>

⁵⁴ Официально опубликован не был.

⁵⁵ Постановление Правительства РФ от 25 апреля 2006 г. № 237 «О Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 18. Ст. 2004.

⁵⁶ Постановление Правительства РФ от 6 мая 2006 г. № 272 «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2093.

научно-исследовательских, образовательных, общественных объединений и иных организаций.

Особенностью участия государственных органов исполнительной власти субъектов РФ в противодействии правонарушениям является то, что согласно Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации»⁵⁷ полномочия государственных органов субъектов РФ осуществляются исключительно государственными гражданскими служащими субъектов РФ (ч. 3 ст. 5) и не входят в иные виды государственной службы, к которым относятся федеральные правоохранительные органы.

Однако на основании ст. 72 Конституции РФ государственные органы исполнительной власти субъектов РФ участвуют в осуществлении широкого круга общественных отношений в области противодействия правонарушениям. При этом важно соблюдение лишь одного условия, установленного ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, согласно которой «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом ...».

Это означает, что органы государственной власти субъектов РФ могут осуществлять функции по противодействию правонарушениям в том случае, если это предусмотрено федеральными законами. Исключением является профилактическая функция, т.к. она, в отличие от других функций (предупреждение, пресечение, административное наказание), не связана с применением мер государственного принуждения, а значит, не требует обязательного законодательного закрепления на федеральном уровне.

Таким образом, государственные органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют функции по противодействию правонарушениям путем прямого исполнения федерального законодательства, а также принятых на его основе законов и подзаконных актов субъектов Российской Федерации.

Так, на основании федерального законодательства об административных правонарушениях органы исполнительной власти субъектов РФ и их должностные лица в пределах компетенции, установленной гл. 23 КоАП РФ, уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях (ч. 4 ст. 1.3.1 КоАП РФ), составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных указанным Кодексом (ч. 5 ст. 1.3.1 КоАП РФ).

Например, статья 6 Федерального закона от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»⁵⁸ к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ относит:

⁵⁷ Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

⁵⁸ Собрание законодательства РФ. 2013. № 8. Ст. 721.

- защиту прав человека и гражданина в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака на территориях субъектов Российской Федерации;
- разработку и реализацию мероприятий по охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака на территориях субъектов Российской Федерации;
- принятие дополнительных мер, направленных на охрану здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака и т.д.

В целях реализации указанных выше полномочий и на основании ст. 23.55 КоАП РФ органы исполнительной власти субъектов РФ имеют право возбуждать и рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 6.24 КоАП РФ, в части курения табака в лифтах и помещениях общего пользования многоквартирных домов.

Перечень должностей государственных служащих органов исполнительной власти субъектов РФ, наделенных административно-юрисдикционными полномочиями, установлен ч. 5 ст. 22.2 КоАП РФ. К ним отнесены:

- руководители органов исполнительной власти субъектов РФ и их заместители;
- руководители структурных подразделений органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих соответствующий региональный государственный надзор или переданные им полномочия по осуществлению федерального государственного надзора.

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, могут составлять должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ в случае передачи им полномочий РФ на осуществление соответствующего государственного контроля (надзора) (ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

Так, например, на основании п. 65 ч. 2 и ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ постановлением Правительства Хабаровского края от 7 декабря 2011 г. № 410-пр утвержден перечень должностных лиц комитета по ценам и тарифам Правительства Хабаровского края, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), составление протоколов об административных правонарушениях и оформление предписаний об устранении выявленных нарушений⁵⁹.

⁵⁹ Постановление Правительства Хабаровского края от 7 декабря 2011 г. № 410-пр «Об утверждении перечня должностных лиц комитета по ценам и тарифам Правительства Хабаровского края, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), составление протоколов об административных правонарушениях и оформление предписаний об устранении выявленных нарушений» // Тест Постановления официально опубликован не был.

Государственные гражданские служащие Хабаровского края, занимающие указанные в постановлении должности, имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях по составам ст. 19.4-19.7 КоАП РФ. Это стало возможным в силу Постановления Правительства РФ от 27 июня 2013 г. № 543 «О государственном контроле (надзоре) в области регулируемых государством цен (тарифов), а также изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»⁶⁰, на основании которого государственный контроль (надзор) осуществляется Федеральной антимонопольной службой и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) в соответствии с Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также федеральными законами «О естественных монополиях»⁶¹, «О газоснабжении в Российской Федерации»⁶², «Об электроэнергетике»⁶³, «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»⁶⁴, «О теплоснабжении»⁶⁵, «О водоснабжении и водоотведении»⁶⁶, Положением о государственном контроле (надзоре) в области регулируемых государством цен (тарифов) и актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, принятыми с учетом требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора).

Кроме того, КоАП РФ дает возможность субъектам РФ принимать свои законы об административных правонарушениях (ст. 1.1 КоАП РФ), с учетом ограничений, установленных в ст. 1.3 КоАП РФ. Их анализ позволяет сделать вывод о том, что субъекты РФ имеют право устанавливать:

- административную ответственность за нарушения законодательства соответствующих субъектов РФ в пределах, установленных КоАП РФ;
- круг должностных лиц государственных органов исполнительной власти РФ и местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ об административных правонарушениях;
- круг государственных органов исполнительной власти субъектов РФ, их должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об

⁶⁰ Собрание законодательства РФ. 2013. № 27. Ст. 3602.

⁶¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 34. Ст. 3426.

⁶² Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1667.

⁶³ Собрание законодательства РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.

⁶⁴ Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 36.

⁶⁵ Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4159.

⁶⁶ Собрание законодательства РФ. 2011. № 50. Ст. 7358.

административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ об административных правонарушениях.

Для реализации вышеуказанных административно-юрисдикционных полномочий органы исполнительной власти принимают подзаконные правовые акты, устанавливающие круг лиц, имеющих право составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях.

Например, перечень должностных лиц органов исполнительной власти Хабаровского края и подведомственных им государственных учреждений, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с ч. 2 ст. 4 Кодекса Хабаровского края об административных правонарушениях⁶⁷, утверждается правовым актом губернатора Хабаровского края. Таким актом является постановление губернатора Хабаровского края от 2 сентября 2009 г. № 124 «Об утверждении перечней должностных лиц органов исполнительной власти Хабаровского края, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с Кодексом Хабаровского края об административных правонарушениях»⁶⁸.

Очевидно, такое участие государственных органов исполнительной власти субъектов РФ в противодействии правонарушениям связано лишь с противодействием административным правонарушениям и носит предупредительно-пресекательный характер.

Вместе с тем противодействие правонарушениям может осуществляться не только путем применения мер государственного принуждения, но и путем организации профилактических мероприятий.

Учитывая то, что профилактические меры не относятся к методам властного принуждения, так как не затрагивают права физических и юридических лиц, их разработка и организация не ограничена законодательством Российской Федерации и носит свободный характер.

Соответствующим примером может служить распоряжение губернатора Хабаровского края от 13 июня 2007 г. № 328-р «О краевом конкурсе средств массовой информации на лучшее освещение темы пропаганды здорового образа жизни и профилактики правонарушений несовершеннолетних»⁶⁹, которое направлено на стимулирование более качественной подготовки и освещения темы вредности асоциального поведения среди журналистов и редакций СМИ.

На основании Федерального закона от 26 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»⁷⁰ деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних основывается на

⁶⁷ Собрание законодательства Хабаровского края. 2009. № 7 (84). Ч. 1.

⁶⁸ Собрание законодательства Хабаровского края. 2009. № 9 (86).

⁶⁹ Собрание законодательства Хабаровского края. 2007. № 6 (59).

⁷⁰ Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

федеральных законах, законах и нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации (ст. 3). В порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, могут создаваться учреждения, осуществляющие отдельные функции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (ч. 2 ст. 4).

К таким органам относятся комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, создаваемые высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в целях координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому, обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий⁷¹.

Например, на основании закона Хабаровского края от 1 октября 2003 г. № 142 «О порядке создания и осуществления деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Хабаровском крае» Положение о краевой комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – КДН) и ее состав утверждаются Правительством Хабаровского края (ст. 6).

Таким нормативным правовым актом является постановление Правительства Хабаровского края от 20 октября 2015 г. № 333-пр «Об утверждении Положения об организации деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Хабаровского края»⁷², на основании которого к полномочиям Правительственной КДН Хабаровского края относится:

- организация осуществления мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних (п. 4.1);
- утверждение межведомственных программ и координация проведения индивидуальной профилактической работы органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (п. 4.2);
- участие в разработке и реализации программ, направленных на защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, профилак-

⁷¹ Статья 11 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

⁷² Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края. URL: <http://laws.khv.gov.ru> (дата обращения: 20.10.2015).

тику их безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий (п. 4.3);

- координация деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, осуществление мониторинга их деятельности в пределах и порядке, установленных законодательством Российской Федерации и края (п. 4.4);

- разработка и внесение в органы государственной власти края предложений по осуществлению мероприятий в области защиты прав несовершеннолетних, профилактики их безнадзорности и правонарушений (п. 4.5) и т.д.

Кроме того, государственные органы исполнительной власти РФ, осуществляя функции по обеспечению защиты прав и свобод граждан, правопорядка, общественной безопасности, организуют семинары, «круглые столы», конференции и другие публичные мероприятия, в том числе с привлечением общественных объединений правоохранительной направленности, для распространения положительного опыта участия граждан в охране общественного порядка и их подготовки к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и оказания первой помощи пострадавшим.

Например, 29 сентября 2015 г. Правительством Хабаровского края совместно с УМВД России по Хабаровскому краю и администрацией г. Комсомольск-на-Амуре был проведен семинар-совещание на тему «Участие граждан в охране общественного порядка»⁷³. На нем освещались актуальные вопросы применения физической силы и оказания первой помощи народными дружинниками при участии в охране общественного порядка, а также было проведено их обучение практическим навыкам указанных действий.

Последний пример свидетельствует о том, что органы местного самоуправления также не безучастны в вопросах противодействия правонарушениям. Они осуществляют охрану общественного порядка (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ), могут наделяться законами отдельными государственными полномочиями с одновременной передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (ч. 2 ст. 132).

Так, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷⁴ к вопросам местного значения относит (ст. 16):

- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах городского округа;

⁷³ URL: <http://www.dvnovosti.ru/komsomolsk/2015/10/02/40265/>

⁷⁴ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

- осуществление мер по противодействию коррупции в границах городского округа;
- организацию охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;
- организацию мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;
- организацию и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе;
- предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке городского округа сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;
- оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин и т.д.

На основании ст. 17.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления вправе осуществлять муниципальный контроль по вопросам, предусмотренным федеральными законами. К отношениям, связанным с осуществлением муниципального контроля, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Более того, на основании КоАП РФ, законами субъектов РФ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями субъекта РФ по решению вопросов:

- создания комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, административных комиссий и иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные законами субъектов РФ;
- определения перечня должностных лиц местных органов самоуправления, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ⁷⁵.

Кроме того, органы местного самоуправления осуществляют мероприятия по профилактике правонарушений. Как правило, такая деятельность основана на решениях государственных органов власти, из бюджетов которых выделяются финансовые и материальные ресурсы на ее исполнение.

Анализ функций местных органов самоуправления позволяет сделать вывод о том, что ряд из них осуществляется ими самостоятельно, а другие – во взаимодействии с правоохранительными органами и иными органами государственного управления.

⁷⁵ Часть 2 ст. 1.3.1 КоАП РФ.

Таким образом, противодействие правонарушениям является важной функцией всех видов и уровней исполнительной власти – государственной федеральной, государственной субъектов РФ, местных органов самоуправления.

Особенностью такой деятельности является достаточно жесткая ее регламентация нормативными правовыми актами всех уровней: Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции и местных органов самоуправления.

ГЛАВА 2. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ НАПРАВЛЕНИЙ И ФОРМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ

§ 2.1. Профилактика и предупреждение административных и иных правонарушений: теоретико-прикладные сходства и отличия

Важным направлением повышения эффективности взаимодействия органов государственной власти и местных органов самоуправления в сфере противодействия правонарушениям является профилактическая и предупредительная работа.

Очевидность аксиомы «болезнь легче предупредить, чем ее лечить» встречает широкий отклик в российском законодательстве. Многие федеральные законы, регулирующие вопросы противодействия правонарушениям, устанавливают функции и полномочия публичной власти по профилактике и предупреждению административных правонарушений и преступлений.

Вместе с тем, несмотря на постоянное увеличение законов и подзаконных актов, отражающих правовые механизмы указанных функций публичных органов, количество правонарушений остается высоким.

Только по данным ГИАЦ МВД России, в 2014 г. в Российской Федерации выявлено 76 577 620 административных правонарушений, годом раньше – 73 701 834, в 2012 г. – 68 552 184, в 2011 г. – 66 277 715⁷⁶. Анализ представленных данных свидетельствует о неуклонном росте совершаемых административных правонарушений.

Фиксируемый рост административных правонарушений, с одной стороны, можно объяснить усиливающимся противоправным поведением населения, с другой стороны, повышенной активностью правоохранительных органов по выявлению фактов противоправных деяний.

Если принять первый вариант, то меры, которые применяют правоохранительные органы, неэффективны. Если верен второй вариант, то деятельность правоохранительных органов хотя и приносит результат, но скорее указывает на физические возможности механизма правовой защиты, которые, судя по увеличению количества выявленных административных правонарушений, пока растут.

⁷⁶ Сборники по России. Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации за январь – декабрь 2011-2014 гг. М.: ГИАЦ МВД России, 2015.

Однако есть еще третий вариант, который указывает на одновременное влияние на рост административных правонарушений обоих факторов – отрицательного первого и положительного второго.

Вместе с тем физические возможности правоохранительных органов не беспредельны, что в конечном итоге приведет к стабильному состоянию административной деликтности в официальных сводках статистики, а реально – к увеличению ее латентности⁷⁷.

Таким образом, любой из трех представленных вариантов либо указывает на негативную ситуацию, либо неизбежно приведет к ней.

Однако обвинить в бездействии правоохранительные органы будет нельзя, хотя бы потому, что заявленное ими количество выявленных правонарушений, бесспорно, будет доказывать активную работу по предупреждению административных правонарушений.

Этот вывод вытекает из совокупного действия норм федерального законодательства и официальной статистики. Например, пункт 2 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О полиции» и часть 1 ст. 3.1 КоАП РФ позволяют судить о высоких результатах подразделений ОВД в деле предупреждения административных правонарушений. Первая норма устанавливает основные направления деятельности полиции, среди которых предупреждение административных правонарушений. Вторая норма указывает на то, как это делается: путем наложения административного наказания, целью которого и является предупреждение совершения новых административных правонарушений.

Наконец, официальная статистика административных правонарушений, выявленных сотрудниками ОВД, подтверждает активную предупредительную работу, делая полицию самым успешным «борцом» с правонарушениями. Ежегодно полиция десятки миллионов раз предупреждает совершение новых административных правонарушений. Следовательно, с каждым наказанным за административное правонарушение административная деликтность должна падать, но почему на деле она растет?!

Дело в том, что правоохранительное законодательство, указывая на функциональное назначение предупреждения административных правонарушений (не допускать совершения новых правонарушений), субъекты и механизм его применения, не устанавливает его законодательного определения. Этот пробел, по нашему мнению, во-первых, является основой широкого толкования понятия «предупреждение», за которым прячется главная проблема – отсутствие сколько-нибудь ясного представления о качестве деятельности правоохранительных органов по снижению уровня административной деликтности. Во-вторых, именно такое неограниченное толкование фактически

⁷⁷ См., например: Дерюга А.Н., Мотрович И.Д. Причины латентности административных правонарушений // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 57-62.

стирает грани между предупреждением и профилактикой административных правонарушений, делая эти понятия для обывателей и профессионалов тождественными. Даже вновь принятый Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»⁷⁸ до конца не решает эту проблему. Хотя закрепленное в этом законе определение профилактики правонарушения и дает повод для оптимизма (п. 2 ст. 2), в дальнейшем при определении основных направлений этой деятельности полностью стирается разница между профилактикой и предупреждением правонарушения. Профилактика рассматривается как весь существующий комплекс социально-правовых и только социальных направлений (ст. 6), независимо от того, относятся они к принудительным мерами или нет.

В отсутствие глубокого научного обоснования названных выше понятий закономерна и позиция законодателя, которая «грешит» тем же «недугом». Красноречивым примером может служить Федеральный закон «О противодействии коррупции», согласно ч. 2 ст. 1 которого противодействие коррупции – это деятельность органов государственной и муниципальной власти, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий «по предупреждению коррупции, в том числе, по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции)».

Из текста закона вытекает, что профилактика коррупции является частью мер по ее предупреждению, а это означает только одно – официальное подтверждение единства этих понятий, что, впрочем, не делает эту монолитность менее казуальной ни с теоретической, ни с практической точки зрения.

Случайный характер использования в российском праве указанных понятий подтверждается Федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», в ст. 2 которого к основным задачам деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних отнесено: предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому; выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий и др.

Следовательно, предупреждение административных и иных правонарушений ставится в один ряд с другими результатами, достижение которых охватывается общей для всех них деятельностью – профилактикой правонарушений.

⁷⁸ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 23.06.2016).

В силу вышеизложенного назрела необходимость более детально рассмотреть понятия «предупреждение» и «профилактика» правонарушений, установить их сходные, но, главное, отличительные особенности.

1. Очевидно, первое сходство этих понятий находится в их главном функциональном назначении, а именно воздействовать на все, что связано с совершением правонарушения. Это субъект правонарушения, потенциальные правонарушители, деятельность государственной и местной власти, частных и общественных объединений, причины и условия, порождающие и способствующие противоправному поведению, и т.п.

Вместе с тем меры предупреждения всегда направлены на какой-то конкретный круг лиц, например, совершивших административные правонарушения, или тех, кто потенциально на это способен.

Данный вывод вытекает из понятия цели административного наказания, которая состоит в предупреждении новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. При этом следует подчеркнуть, что предупредительный эффект в отношении других лиц действует лишь до тех пор, пока эти меры действительно применяются. Более того, они не охватывают ту категорию физических лиц, которые объективно не могут или пока не могут стать субъектами административных правонарушений. Это лица, не достигшие 16 лет, невменяемые, а также физические лица, находящиеся на стадии новообразования коллективных субъектов права.

Так как административное наказание воздействует путем устрашения, то его предупредительный эффект возможен лишь в отношении потенциальных субъектов административного правонарушения. По той же причине эта мера маловероятно сработает в отношении тех категории лиц, кому попросту нечего терять. Например, это малообеспеченные граждане, а также юридические лица, находящиеся на стадии банкротства.

В то же время в отношении указанной категории субъектов права более эффективны профилактические меры, так как характер их воздействия связан с мерами убеждения, формирующими стойкое правомерное поведение без использования психоматериальных и физических угроз. Это подтверждается действующим законодательством. Например, примечание к ч. 4 ст. 19.3 КоАП РФ устанавливает запрет на применения мер государственного принуждения в отношении граждан, которые не выполнили законного требования сотрудника ФСБ РФ в связи с применением ими профилактических мер в соответствии с Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности».

В связи с этим круг лиц, на которых направлено профилактическое воздействие, может быть чрезвычайно узким или, наоборот, максимально широким. Объясняется это еще и тем, что применение про-

филактических мер не требует столь серьезного обоснования, как меры предупреждения, так как они не являются мерами государственного принуждения, а значит, не нуждаются в скрупулезной детализации законом.

Такая свобода дает возможность максимально творчески подойти к вопросу снижения административных правонарушений, учитывая многообразные особенности общественных отношений. Очевидно, меры государственного принуждения в виде административного предупреждения в силу свойств его основания – закона, такой гибкостью не обладают.

Однако административно-предупредительные меры также имеют свои неоспоримые преимущества. В первую очередь, максимальная оперативность их применения, не требующая длительного анализа ситуации.

Все дело в том, что, выступая в роли мер государственного принуждения, механизм применения административно-предупредительных мер жестко урегулирован правом. Основания, в силу действия ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, установлены законом, а детали применения, как правило, – подзаконными правовыми актами.

Например, пункт 20 ст. 13 Федерального закона «О полиции» дает право полиции останавливать транспортные средства, а пункты 63-76 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, утвержденного приказом МВД России от 2 марта 2009 г. № 185⁷⁹, подробно разъясняют механизм должного поведения уполномоченного сотрудника полиции.

Все это делает возможным использование административно-предупредительных мер широким кругом должностных лиц правоохранительных органов, профессиональная подготовка которых не требует серьезных усилий. Самодостаточность узковедомственных инструкций, устанавливающих шаблоны поведения должностных лиц в конкретных ситуациях, дает возможность правоохранительным органам эффективно выполнять свои правозащитные функции.

2. Цель использования «профилактических» и «предупредительных» мер также едина – снизить количество совершаемых административных правонарушений. Однако формы и методы достижения указанного результата у рассматриваемых мер разные.

Внешнее выражение предупредительных мер всегда персонально направлено. Исключением являются лишь меры административного наказания, которые действуют опосредованно на неопределенный круг лиц.

⁷⁹ Российская газета. 2009. 7 июля.

Так, проверка документов, удостоверяющих личность, лиц, находящихся в общественных местах, контроль и досмотр багажа на вокзалах и в аэропортах всегда носят персональный характер и касаются конкретного человека или группы лиц. Правовым основанием этому служит, например, часть 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции», согласно которой полиция для выполнения своих обязанностей вправе принимать участие в досмотре пассажиров, их ручной клади и багажа на железнодорожном, водном или воздушном транспорте, в метрополитене либо осуществлять такой досмотр самостоятельно в целях изъятия вещей и предметов, запрещенных для перевозки транспортными средствами (п. 16); осуществлять в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка совместно с организаторами публичных и массовых мероприятий личный осмотр граждан, а при отказе гражданина подвергнуться личному осмотру, не допускать его на такие территории, участки местности и в такие общественные места (п. 18); останавливать транспортные средства, если это необходимо для выполнения возложенных на полицию обязанностей по обеспечению безопасности дорожного движения (п. 20).

Предупреждение правонарушений в предпринимательской среде, а также в тех отношениях, где требуется соблюдение лицензионных правил, например, в сфере страхования, банковского дела, связи, массовой информации, образования, здравоохранения и т.д., основано на федеральных законах, регулирующих соответствующие правоотношения, а также на Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», которым устанавливаются порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей государственными и муниципальными органами, права и обязанности этих органов, их должностных лиц при проведении проверок. Согласно ст. 11 и 12 указанного закона, предупреждение, выявление и пресечение правонарушений осуществляется в форме проведения документальных и выездных проверок в отношении конкретных поднадзорных субъектов.

Несмотря на жесткий контроль надзорной деятельности со стороны государства, в связи с активной антикоррупционной политикой, указанные меры носят, бесспорно, принудительный характер, предупредительный эффект от которых особенно ярко проявляется при обнаружении фактов нарушений, выявленных в ходе проведения проверки. В этом случае, согласно ст. 17 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», должностные лица надзорных органов обязаны «выдать предписание поднадзорному субъекту об устранении выявленных нарушений и (или) о проведении мероприятий по предотвраще-

нию причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде ... принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждению...».

Таким образом, предупредительные меры, применяемые правоохранительными и другими органами административного надзора, всегда направлены на конкретных физических и (или) юридических лиц, при этом наблюдается непосредственный (лицо к лицу) или опосредованный (документарная проверка) правовой контакт.

Принудительный характер административно-предупредительных мер также ограничивает свободу выбора объектов воздействия, которое всегда должно быть юридически обосновано. Правоохранительные органы при проведении проверок, даже если они не предполагают обязательного документирования (например, при проверке документов, багажа на вокзалах или в аэропортах), должны быть готовы объяснить свои действия. Это необходимо всякий раз, когда граждане намерены обжаловать такие действия, что является основанием для проведения служебной проверки. В целях максимального обеспечения прав и законных интересов граждан и юридических лиц, а также законности и дисциплины в деятельности органов государственной и муниципальной власти, законы устанавливают основания применения правоограничивающих мер.

Напротив, административно-профилактические меры свободны от таких ограничений. В силу отсутствия принудительного воздействия, формы и круг субъектов, на которых можно направить меры профилактики, в буквальном смысле неограниченны и зависят лишь от усилий, фантазии, финансовых и иных возможностей инициативной стороны. Так, на основании ст. 5 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»⁸⁰, в целях противодействия экстремистской деятельности федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции в приоритетном порядке осуществляют профилактические, в том числе воспитательные, пропагандистские меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности.

Вместе с тем анализ законодательства подтвердил редкие примеры такого свободного толкования профилактической деятельности. Многие законы, регулируя вопросы административно-профилактических мер, ограничивают их разнообразие, круг лиц, на которых они могли бы распространяться, а то и вовсе подменяют ими методы государственного принуждения.

Так, в статье 13.1 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» к мерам профилактики, применяемым органами Феде-

⁸⁰ Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

ральной службы безопасности, отнесены лишь внесение представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации, и объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений. В законе эти меры являются единственными и обязательны для исполнения физическими и юридическими лицами.

Другим примером может служить Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», статья 5 которого определяет категории несовершеннолетних, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа. Это лишь безнадзорные или беспризорные, занимающиеся бродяжничеством или попрошайничеством, содержащиеся в социально-реабилитационных центрах для несовершеннолетних, социальных приютах, центрах помощи детям, оставшимся без попечения родителей, специальных учебно-воспитательных и других учреждениях для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной помощи и (или) реабилитации.

Наконец, пункт 4 ст. 6 Федерального закона «О противодействии коррупции», где к мерам профилактики коррупции отнесены установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности государственного или муниципального служащего непредставление им сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Налицо явно принудительный метод воздействия.

3. Анализ действующего законодательства показал еще один объединяющий признак. Все правоохранительные органы осуществляют как профилактику, так и предупреждение правонарушений. Например, согласно ст. 2 Федерального закона «О полиции», к основным направлениям деятельности полиции относится предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, а в ст. 12 к обязанностям полиции отнесено участие в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в пропаганде правовых знаний.

Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» к обязанностям органов Федеральной службы безопасности относит выявление, предупреждение и пресечение административных правонарушений, возбуждение и (или) рассмотрение дел о которых отнесены КоАП РФ к ведению органов Федеральной службы безопасности (п. «г» ст. 12 Закона), а также применение мер профилактики в виде внесения представлений об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации (ст. 13.1 Закона).

Выполнение правоохранительными органами профилактико-предупредительных функций направлено на снижение количества совершаемых административных и иных правонарушений. Позитивное влияние этой работы на качество жизни граждан очевидно, что является главной задачей для всех органов власти, в том числе органов исполнительной власти общей компетенции. Именно в этой «точке» возникает еще одно существенное отличие. Предупреждение административных и иных правонарушений в силу необходимости применения мер государственного принуждения возможно только в деятельности специально уполномоченных федеральным законодательством органов, в том виде и качестве, в каком это прописано самим законом. Федеральных законов, которые наделяли бы такими полномочиями органы исполнительной власти общей компетенции, нет.

Вместе с тем профилактические меры свободны от специального законодательного регулирования и могут применяться вне зависимости от того, уполномочены на это органы государственной и муниципальной власти или нет. Инициатива в выборе профилактических мер ничем не ограничивается.

Убеждение через СМИ граждан в пользу правомерного поведения, о вреде и недопустимости противоправных деяний, организация и проведение «круглых столов», семинаров, конференций, содействие правоохранительным органам в проведении профилактических мер, помощь в трудоустройстве лиц, ранее осужденных за совершение преступлений, поддержание в надлежащем состоянии спортивных сооружений общего пользования, организация спортивных, досуговых и других культурных центров, социальная реклама, собственный пример – вот далеко не полный перечень возможных форм профилактики правонарушений.

Более того, применение административно-профилактических мер доступно и рядовым гражданам. В рамках индивидуальных действий граждане могут участвовать в мероприятиях по распространению правовых знаний, разъяснению норм поведения в общественных местах. Путем коллективных усилий они могут организовать добровольные народные дружины⁸¹, появление которых на улицах, в парках, скверах уже само по себе является эффективной формой профилактики административных и других правонарушений в общественных местах.

4. Общим для этих понятий является и то, что они достаточно широко используются в законодательстве. Примером может служить КоАП РФ, федеральные законы «О противодействии коррупции», «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «О противодействии экстремистской дея-

⁸¹ Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Российская газета. 2014. 4 апреля.

тельности», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и еще более десятка федеральных законов, где предупреждение и профилактика находятся в тесной связи друг с другом.

В данном аргументе в пользу схожести понятий «предупреждение» и «профилактика» нельзя найти прямых доказательств обратного, что лишь усиливает необходимость корректировки законодательства.

5. Этимологически слова «предупреждение» и «профилактика» разные. «Предупреждение» является русским словом, а «профилактика» имеет греческое происхождение⁸². Однако, если обратиться к словарям, то обнаруживается общее сходство в толковании, за исключением нюансов.

Предупреждение рассматривается как мера предотвращения конкретных явлений или фактов отдельно взятыми приемами⁸³. Например, предупреждение нарушений миграционного режима обеспечивается путем проверки документов, удостоверяющих личность. Для обеспечения безопасности на воздушном транспорте осуществляется личный досмотр авиапассажиров, а для недопущения нарушений правил торговли используются контрольно-надзорные проверки и т.д.

Профилактика есть совокупность мероприятий, направленных на охрану или недопущение чего-либо. Такой совокупностью является комплекс правовых, экономических, организационных, воспитательных и иных мер, воздействующих на проблему в целом, а не на отдельные ее части. Ярким примером может служить обеспечение безопасности дорожного движения. Это работа по изменению соответствующего законодательства и правил дорожного движения, очная и через СМИ пропаганда безопасности дорожного движения, соответствующая социальная реклама, обнародование статистических данных об уровне травматизма на дорогах, показ видеосюжетов о последствиях ДТП, внедрение новых технологий в техническую оснащенность дорожной разметки и знаков и многое другое, что охватывает все элементы системы безопасности дорожного движения – человек, дорога, автомобиль и окружающая среда.

Однако существуют общепрофилактические меры, использование которых одинаково эффективно влияет на снижение большинства правонарушений. В частности, пропаганда позитивного образа сотрудника правоохранительных органов в целях формирования уважительного отношения к закону и его блюстителям. Это означает, что в системе профилактики многих видов правонарушений важной ее частью должна стать борьба с коррупцией, которая включает в себя и меры предупредительного характера. Следовательно, с осторожным

⁸² Словарь иностранных слов. 18-е изд., М., 1989. С. 416.

⁸³ Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. 23-е изд. М., 1990. С. 580.

оптимизмом можно сделать вывод о том, что понятие «профилактика» шире и включает в себя «предупреждение».

Таким образом, можно с уверенностью говорить о том, что «предупреждение» и «профилактика» являются близкими, но не тождественными понятиями, а значит, и функции органов власти по применению административно-профилактических и административно-предупредительных мер должны быть разделены. Иначе растворение административно-профилактических мер в более реальных и осязаемых, с точки зрения практической применимости и получаемого результата, административно-предупредительных мерах не даст сконцентрировать усилия заинтересованных субъектов права на реализации главной идеи профилактических мер – создании условий формирования устойчивой внутренней убежденности граждан, их коллективных образований в правомерном поведении и нетерпимости к противоправным фактам. Эффективной правовой опорой этому может стать законодательство, конкретизирующее профилактическую деятельность как функцию, при этом отделяя ее от предупредительных мер.

§ 2.2. Понятие, формы и правовые основы взаимодействия органов внутренних дел с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по вопросам профилактики правонарушений

2.2.1. Понятие «взаимодействие». Анализ юридической литературы показывает, что содержание взаимодействия как общей категории основано на совокупном действии двух его форм: «содействие» и «подчинение», вместе представляющих собой согласованную по целям, месту, времени применения сил и средств деятельность двух и более участников для решения конкретных задач⁸⁴.

Очевидно, взаимодействовать могут только те субъекты, которые обладают определенной самостоятельностью в решении поставленных задач, поэтому необходимо лишь определить степень воздействия на указанную самостоятельность различных форм ее осуществления⁸⁵. Этому и способствует выделение названных форм реализации взаимодействия.

Содействие как часть взаимодействия предполагает равноправные взаимоотношения одних субъектов взаимодействия с другими и означает помогать кому- или чему-либо, поддерживать в какой-либо деятельности⁸⁶. Например, предоставление ОВД информации, необхо-

⁸⁴ Деятельность участкового уполномоченного полиции: курс лекций / под ред. А.Г. Гришакова. Барнаул: Барнаульский юрид. ин-т МВД России, 2016. С. 204-205.

⁸⁵ Ягофаров Д.А. Правоприменительная деятельность ДНД, ее особенности и пути совершенствования // Участие общественности в охране общественного порядка: труды Академии МВД СССР. М., 1986. С. 31.

⁸⁶ Толковый словарь русского языка / О.В. Михайлова. СПб., 2004. С. 550.

димой органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления при разработке программ по профилактике правонарушений, как на территории субъекта РФ, так и на территории муниципального образования.

Подчинение происходит посредством придания сил одного субъекта в распоряжение другого⁸⁷. Например, привлечение народного дружинника к охране общественного порядка.

Учитывая направление исследования, взаимодействие органов внутренних дел с органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления по вопросам профилактики правонарушений можно определить как их совместную согласованную, осуществляемую в установленном порядке деятельность по реализации стоящих задач и достижению общих целей в указанной сфере в определенных формах с помощью установленных методов, сил и средств.

Поскольку профилактика, в отличие от предупреждения, носит непринудительный характер, в этом контексте необходимо определить ограничение понятий «направления» и «формы» взаимодействия по профилактике правонарушений.

Под направлениями следует понимать функции. Данный вывод следует из анализа исследований в области общей теории управления, где под функциями понимаются именно составные части (направления) деятельности⁸⁸. В любом случае функция представляет собой внешнее проявление управленческих отношений в тех сферах, которые находятся в ведении органа государственной власти.

2.2.2. Понятие «направление взаимодействия». Важно отметить, что в предмет настоящего исследования входит не просто понятие «направление», а «направление взаимодействия».

Таким образом, соединяя понятия «направления» и «взаимодействие», можно сделать вывод о том, что *«направление взаимодействия»* – это согласованная деятельность двух и более субъектов, осуществляемая для успешного исполнения общих функций и достижения общей цели.

Применительно к деятельности ОВД к таким направлениям можно отнести те, которые указаны в ст. 2 Федерального закона «О полиции».

Обобщая те из них, что касаются профилактики правонарушений, можно сделать вывод о том, что аналогичные направления дея-

⁸⁷ Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. пособие / В.В Кардашевский [и др.]. М.: ДГСК МВД России, 2014. С. 134-135.

⁸⁸ Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). М.: Политиздат, 1973. С. 240; Караханов В.Е. Совершенствование оперативного управления горрайорганами в системе МВД, УВД. М.: Академия МВД СССР, 1979. С. 67.

тельности имеются и в функциях органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Так, например, согласно ст. 22 Устава Еврейской автономной области⁸⁹, губернатор области обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти области с иными органами государственной власти области и в соответствии с федеральным законодательством может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти области с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления муниципальных образований области и общественными объединениями.

Согласно ст. 30 Устава Еврейской автономной области, Правительство ЕАО осуществляет:

- в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью;

- иные полномочия, установленные федеральным законодательством, Уставом и законодательством области, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными ст. 78 Конституции РФ.

Следует также обратить внимание на вновь принятый Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Особенностью данного закона является то, что он впервые определяет полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области профилактики правонарушений.

Так, согласно ст. 11 Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с указанным законом, Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», другими федеральными законами в пределах своей компетенции:

- 1) осуществляют нормативно-правовое регулирование в сфере профилактики правонарушений;

- 2) разрабатывают и принимают меры по реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений в установленной сфере деятельности на территориях субъектов Российской Федерации;

⁸⁹ Устав Еврейской автономной области от 8 октября 1997 г. // Собрание законодательства Еврейской автономной области. 1997. № 14.

3) обеспечивают взаимодействие субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений, на уровне субъектов Российской Федерации;

4) создают координационные органы в сфере профилактики правонарушений;

5) утверждают и контролируют исполнение бюджетов субъектов Российской Федерации в части расходов на профилактику правонарушений;

6) осуществляют профилактику правонарушений в формах профилактического воздействия, предусмотренных п. 1, 7-10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»;

7) осуществляют иные полномочия в сфере профилактики правонарушений.

Рассматривая полномочия органов местного самоуправления в области профилактики правонарушений, наряду с Федеральным законом «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», следует обратиться к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В данном федеральном законе изначально обращает на себя внимание понятие «вопросы местного значения», под которыми следует понимать вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно (абз. 11 ч. 1 ст. 2). При этом перечень вопросов местного значения определяется в зависимости от вида муниципального образования. Фактически можно говорить о том, что вопросы местного значения представляют направления деятельности муниципальных образований, которые реализуются посредством осуществления органами местного самоуправления предоставленных им полномочий.

Так, например, согласно ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к вопросам местного значения городского округа относятся:

- организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;

- предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке городского округа сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе;

- оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин.

Среди полномочий по решению указанных вопросов органы местного самоуправления муниципальных образований на основании ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделены правом принятия уставов, издания муниципальных правовых актов. При этом муниципальные нормативные правовые акты, согласно ст. 12 Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», могут приниматься органами местного самоуправления (далее – ОМС) в том числе и в сфере профилактики. В подобных нормативных правовых актах и можно обнаружить направления, по которым возможно взаимодействие ОВД и ОМС в области профилактики правонарушений.

Например, анализ Устава городского округа «Город Хабаровск», утвержденного решением Хабаровской городской Думы от 13 июля 2004 г. № 509⁹⁰, позволяет среди вопросов местного значения, в рамках которых может осуществляться взаимодействие ОВД с ОМС, выделить следующие (ст. 9):

- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах города Хабаровска и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах города Хабаровска, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах города Хабаровска;

- разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории городского округа, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

- организация охраны общественного порядка на территории города Хабаровска муниципальной милицией;

⁹⁰ Хабаровские вести. 2004. 8 октября.

- предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке городского округа сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;
- создание условий для массового отдыха жителей города Хабаровска и организация обустройства мест массового отдыха населения;
- оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;
- осуществление мер по противодействию коррупции в границах городского округа.

На основании вышеизложенного предлагаем следующее определение: «Направления взаимодействия органов внутренних дел, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления – это их согласованная деятельность, осуществляемая на основе федеральных законов и подзаконных правовых актов для успешного исполнения общих функций и достижения общей цели в конкретно определенной сфере».

Поскольку ОВД, органы исполнительной власти субъектов РФ (далее – ОИВ субъектов РФ) и ОМС в широком понимании являются субъектами по осуществлению государственного управления, то для определения направлений их взаимодействия по вопросам профилактики необходимо обратиться к рассмотрению функций государственного управления.

В теории административного права функции государственного управления *по видам управленческой деятельности* подразделяются:

- на основные;
- специфические⁹¹.

1. Основные функции – всеобщие, типичные и имеющие специальную направленность виды взаимодействия между субъектами и объектами управления, характерные для всех видов управленческих связей, обеспечивающие согласованность и упорядоченность в сфере государственного управления любых субъектов государственного управления.

К основным функциям государственного управления относятся:

1. *Информационное обеспечение деятельности государственных органов*, т. е. сбор, получение, обработка, анализ информации, необходимой для осуществления государственной (управленческой) деятельности.

2. *Прогнозирование и моделирование развития системы государственного управления, государственных органов, стандартов государственного управления.*

⁹¹ Административное право: учеб. для вузов / под ред. Д.Н. Бахраха, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова. М.: Норма, 2005. С. 38-43.

Прогнозирование – предвидение изменений в развитии и результате каких-либо событий или процессов в системе государственной деятельности, в государственных органах на основе полученных данных, профессионального опыта и практики, достижений научно-теоретического анализа. Прогнозирование – это необходимый инструмент в деле принятия важнейших управленческих решений, без него невозможно определить последствия социальных процессов, будущее состояние общества в целом, мобильность и эффективность деятельности государственных органов.

3. *Планирование* – это определение направлений, пропорций, темпов, количественных и качественных показателей развития тех или иных процессов в системе государственного управления и, в частности, реализации государственных функций: экономических, социально-культурных, военных, оборонных, борьбы с организованной преступностью и коррупцией в системе государственной службы и т.д.

В процессе реализации функции планирования создаются программы по развитию отношений в различных отраслях и сферах государственного управления (федеральные, региональные и комплексные программы), а также программы по изменению и улучшению деятельности органа государственного управления и его структуры.

4. *Организация* – это формирование системы государственного управления на основе установленных принципов и подходов, определение структуры управляющей и управляемой систем в государственном управлении. Организующая деятельность включает действия и решения, конечной целью которых является обеспечение надлежащего функционирования органов государственного управления.

5. *Распорядительство* – т.е. оперативное регулирование управленческих отношений, возникающих по поводу осуществления полномочий государственных органов и должностных обязанностей, обеспечение режима должной государственной деятельности в форме принятия административных актов (правовых актов управления: приказов, распоряжений, указаний, инструкций, правил, руководств и т.д.).

6. *Руководство* – это установление правил и нормативов деятельности и отдельных действий государственных органов (государственных служащих, должностных лиц), управляемых объектов; общее руководство – это определение содержания государственной деятельности (например, управленческой).

7. *Координация* – это согласование деятельности различных государственных органов для достижения общих целей и задач государственного управления.

8. *Контроль* – это установление соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственного управления и ее структуры требуемому стандарту и уровню, изучение и оценка результатов общего функционирования государственных органов, а также конкретных действий субъектов управления; установление со-

отношения намечаемого и сделанного в системе государственного управления.

9. *Регулирование* – использование методов и способов управления в процессе организации системы государственного управления и ее функционирования. Регулирование – это установление общеобязательных требований и процедур для объектов управления и различных субъектов права в целях обеспечения общественного порядка, безопасности, равенства участников экономических отношений, основ демократической конкуренции, прав и свобод граждан.

10. *Учет* – это фиксация информации, выраженной в количественной форме, о движении материальных ресурсов государственного управления, о результатах реализации управленческих отношений, полномочий государственных органов, государственных управленческих решений, о наличии и движении документов, имеющих важное значение для государственного управления в целом; это фиксирование в количественном выражении всех факторов, влияющих на организацию и функционирование государственного управления.

Учет предназначен для определения наличного количества каких-либо предметов, документов, фактов. Система учета, как правило, включает органы управления на федеральном, региональном, ведомственном и муниципальном уровнях, информационно-аналитические организации и центры сбора, обработки и передачи информации, инженерно-технические средства, а также нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность в соответствующей области.

II. Специфические (специальные) функции – характеризуют особенности деятельности конкретного субъекта государственного управления.

Учитывая изложенное, а также многочисленные направления взаимодействия ОВД с ОИВ субъектов РФ и ОМС по вопросам профилактики правонарушений для более четкого представления об их видовом разнообразии, направления (функции) взаимодействия целесообразно разделить по видам.

По сферам деятельности направления взаимодействия можно подразделить на следующие:

- 1) защита личности, общества и государства от противоправных посягательства;
- 2) обеспечение правопорядка и общественной безопасности на улицах, в местах массового пребывания и отдыха граждан и иных общественных местах;
- 3) обеспечение безопасности в домах частного и государственного жилищного фонда и на объектах жизнеобеспечения;
- 4) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 5) профилактика незаконной миграции;
- 6) профилактика правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних;

- 7) профилактика алкоголизма;
- 8) профилактика незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ, наркомании и правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ;
- 9) профилактика экстремистской деятельности, предотвращение расовой, этнической и конфессиональной дискриминации;
- 10) профилактика межнациональных (межэтнических) конфликтов;
- 11) профилактика правонарушений среди лиц, освобожденных из мест лишения свободы;
- 12) профилактика терроризма;
- 13) профилактика коррупции;
- 14) повышение уровня доверия граждан к правоохранительным органам, органам исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

По характеру управленческих задач, решаемых при осуществлении взаимодействия, направления взаимодействия ОВД с ОИВ субъектов РФ и ОМС в области профилактики правонарушений можно подразделить на общие, специальные и обеспечивающие.

К общим следует отнести:

- 1) прогнозирование и планирование мероприятий в области профилактики правонарушений;
- 2) правовое регулирование в области профилактики правонарушений;
- 3) организацию деятельности взаимодействующих субъектов в области профилактики правонарушений;
- 4) учет;
- 5) координация.

К специальным:

- 1) защиту личности, общества и государства от противоправных посягательств;
- 2) обеспечение правопорядка и общественной безопасности на улицах, в местах массового пребывания и отдыха граждан и иных общественных местах;
- 3) обеспечение безопасности в домах частного и государственного жилищного фонда и на объектах жизнеобеспечения;
- 4) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 5) профилактику незаконной миграции;
- 6) профилактику правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних;
- 7) профилактику алкоголизма;
- 8) профилактику незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, новых потенциально опасных пси-

хоактивных веществ, наркомании и правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ;

9) профилактику экстремистской деятельности, предотвращение расовой, этнической и конфессиональной дискриминации;

10) профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

11) профилактику правонарушений среди лиц, освобожденных из мест лишения свободы;

12) профилактику терроризма;

13) профилактику коррупции;

14) повышение уровня доверия граждан к правоохранительным органам, органам исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

К обеспечивающим:

1) правовое обеспечение;

2) материально-техническое обеспечение;

3) финансовое обеспечение;

4) информационно-аналитическое обеспечение;

5) научно-методическое обеспечение.

Для практического (прикладного) применения, исходя из анализа российского законодательства, законодательства субъектов РФ, муниципальных образований, направления взаимодействия по вопросам профилактики правонарушений в зависимости от *сферы, объекта управления и характера реализуемых задач* следует определить следующим образом:

1) *в области защиты личности, общества и государства от противоправного посягательства;*

- совершенствование системы профилактики правонарушений;
- разработка и реализация федеральных, региональных, муниципальных и отраслевых программ по профилактике правонарушений;
- развитие правовой грамотности и правосознания населения;
- выявление лиц, склонных к совершению правонарушений, и применение к ним мер профилактического воздействия;

- развитие системы профилактического учета лиц, склонных к совершению правонарушений, и контроля за ними;

- построение и развитие аппаратно-программного комплекса «Безопасный город»;

- информационно-аналитическое обеспечение;

- материально-техническое обеспечение;

- научно-методическое обеспечение;

2) *в области обеспечения правопорядка и общественной безопасности на улицах, в местах массового пребывания и отдыха граждан и иных общественных местах:*

- привлечение граждан и общественных объединений к участию в охране общественного порядка;

- построение и развитие аппаратно-программного комплекса «Безопасный город»;

- информационно-аналитическое обеспечение;

- материально-техническое обеспечение;

- научно-методическое обеспечение;

3) *в области обеспечения безопасности в домах частного и государственного жилищного фонда и на объектах жизнеобеспечения;*

4) *в области обеспечения безопасности дорожного движения:*

- развитие системы предупреждения опасного поведения участников дорожного движения;

- обеспечение безопасного участия детей в дорожном движении;

- повышение уровня технического состояния эксплуатируемых транспортных средств, их активной и пассивной безопасности;

- развитие системы организации движения транспортных средств и пешеходов, повышение безопасности дорожных условий;

- развитие системы оказания помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях;

- совершенствование нормативно-правового, организационного и научно-методического обеспечения деятельности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения;

- построение и развитие аппаратно-программного комплекса «Безопасный город»;

- информационно-аналитическое обеспечение;

- материально-техническое обеспечение;

5) *в области противодействия незаконной миграции:*

- совершенствование межведомственного взаимодействия;

- совершенствование информационной и разъяснительной работы с гражданами и работодателями в целях профилактики нарушений миграционного законодательства Российской Федерации;

- развитие механизмов общественного контроля за расследованием преступлений, общественного мониторинга, независимой экспертизы в целях предотвращения роста уровня ксенофобии, социальной, расовой, национальной или религиозной розни;

- материально-техническое обеспечение;

- научно-методическое обеспечение;

6) *в сфере защиты прав несовершеннолетних:*

- обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;

- разработка и реализация целевых федеральных, региональных и муниципальных программ по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

- организационно-методическое обеспечение и координация деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

- организация отдыха, досуга и занятости несовершеннолетних;

- социальная реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, и защита их социально-правовых интересов;

- распространение санитарно-гигиенических знаний среди несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей;

- пропаганда здорового образа жизни;

- выявление несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, а также семей, несовершеннолетние члены которых нуждаются в социальных услугах;

- выявление несовершеннолетних, склонных к совершению правонарушений, и применение к ним мер профилактического воздействия;

- выявление лиц, склоняющих несовершеннолетних к совершению правонарушений, и применение к ним мер профилактического воздействия;

- привлечение организаций, предприятий, учреждений различных форм собственности, региональных отделений политических партий и общественных движений, общественных организаций, религиозных конфессий, иных некоммерческих организаций, средств массовой информации к деятельности по профилактике правонарушений и безнадзорности несовершеннолетних;

- материально-техническое обеспечение;

- информационно-аналитическое обеспечение;

- научно-методическое обеспечение;

7) в области профилактики алкоголизма;

8) в области противодействия незаконному потреблению наркотических средств и психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ, наркомании и правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ:

- научно-методическое обеспечение в области профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании;

- совершенствование нормативного правового регулирования в области раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ;

- пропаганда здорового образа жизни и нетерпимого отношения к незаконному потреблению наркотических средств и психотропных веществ, наркомании;

- выявление причин и условий незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании и принятие мер по устранению таких причин и условий;

- установление единой государственной статистической отчетности в области функционирования системы профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании;

- реализация долгосрочных (федеральных) целевых программ и ведомственных программ, разработка и реализация региональных программ, направленных на осуществление мероприятий в сфере профилактики незаконного потребления наркотических средств, психотропных и одурманивающих веществ, наркомании;

- привлечение негосударственных организаций и граждан к борьбе с распространением наркомании и развитию сети учреждений медицинской реабилитации и социальной реабилитации больных наркоманией;

- выявление и побуждение больных наркоманией к лечению от наркомании и медицинской и (или) социальной реабилитации, а также побуждение лиц, эпизодически потребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, к прохождению профилактических мероприятий;

- развитие системы комплексной реабилитации и ресоциализации условно осужденных, осужденных с отсрочкой отбывания наказания, признанных в установленном порядке больными наркоманией и изъявивших перед судом желание добровольно пройти курс лечения от наркомании, медицинскую и социальную реабилитацию, а также лиц, освобождающихся из мест лишения свободы;

- информационно-аналитическое обеспечение;

9) *в сфере противодействия экстремистской деятельности, расовой, этнической и конфессиональной дискриминации:*

- выработка и реализация профилактических, воспитательных и пропагандистских мер, направленных на профилактику экстремистской деятельности;

- выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности и развитию социальных и межнациональных конфликтов;

- выявление субъектов экстремистской деятельности и применение к ним мер профилактического воздействия;

- совершенствование мер организационного и оперативного характера, направленных на профилактику экстремистской деятельности организаций и физических лиц;

- совершенствование законодательства, обеспечивающего условия для формирования толерантного поведения, профилактики проявлений экстремизма, национальной и религиозной нетерпимости;

- привлечение к профилактике экстремисткой деятельности общественных объединений и иных организаций, разделяющих принципы гражданского общества и толерантности;

- создание и применение в образовательных учреждениях всех уровней образовательных программ, направленных на формирование толерантного сознания, веротерпимости и обучение межкультурному диалогу;

- информационно-аналитическое обеспечение;

- научно-методическое обеспечение.

10) *в области профилактики правонарушений среди лиц, освобожденных из мест лишения свободы:*

- совершенствование механизмов социальной адаптации и реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы;

- информационно-аналитическое обеспечение;

- научно-методическое обеспечение;

11) *в области противодействия терроризму:*

- совершенствование системы противодействия идеологии терроризма;

- определение и совершенствование мер правового, организационного, оперативного, административного, режимного, военного и технического характера, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств;

- выявление субъектов террористической деятельности и применение к ним мер профилактического воздействия;

- совершенствование организации и взаимодействия с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в области профилактики терроризма;

- построение и развитие аппаратно-программного комплекса «Безопасный город»;

- материально-техническое обеспечение;

- информационно-аналитическое обеспечение;

- научно-методическое обеспечение.

12) *в области противодействия коррупции:*

- выявление и последующее устранение причин коррупции и условий ее возникновения;

- определение и реализация профилактических мер, направленных на снижение уровня коррумпированности общественных отношений;

- обеспечение участия институтов гражданского общества в профилактике коррупции;

- материально-техническое обеспечение;

- информационно-аналитическое обеспечение;

- научно-методическое обеспечение;

13) *в области повышения уровня доверия граждан к правоохранительным органам, органам исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления:*

- материально-техническое обеспечение;
- информационно-аналитическое обеспечение;
- научно-методическое обеспечение.

2.2.3 Понятие «форма взаимодействия». Форма, в свою очередь, представляет собой то или иное управленческое действие, имеющее внешнее проявление, или внешне выраженный результат управленческой деятельности (например, принятое управленческое решение). В этом и проявляется различие направлений и форм взаимодействия. Оно заключается в том, что направления представляют собой составные «блоки», части, которые в совокупности образуют содержание взаимодействия в определенной сфере деятельности. Формы же показывают, путем каких действий эти направления деятельности (функции) осуществляются.

Формы взаимодействия ОВД с ОИВ субъектов РФ и ОМС в области профилактики правонарушений – это однородные по своему характеру и правовой природе внешне выраженные группы совместных действий ОВД, ОИВ субъектов РФ и ОМС либо их общий результат, посредством которых осуществляются направления (функции) взаимодействия в указанной сфере.

Формы взаимодействия ОВД с ОИВ субъектов РФ и ОМС по вопросам профилактики можно подразделить:

- на организационные;
- функциональные.

К *организационным формам взаимодействия* можно отнести:

1. Установление правовых основ взаимодействия. Например, принятие нормативных правовых актов и иных правовых актов, направленных на профилактику правонарушений⁹².

⁹² См., например: Указ Президента РФ от 9 июня 2010 г. № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 24. Ст. 3015; Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 14 ноября 2013 г. № Пр-2685. Доступ из СПС «Консультант-Плюс»; закон Воронежской области от 8 июля 2013 г. № 109-ОЗ «О профилактике алкогольной зависимости у несовершеннолетних в Воронежской области» // Молодой коммунар. 2013. 16 июля; закон Красноярского края от 7 июля 2009 г. № 8-3610 «О противодействии коррупции в Красноярском крае». Доступ из СПС «Консультант-Плюс»; закон Приморского края от 2 декабря 2009 г. № 536-КЗ «О регулировании розничной продажи алкогольной продукции и профилактике алкоголизма на территории Приморского края» // Ведомости Законодательного собрания Приморского края. 2009. 7 декабря; закон Хабаровского края от 29 октября 2008 г. № 213 «Об организации профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2008. № 11 (76). Ч. 2; распоряжение губернатора Еврейской ав-

2. Образование совместных координационных и совещательных органов, таких как: координационное совещание по обеспечению правопорядка при высшем должностном лице⁹³; межведомственная комиссия по профилактике правонарушений при высшем органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а также на территории муниципального образования⁹⁴; антинаркотические комиссии в субъектах Российской Федерации и на территории муниципального образования⁹⁵; антитеррористические комиссии на территории субъекта Российской Федерации и муниципального образования⁹⁶, комис-

тономной области от 21 декабря 2015 г. № 520-рг «Об утверждении Порядка межведомственного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Еврейской автономной области при возникновении чрезвычайных происшествий с несовершеннолетними в Еврейской автономной области». Доступ из СПС «КонсультантПлюс» и др.

⁹³ Указ Президента РФ от 11 декабря 2010 г. № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка» // Российская газета. 2010. 13 декабря; распоряжение губернатора Хабаровского края от 23 декабря 2010 г. № 698-р «О координационном совещании по обеспечению правопорядка при губернаторе Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2010. № 12. Ч. 1.

⁹⁴ См., например: постановление Правительства Хабаровского края от 15 июля 2014 г. № 225-пр «О межведомственной комиссии по профилактике правонарушений при Правительстве Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2014. № 7. Ч. 2; постановление Администрации Вяземского муниципального района от 15 октября 2014 г. № 1197 «О межведомственной комиссии по профилактике правонарушений на территории Вяземского муниципального района в новой редакции» // Вестник Вяземского муниципального района Хабаровского края. 2014. 10 ноября и др.

⁹⁵ Указ Президента РФ от 18 октября 2007 г. № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 43. Ст. 5167; постановление губернатора Хабаровского края от 21 января 2008 г. № 6 «Об антинаркотической комиссии Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2008. № 1(66); постановление администрации Амурского муниципального района от 28 сентября 2015 г. № 728 «Об утверждении административного регламента деятельности антинаркотической комиссии Амурского муниципального района». Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; постановление мэра города Хабаровска от 23 октября 2008 г. № 3224 «Об антинаркотической комиссии г. Хабаровска» // Хабаровские вести. 2008. 28 октября и др.

⁹⁶ Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» // Российская газета. 2006. 17 февраля; Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации: утв. Президентом РФ 5 октября 2009 г. // Российская газета. 2009. 20 октября; Указ Президента РФ от 26 декабря 2015 г. № 664 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 52. Ч. 1. Ст. 7591; постановление губернатора Хабаровского края от 19 февраля 2007 г. № 23 «Об антитеррористической комиссии Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2007. № 2 (55); постановление администрации Вяземского муниципального района от 13 мая 2015 г. № 467 «Об утверждении антитеррористической комиссии Вяземского муниципального района» // Вестник Вяземского муниципального района Хабаровского края. 2015. № 4; рас-

сия по координации работы по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях⁹⁷.

3. Принятие комплексных программ профилактики правонарушений, экстремистской деятельности, терроризма, алкоголизма, наркомании, межнациональных (межэтнических) конфликтов, а также в области обеспечения безопасности дорожного движения, планов совместных мероприятий, в том числе касающихся деятельности в особых условиях⁹⁸.

поряжение мэра города Хабаровска от 31 мая 2005 г. № 1351-р «Об утверждении Положения об антитеррористической комиссии города Хабаровск» // Хабаровские вести. 2008. 29 февраля и др.

⁹⁷ Указ Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29. Ч. 2. Ст. 4477; постановление губернатора Хабаровского края от 9 октября 2015 г. № 101 «Об утверждении Положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Хабаровском крае» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2015. Ч. 3. № 9; постановление администрации Советско-Гаванского муниципального района от 2 декабря 2014 г. № 2159 «Об антикоррупционной комиссии Советско-Гаванского муниципального района» // Официальный сайт администрации Советско-Гаванского муниципального района. URL: <http://sovgavan-rayon.ru> (дата обращения: 02.12.2014) и др.

⁹⁸ Постановление Правительства Еврейской автономной области от 23 октября 2015 г. № 480-пп «О государственной программе Еврейской автономной области «Профилактика правонарушений и преступлений в Еврейской автономной области» на 2016-2018 годы». Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; постановление Правительства Хабаровского края от 31 декабря 2013 г. № 482-пр «Об утверждении государственной Программы Хабаровского края «Обеспечение общественной безопасности и противодействие преступности в Хабаровском крае» // Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края. URL: <http://laws.khv.gov.ru/> (дата обращения: 20.1.2014); распоряжение Правительства Хабаровского края от 6 марта 2015 г. № 104-рп «Об утверждении плана мероприятий по реализации на территории Хабаровского края в 2015-2017 годах Стратегии развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.3.2015); постановление администрации города Комсомольска-на-Амуре от 4 декабря 2013 г. № 3925-па «Об утверждении мероприятий по профилактике наркомании и противодействию незаконному обороту наркотиков на территории муниципального образования городской округ "Город Комсомольск-на-Амуре" на 2014-2020 годы». Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; постановление Правительства Еврейской автономной области от 31 октября 2013 г. № 580-пп «О государственной программе "Правопорядок и безопасность дорожного движения в Еврейской автономной области" на 2014-2018 годы». Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17 июня 2014 г. № 489 «О государственной программе Санкт-Петербурга "Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в Санкт-Петербурге" на 2015-2020 годы» // Официальный сайт администрации Санкт-Петербурга. URL: www.gov.spb.ru (дата обращения: 08.07.2014) и др.

4. Совместное планирование проводимых мероприятий.

5. Согласование принимаемых решений.

6. Реализация мероприятий по развитию системы организации движения транспортных средств и пешеходов и повышению безопасности дорожных условий:

а) разработка методик определения и ликвидации наиболее опасных участков дорог и планирование дорожных сетей с учетом требований их безопасности;

б) разработка эффективных схем, методов и средств организации дорожного движения и требований к техническим средствам организации дорожного движения;

в) разработка требований к транспортному планированию городов (в том числе в части определения мест для стоянок и парковок), обеспечивающему безопасное участие в дорожном движении транспортных средств и пешеходов;

г) создание условий для обеспечения своевременности прибытия служб на место дорожно-транспортного происшествия;

д) разработка и внедрение стандартов соответствия транспортной инфраструктуры требованиям качества и безопасности участников дорожного движения, а также стандартов ее обслуживания;

е) создание единых центров управления дорожным движением.

7. Реализация мероприятий по развитию системы оказания помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях:

а) разработка комплекса современных образцов компьютерных тренажеров, мультимедийных средств и анимационных фильмов для обучения участников дорожного движения и специалистов экстренных служб практическим навыкам оказания помощи пострадавшим и ликвидации последствий дорожно-транспортных происшествий;

б) разработка и внедрение новых технологий и методов оказания первой и экстренной медицинской помощи;

в) оборудование улично-дорожной сети устройствами аварийно-вызывной связи;

г) развитие инфраструктуры оказания помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях.

8. Реализация мероприятий по совершенствованию организационного и методического обеспечения деятельности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения:

а) разработка и внедрение эффективных механизмов взаимодействия с субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями и принципов субсидиарной ответственности всех уровней власти за результативность деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения;

б) разработка и внедрение эффективных механизмов координации и контроля программной деятельности по повышению безопасности дорожного движения;

в) развитие институтов саморегулируемых организаций;

г) внедрение информационно-коммуникационных технологий в деятельность по обеспечению безопасности дорожного движения, а также развитие многопараметрической информационно-аналитической системы прогнозирования и моделирования ситуации в области обеспечения безопасности дорожного движения;

д) создание в субъектах Российской Федерации центров фото-видеофиксации административных правонарушений в области дорожного движения;

9. Реализация мероприятий по построению и развитию комплекса «Безопасный город» в субъектах Российской Федерации, муниципальных образований;

10. Создание и формирование информационных банков данных:

а) единого реестра предприятий торговли и питания, допустивших продажу несовершеннолетним табачных и винно-водочных изделий, а также предприятий, не принявших достаточных мер по предупреждению данного нарушения;

б) о безнадзорных несовершеннолетних, доставленных в территориальные органы МВД России, а также несовершеннолетних, совершивших правонарушения;

в) иные.

К функциональным формам взаимодействия можно отнести:

1. Проведение совместных совещаний (например, с руководителями и специалистами органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних края, осуществляющих работу по выявлению несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, индивидуальную профилактическую работу с данной категорией, а также их социально-педагогическую реабилитацию).

2. Проведение совместных инструктажей, в том числе учений и тренировок (например, межведомственных антитеррористических учений и тренировок; учебных тренировок с персоналом государственных учреждений здравоохранения, социальной защиты населения, образования, культуры и спорта; совместных инструктажей сил, заступающих на охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; тактико-специальных учений по вопросам взаимодействия служб, привлекаемых к оказанию помощи пострадавшим и ликвидации последствий дорожно-транспортных происшествий).

3. Проведение совместных мероприятий:

1) в области защиты личности, общества и государства от противоправных посягательств, а также обеспечения правопорядка и общественной безопасности на улицах, в местах массового пребывания и отдыха граждан и иных общественных местах:

а) проведение разъяснительной работы с населением, в том числе через средства массовой информации:

- по вопросам добровольной выдачи незаконно хранящегося оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ;

- по вопросам постановки квартир и иных мест хранения имущества на централизованную охрану;

- о порядке действий при совершении в отношении граждан правонарушений и преступлений;

- о порядке и условиях возмездного изъятия оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств;

- о порядке и условиях информирования органов внутренних дел о местах незаконного хранения оружия, о лицах, незаконно хранящих оружие, а также о подготавливаемых преступлениях, совершение которых планируется с применением оружия;

- по вопросам соблюдения положений действующего законодательства в части установления ограничений продажи пива и другой алкогольной продукции;

б) создание общественных приемных и проведение встреч с гражданами по вопросам профилактики правонарушений;

в) проведение мероприятий с собственниками жилья, представителями домовых комитетов, управляющих компаний по оборудованию подъездов жилых домов домофонами, входов во вспомогательные помещения домов запорными устройствами;

г) проведение совместных рейдов по обследованию технических помещений многоквартирных домов в целях недопущения возможности проникновения посторонних лиц;

д) обеспечение охраны и правопорядка при проведении массовых мероприятий;

е) проведение разъяснительной работы по вопросам соблюдения положений действующего законодательства в части установления ограничений продажи пива и другой алкогольной продукции;

ж) проведение мероприятий по вовлечению населения в деятельность по охране общественного порядка:

- проведение разъяснительной работы среди трудовых коллективов района в целях создания добровольных формирований по охране общественного порядка на территории района (добровольных народных дружин), оказание помощи в их деятельности;

- проведение ежегодных смотров-конкурсов «Лучшая народная дружина», «Лучший народный дружинник», «Лучший участковый уполномоченный полиции по взаимодействию с народными дружинами»;

з) осуществление контроля за технической укрепленностью и противопожарной безопасностью объектов, в том числе противопожарной защищенностью склада хранения материальных ресурсов,

хранения финансовых и материальных ценностей, за сохранностью денежных средств при их транспортировке;

и) установка видеокамер с выводением видеоинформации в дежурные части территориальных органов МВД России на районном уровне;

к) проведение работы по подключению «тревожных кнопок» в учреждениях здравоохранения, образования, социальной защиты, культуры для экстренного вызова полиции;

л) иные мероприятия;

2) в области защиты прав несовершеннолетних:

а) демонстрация видеороликов по вопросам профилактики наркомании, алкоголизма, правонарушений, пропаганды здорового образа жизни;

б) проведение акций, лекториев, конкурсов, лекций, бесед и т.д., направленных на пропаганду здорового образа жизни;

в) распространение листовок, буклетов по вопросам профилактики правонарушений, алкоголизма, наркомании и формирования мотивации к ведению здорового образа жизни;

г) проведение профилактической работы с семьями, попавшими в трудную жизненную ситуацию;

д) проведение среди обучающихся образовательных организаций разъяснительной работы об ответственности за совершение правонарушений и преступлений, в том числе связанных с хищениями чужого имущества, заведомо ложными сообщениями об актах терроризма, экстремистской деятельностью;

е) проведение совместных рейдов:

- по выявлению фактов продажи несовершеннолетним спиртных напитков, а также несовершеннолетних, употребляющих спиртные напитки, наркотические или одурманивающие вещества;

- выявлению семей, находящихся в социально опасном положении, трудной жизненной ситуации;

- выявлению случаев и фактов жестокого обращения с детьми или фактов ненадлежащего исполнения родителями (законными представителями) несовершеннолетних своих обязанностей по воспитанию и содержанию детей;

- выявлению безнадзорных несовершеннолетних;

- по местам жительства несовершеннолетних, осужденных к наказанию без изоляции от общества;

- в образовательных организациях, общежитиях и иных местах концентрации несовершеннолетних в целях выявления и разоблачения групп несовершеннолетних антиобщественной направленности;

ж) проведение информационных встреч с несовершеннолетними, осужденными к наказанию без изоляции от общества;

з) оказание комплексной помощи подросткам, освободившимся из мест лишения свободы, осужденным к наказанию без изоляции от общества;

и) проведение проверок по местам жительства женщин, осужденных к мерам наказания, не связанным с лишением свободы, имеющих малолетних детей;

к) вовлечение несовершеннолетних, состоящих на профилактических учетах, в культурно-массовые, физкультурные и спортивные мероприятия;

л) вовлечение несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, в занятия спортом, кружки, клубы по интересам;

м) проведение профилактической работы с семьями, в которых имелись факты самовольного ухода детей, оставшихся без попечения родителей. Выяснение и принятие мер по недопущению самовольных уходов данной категории детей из учреждений профессионального образования;

н) проведение в летний период в загородных центрах и оздоровительных лагерях профилактической работы с подростками, в том числе находящимися в социально опасном положении;

о) проведение профилактических бесед правовой направленности с учащимися сотрудниками правоохранительных органов, в том числе с привлечением представителей православной церкви;

п) правовое обучение детей и подростков через предметы учебного плана «Право», «Обществознание», «Граждановедение», факультативные, элективные курсы, индивидуальные занятия и кружковую работу;

р) иные мероприятия;

3) в области профилактики алкоголизма и наркомании:

а) проведение добровольного тестирования учащихся и студентов образовательных организаций на предмет раннего выявления незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ;

б) консультирование по вопросам профилактики и лечения от наркомании, медицинской и социальной реабилитации службами «телефонов доверия», в режиме «горячей линии», другими интерактивными способами доведения информации;

в) иные мероприятия;

4) в области обеспечения безопасности дорожного движения:

а) проведение рейдов по выявлению и пресечению деятельности юридических и физических лиц, занимающихся незаконной перевозкой пассажиров на автомобильном транспорте;

б) проведение мероприятий по развитию системы предупреждения опасного поведения участников дорожного движения:

- развитие системы информационного воздействия на население в целях формирования негативного отношения к правонарушениям в сфере дорожного движения;

- проведение пропагандистских кампаний, направленных на формирование у участников дорожного движения стереотипов законопослушного поведения и понимание неотвратимости наказания;

- вовлечение в информационную и профилактическую деятельность автотранспортных предприятий, страховых организаций, автошкол, общественных и профессиональных объединений;

- разработка законодательных, организационных и методологических основ и создание сети центров по подготовке водителей транспортных средств;

- улучшение качества контроля за соблюдением водителями и пешеходами требований безопасности дорожного движения;

- иные мероприятия;

в) мероприятия по обеспечению безопасного участия детей в дорожном движении:

- создание федеральных экспериментальных центров (полигонов) «Детский автогород»;

- развитие в субъектах Российской Федерации сети базовых, муниципальных и мобильных детских автогородков, учебных площадок и учебно-методических центров сопровождения деятельности по профилактике детского дорожно-транспортного травматизма и оснащение их техническими средствами и научно-методическими материалами;

- организация работы по профилактике детского дорожно-транспортного травматизма в детских дошкольных учреждениях и школах (создание уголков и кабинетов безопасности дорожного движения, подготовка учебных программ и методических материалов для проведения занятий с детьми по безопасному участию в дорожном движении, подготовка и повышение квалификации преподавателей, организация внеклассной работы и др.);

- организация и стандартизация перевозок детей специализированными транспортными средствами («школьный автобус»);

- иные мероприятия;

г) мероприятия по повышению уровня технического состояния эксплуатирующихся транспортных средств, их активной и пассивной безопасности предусматривает стимулирование внедрения и использования новых технологий для минимизации человеческой ошибки при управлении транспортным средством, обеспечение мер поддержания транспортных средств в технически исправном состоянии, а также внедрение современных средств активной и пассивной безопасности транспортных средств:

- разработка требований к конструктивной, активной и пассивной безопасности транспортных средств;

- совершенствование системы подготовки и непрерывного повышения квалификации специалистов, ответственных за обеспечение безопасного функционирования автомобильного транспорта;

- разработка и внедрение интеллектуальных транспортных систем на автомобильном транспорте;

- оснащение уполномоченных специалистов техническими средствами контроля за соблюдением владельцами транспортных средств установленных требований по параметрам перевозок при использовании цифровых тахографов;

- реализация мер поддержания транспортных средств в технически исправном состоянии, а также ужесточение контроля за техническим состоянием транспортных средств и их безопасностью;

- д) привлечение детей к проведению профилактической работы по предупреждению дорожно-транспортного травматизма среди сверстников, развитие сети отрядов юных инспекторов движения, иных профильных объединений учащихся;

- е) проведение лекций и бесед с различными категориями участников дорожного движения в организациях и общественных формированиях;

- ж) организация профилактической работы во время школьных каникул (проведение бесед, массовых мероприятий, специальных профильных смен в оздоровительных лагерях);

- з) иные мероприятия;

- 5) в области противодействия коррупции:

- а) проведение просветительских и воспитательных мероприятий, приуроченных к Международному дню борьбы с коррупцией 9 декабря;

- б) проведение просветительских и воспитательных мероприятий по разъяснению ответственности за совершение преступлений коррупционной направленности в период оказания гражданам бесплатной юридической помощи;

- в) иные мероприятия;

- б) в области противодействия терроризму и экстремизму:

- а) разъяснение населению, в том числе с использованием СМИ, сущности терроризма и его общественной опасности с участием представителей общественных организаций, религиозных организаций и конфессий, правоохранительных органов;

- б) осуществление социальной реабилитации граждан, отбывших наказание за совершение преступлений террористической и экстремистской направленности;

- в) проведение мероприятий, посвященных Дню солидарности в борьбе с терроризмом;

- г) проведение разъяснительной работы с руководителями торговых центров, рынков, предприятий розничной торговли о целесооб-

разности оборудования данных объектов системами видеонаблюдения и кнопками экстренного вызова полиции;

д) проведение мероприятий, направленных на развитие национальных культур народов, проживающих на территории муниципального образования, субъекта Российской Федерации;

е) проведение дополнительных (внеплановых) обследований потенциально опасных объектов (энергетики, водоснабжения, взрыво- и пожароопасных предприятий), мест массового пребывания людей накануне важных общественно-политических, массовых мероприятий;

ж) осуществление проверки деятельности общественных объединений, религиозных и иных некоммерческих организаций;

з) содействие религиозным организациям в подготовке и проведении мероприятий, направленных на развитие межконфессионального диалога и сотрудничества в целях укрепления мира и согласия;

и) проведение мероприятий по выявлению фактов осквернения зданий и иных сооружений, в том числе посредством нанесения нацистской атрибутики или символики, лозунгов экстремистского характера;

й) иные мероприятия;

7) в области противодействия незаконной миграции:

а) проведение работы, направленной на профилактику правонарушений среди иностранных граждан, повышение их правовой культуры, предотвращение незаконной миграции, а также легализацию трудовых доходов;

б) проведение оперативно-профилактических мероприятий, направленных на выявление и привлечение к ответственности руководителей и должностных лиц предприятий и организаций различных форм собственности, нарушающих установленный порядок привлечения иностранной рабочей силы;

в) иные мероприятия.

4. Проведение конкурсов, акций, фестивалей:

а) проведение фестивалей молодежной уличной культуры;

б) проведение молодежных профилактических акций «Самое ценное – это жизнь, от вредных привычек откажись!», «Выбери жизнь» в социально значимые даты;

в) проведение конкурсов по пропаганде здорового образа жизни, в том числе среди молодежных агитбригад, муниципальных молодежных центров;

г) проведение конкурсов на лучшую организацию воспитательной работы, направленной на профилактику алкоголизма, табакокурения, незаконного потребления наркотических средств, психотропных веществ, наркомании, среди профессиональных образовательных организаций, в том числе в общежитиях профессиональных образовательных организаций;

д) проведение широкомасштабных акций «Внимание – дети!», «Внимание – пешеход!», «Вежливый водитель», «Зебра» и др.;

е) проведение конкурсов-смотров на лучшие издания, пропагандирующие безопасность дорожного движения;

ж) проведение конкурсов и соревнований по знанию Правил дорожного движения;

з) проведение соревнований юношеских автомобильных школ, автовеломотокартклубов;

и) иные мероприятия.

5. Проведение совместных семинаров-совещаний:

а) по проблемам в области профилактики правонарушений, защиты личности, общества и государства от противоправных посягательства, а также обеспечения правопорядка и общественной безопасности на улицах, в местах массового пребывания и отдыха граждан и иных общественных местах:

б) с педагогами, инспекторами подразделений по делам несовершеннолетних МВД России по раннему выявлению детей, склонных к употреблению психоактивных веществ, а также детей с психическими отклонениями;

в) по проблемам профилактики правонарушений среди школьников;

г) иные мероприятия.

6. Проведение ежегодного мониторинга:

а) наркоситуации;

б) профилактики правонарушений;

в) информационного пространства в целях недопущения распространения призывов к нарушению общественного порядка, возникновению межэтнических конфликтов, пропаганды экстремистской идеологии;

г) ключевых показателей состояния межнациональных отношений в российских регионах и социологического исследования по вопросам формирования общероссийской гражданской нации;

д) вредных привычек среди несовершеннолетних в целях раннего выявления несовершеннолетних группы риска, начавших употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, до возникновения у них признаков алкогольной зависимости, а также несовершеннолетних с факторами высокого риска раннего начала употребления алкогольной и спиртосодержащей продукции и возникновения алкогольной зависимости;

е) в иных сферах (по иным направлениям).

7. Проведение социологических исследований:

а) по определению масштабов распространения незаконного употребления наркотиков;

б) по вопросу удовлетворенности населения состоянием общественного порядка;

в) по иным вопросам.

8. Проведение «круглых столов»:

а) для студентов, учащихся, руководителей образовательных организаций по теме «Национальная толерантность – основа крепкого общества» с участием представителей религиозных конфессий, национальных объединений, молодежных организаций и движений;

б) для студентов, учащихся, руководителей образовательных организаций по проблемам в области обеспечения безопасности дорожного движения с участием молодежных организаций и движений, представителей правоохранительных и иных государственных органов, органов местного самоуправления;

в) с участием представителей общественных организаций, правоохранительных органов по вопросам реализации на территории края антикоррупционной политики, пропаганды в средствах массовой информации негативного отношения к коррупции;

г) с участием представителей религиозных конфессий, национальных объединений, молодежных организаций и движений по проблемам профилактики экстремизма и терроризма;

д) по иным темам.

9. Проведение семинаров-тренингов:

а) для специалистов органов исполнительной власти и местного самоуправления края, специалистов краевых и муниципальных учреждений в сфере образования, здравоохранения, культуры, в том числе секретарей антинаркотических комиссий городских округов и муниципальных районов края, специалистов муниципальных библиотек;

б) по подготовке добровольцев из числа молодежного актива для работы по популяризации здорового образа жизни и профилактике незаконного потребления наркотических средств, психотропных веществ, наркомании;

в) по иным направлениям.

10. Проведение форумов, конференций, в том числе секций:

а) по профилактике поведенческих болезней, социальной адаптации молодежи, склонной к девиантному поведению и употреблению психоактивных веществ;

б) по вопросам безопасности дорожного движения;

в) по вопросам профилактики детского дорожно-транспортного травматизма;

г) по вопросам межнационального и конфессионального согласия;

д) по вопросам обеспечения правопорядка и общественной безопасности в общественных местах;

е) по иным вопросам.

11. Проведение целевых проверок, профилактических (специальных) мероприятий по устранению факторов, способствующих совершению правонарушений:

а) комплексных профилактических мероприятий по противодействию незаконному обороту наркотиков, уничтожению наркосодержащих растений, пресечению каналов поступления наркотиков в незаконный оборот (например, профилактическая операция «Мак»);

б) профилактических мероприятий на объектах, представляющих высокую социальную значимость или имеющих техногенно опасные производства;

в) обследований потенциально опасных и критически важных объектов (энергетики, водоснабжения, взрыво- и бактериологически опасных предприятий, объектов транспортной инфраструктуры, мест массового пребывания людей), в том числе мест хранения химически опасных, радиоактивных, бактериологических веществ, на предмет выявления их антитеррористической уязвимости;

г) ежегодной межведомственной комплексной профилактической операции «Подросток»;

д) целевых профилактических мероприятий в области безопасности дорожного движения перед началом и по окончании учебного года;

е) комплексных оперативно-профилактических мероприятий с целью выявления иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконно находящихся на территории Российской Федерации или нарушающих режим пребывания;

ж) по иным направлениям.

12. Совместное оказание помощи подчиненным органам, а также обучение кадров:

а) оказание методической помощи органам исполнительной власти и местного самоуправления края в вопросах организации работы по профилактике правонарушений;

б) оказание методической помощи органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по вопросам реализации кадровой политики на муниципальной службе, в том числе по работе комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов;

в) проведение обучающих семинаров по тематике противодействия терроризму;

г) организация подготовки кадров, осуществляющих психологическое, медико-педагогическое и правовое сопровождение при решении задач по профилактике беспризорности и правонарушений среди несовершеннолетних;

д) по иным направлениям.

13. Проведение совместных занятий:

а) с педагогическим составом детских дошкольных и образовательных учреждений, например, по теме: «Меры безопасности при совершении террористического акта в детских дошкольных и образовательных учреждениях. Порядок первоочередных действий, необхо-

димая линия поведения персонала и учащихся при совершении (угрозе) взрыва, захвата»;

б) на курсах оказания помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях;

в) на курсах повышения квалификации педагогических работников;

г) по иным направлениям.

14. Изучение и распространение положительного опыта (в том числе зарубежного), взаимное использование возможностей взаимодействующих субъектов для повышения квалификации работников (например, обобщение опыта работы школ по изучению правил безопасного поведения на улицах и дорогах, участие в разработке примерных планов общешкольных мероприятий по профилактике детского дорожно-транспортного травматизма на предстоящий учебный год, обеспечении наглядными пособиями).

15. Взаимный обмен информацией:

а) о выявлении фактов проявлений экстремизма на национальной и религиозной почве со стороны указанных объединений, в том числе возможных попыток распространения экстремистской идеологии и литературы;

б) о выявлении фактов свободного доступа на объекты повышенной опасности;

в) по иным фактам.

16. Обмен нормативными правовыми актами, информационно-аналитическими материалами, а также методическими разработками, касающимися вопросов противодействия правонарушениям:

а) разработка, изготовление и распространение методических пособий для учителей общеобразовательных организаций по вопросам профилактики правонарушений и борьбы с преступностью, формирования мотивации к ведению здорового образа жизни;

б) разработка и издание учебно-методических пособий и комплектов плакатов по оказанию помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях;

в) подготовка ежедневных информационных материалов для СМИ об изменениях в организации, условиях дорожного движения, о наличии препятствий, автомобильных заторов и других проблемах безопасности дорожного движения;

г) разработка методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждении и действиях, направленных на ликвидацию их последствий;

д) разработка рекомендаций по взаимодействию органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской

Федерации и органов местного самоуправления с общественными объединениями по вопросам адаптации и интеграции мигрантов;

е) иное.

17. Коллегиальная подготовка информации для представления в вышестоящие органы.

18. Информационно-пропагандистское сопровождение взаимодействия органов внутренних дел, органов исполнительной субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления:

а) распространение печатной продукции (буклеты, плакаты, брошюры, памятки, листовки, журналы) по тематике профилактики правонарушений (в сфере незаконного оборота оружия и боеприпасов, терроризма и экстремизма, коррупции, алкоголизма, профилактики рецидивной преступности, наркомании и преступности среди несовершеннолетних);

б) размещение постоянных рубрик правоохранительной направленности о результатах деятельности территориальных органов МВД России (в том числе профилактика правонарушений, раскрытие преступлений, криминогенная ситуация);

в) освещение в средствах массовой информации деятельности органов государственной власти, местного самоуправления в сфере профилактики правонарушений, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности;

г) размещение на официальных порталах субъектов Российской Федерации, высших органов исполнительной власти, а также территориальных органов МВД России информации о работе коллегиальных совещательных, координационных органов по вопросам обеспечения общественной безопасности, а также о проводимых мероприятиях в данной сфере;

д) размещение и трансляция на видеоэкранах в общественных местах видеороликов по вопросам профилактики правонарушений (в сфере незаконного оборота наркотиков, оружия и боеприпасов, терроризма и экстремизма, коррупции, алкоголизма, профилактики рецидивной преступности, правонарушений среди несовершеннолетних);

е) размещение социальной наружной рекламы по вопросам профилактики правонарушений (в сфере незаконного оборота оружия и боеприпасов, терроризма и экстремизма, коррупции и т.д.);

ж) создание и ведение тематических телепередач по пропаганде культуры поведения участников дорожного движения;

з) распространения брошюр, плакатов, листовок, памяток, рисунков и обращений к населению по безопасности дорожного движения, деятельности Госавтоинспекции;

и) участие представителей правоохранительных органов в качестве консультантов и рецензентов изданий, кино-, видеопродукции, социальной рекламы, сценических постановок по безопасности дорожного движения, а также содействие в организации дальнейшего их использования;

й) организация трансляций обращений к участникам дорожного движения посредством радиоустановок (громкоговорящих установок) на вокзалах, предприятиях, в общественном транспорте, крупных торговых центрах, а также в иных общественных местах;

к) подготовка специализированных передач по вопросам профилактики терроризма для последующей их трансляции на местных телеканалах и радиостанциях;

л) подготовка ежедневных информационных материалов для СМИ об изменениях в организации, условиях дорожного движения, о наличии препятствий, автомобильных заторов и других проблемах безопасности дорожного движения;

м) размещение информации антитеррористического содержания, в том числе видеороликов, в социальных сетях, региональных информационных ресурсах сети Интернет;

н) иные мероприятия.

19. Заслушивание на заседаниях координационных и совещательных органов отчетов о проделанной работе и ее результатах, в том числе на собраниях, на заседаниях в иных органах отчетов отдельных должностных лиц (например, отчет участкового уполномоченного полиции перед населением о проделанной работе, отчет руководителя территориального органа МВД России о проведенной работе перед представительным органом муниципального образования).

Таким образом, под взаимодействием органов внутренних дел с ОИВ субъектов РФ и ОМС по вопросам профилактики правонарушений следует понимать совместную согласованную деятельность, осуществляемую в установленном порядке, по реализации стоящих задач и достижению общих целей в указанной сфере в определенных формах с помощью установленных методов, сил и средств.

Направления взаимодействия ОВД, ОИВ субъектов РФ и ОМС – это согласованная деятельность ОВД, ОИВ субъектов РФ и ОМС, осуществляемая на основе федеральных законов и подзаконных правовых актов для успешного исполнения общих функций и достижения общей цели в конкретно определенной сфере.

Формы взаимодействия ОВД с ОИВ субъектов РФ и ОМС в области профилактики правонарушений представляют собой однородные по своему характеру и правовой природе внешне выраженные группы совместных действий ОВД, ОИВ субъектов РФ и ОМС либо их общий результат, посредством которых осуществляются направления (функции) взаимодействия в указанной сфере.

§ 2.3. Процедура взаимодействия органов внутренних дел с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по вопросам профилактики правонарушений

Взаимодействие органов внутренних дел с органами исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления по вопросам профилактики правонарушений чрезвычайно разнообразно и должно разрабатываться под конкретный ее вид. Поэтому подробно изложить механизм реализации соответствующего взаимодействия возможно лишь путем скрупулезной регламентации каждого вида направления взаимодействия с учетом выбранных форм.

Вместе с тем в теории административного права и процесса выработан универсальный механизм последовательных действий, который в наиболее общих формах может раскрыть последовательность любых управленческих действий, в том числе направленных на взаимодействие по вопросам профилактики правонарушений.

Отдельные элементы такой последовательности называются процессуальными стадиями, следование которым в процессе государственного управления приводит к необходимому управленческому результату.

К таким стадиям относят:

Первая стадия – возбуждение управленческого дела.

Вторая стадия – подготовительная (проработка организационных, правовых, технических, финансовых, материальных, кадровых, территориальных, предметных и иных деталей взаимодействия).

Третья стадия – рассмотрение и принятие по управленческому делу решения (согласование деталей и принятие протокола (регламента или плана) взаимодействия).

Четвертая стадия – пересмотр решения (уточнение протокола (регламента или плана) взаимодействия в случае каких-либо неучтенных на стадии принятия решения деталей протокола (плана) взаимодействия).

Пятая стадия – исполнение окончательно принятого управленческого решения (реализация протокола (регламента или плана) взаимодействия).

Первая стадия (начало управленческого дела)

На этой стадии определяются:

- *предмет* (направления) взаимодействия. Например, профилактика правонарушений несовершеннолетних в области безопасности дорожного движения, противодействие экстремизму, наркотизму, незаконной торговле, привлечение граждан к участию в охране общественного порядка, формирование у граждан устойчивого критического отношения к правонарушениям амбивалентного типа или, напри-

мер, обсуждение порядка совместных действий, распределение или перераспределение полномочий в указанных выше сферах и т.д.

Конкретное направление взаимодействия определяется, исходя из прогнозов и сложившейся криминогенной и (или) административно-деликтной ситуации. К этому можно добавить степень важности общественных отношений, ценность которых может резко возрасти в случае изменения их законодательного регулирования. Например, запрет на продажу алкоголя или табака в ночное время, бесспорно, будет провоцировать незаконную торговлю соответствующих товаров. Появление в социальных сетях «информационных сбросов» о систематических насильственных действиях в отношении отдельных групп лиц, объединенных одной социальной, расовой, национальной или религиозной идентичностью, может спровоцировать ответный рост экстремистских настроений;

- *цель* взаимодействия. Например, снижение количества совершаемых правонарушений за период времени, аналогичный предыдущим; снижение уровня латентности совершаемых правонарушений; повышения уровня доверия населения к правоохранительным органам; улучшение состояния правоохраны общественных отношений, ставших предметом профилактики от противоправного посягательства;

- *субъекты* взаимодействия (государственные и муниципальные органы (аппараты, департаменты, управления, комитеты, отделы, отделения, в том числе государственные и муниципальные СМИ), а также иные субъекты, например, общественные объединения граждан) с учетом их функций и компетенции.

Например, по вопросам профилактики незаконной торговли субъектами взаимодействия выступают управление организации охраны общественного порядка территориального органа МВД России на региональном уровне (по линии ОВД), аппарат уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте РФ (по линии ОИВ субъекта РФ), управление (отдел) торговли, питания и бытового обслуживания муниципального образования (по линии ОМС), а также ассоциация рестораторов, некоммерческие партнерства саморегулируемых организаций и т.д. К субъектам, освещающим это мероприятие, можно отнести государственные региональные и муниципальные газеты, гостелерадиокомпании.

Форма реализации первой стадии – информационное письмо (отправленное по почте, электронной почте, факсимильной связью); телеграмма; телефонограмма; сообщения в СМИ.

Вторая стадия (расследование)

Между субъектами взаимодействия:

- *уточняется предмет* (направление) взаимодействия. Необходимость в этом возникает в случае дополнительных предложений, поступающих в инициативный орган территориального органа МВД

России на региональном уровне из предполагаемых субъектов взаимодействия ОИВ субъектов РФ и (или) ОМС. Например, предложение расширить взаимодействие по профилактике молодежного экстремизма до профилактики экстремизма в целом или, наоборот, предложение сконцентрировать усилия на противодействии молодежному экстремизму в конкретных его проявлениях (например, нетерпимость по национальной, религиозной или языковой принадлежности);

- *уточняются субъекты* взаимодействия. Необходимость в этом возникает в связи с уточнением предмета взаимодействия, а также возможных инициатив ранее не приглашенных субъектов;

- *определяется круг конкретных должностных лиц* (как правило, из числа руководителей аппарата, департамента, управления, комитета, отдела или отделения территориального органа МВД России на региональном уровне, ОИВ субъектов РФ и ОМС), уполномоченных принимать решения о взаимодействии, а также назначать «своих» представителей для подготовки и осуществления непосредственного взаимодействия. Как правило, такие должностные лица назначаются из числа наиболее опытных и подготовленных государственных и (или) муниципальных служащих, способных на высоком профессиональном уровне осуществлять полномочия в сфере предмета профилактики;

- *определяется форма, время и место взаимодействия.*

Формы взаимодействия ОВД с ОИВ субъектов РФ и ОМС по вопросам профилактики разделяются на организационные и функциональные⁹⁹.

Время и место взаимодействия устанавливаются в зависимости от выбранной формы и направления взаимодействия. В большинстве случаев местом выбираются помещения взаимодействующих субъектов, технически приспособленные для публичных выступлений и их обсуждений. Вместе с тем это могут быть студии гостелерадиокомпаний, актовые залы, залы приемов и торжеств учебных и научных учреждений, способные принять не только непосредственных участников профилактических мероприятий, но и большое количество других лиц, на которых эти мероприятия направлены.

Семинары-совещания, «круглые столы», форумы, конференции и другие мероприятия, направленные на координацию деятельности ОВД, ОИВ субъектов РФ и ОМС, например, в сфере профилактики молодежного экстремизма, могут быть организованы в актовых залах учебных заведений. Очевидно, приглашение на такие мероприятия обучающихся даст двойной эффект. С одной стороны, будет достигнуто соглашение о взаимодействии, выработана общая стратегия и тактика противодействия молодежному экстремизму, с другой стороны, получен профилактический эффект в молодежной среде. Резуль-

⁹⁹ Их разновидности подробно рассмотрены в § 2.2.3 настоящего исследования.

тат такого мероприятия будет выше, если на него пригласить представителей государственных, общественных и частных СМИ.

Другим примером может служить выработка алгоритма взаимодействия участкового уполномоченного полиции и членов народных дружин по профилактике правонарушений, совершаемых в общественных местах на конкретном административном участке. Такое взаимодействие начинается с процесса создания народной дружины, основанного на Федеральном законе «Об участии граждан в охране общественного порядка», нормы которого устанавливают соответствующий правовой механизм совместных действий ОВД и ОМС;

- определяется способ взаимодействия.

Форма реализации второй стадии – информационное письмо (отправленное по почте, электронной почте, факсимильной связью); телеграмма; телефонограмма; совещание, видеоконференцсвязь, рабочая встреча и т.д.

Третья стадия (рассмотрение и принятие решения)

Особенность данной стадии заключается в том, что рассмотрение и принятие решения одновременно может быть сопряжено с их непосредственной реализацией (исполнением). То есть третья стадия может «поглощать» пятую стадию (исполнение решения).

Таким образом, на третьей стадии может существовать два вида решений: первый связан только с принятием самого решения о взаимодействии между ОВД, ОИВ субъектами РФ и ОМС; второй – с принятием решения и его одновременной реализацией. Выделение второго вида решений обусловлено тем, что общественные отношения в области государственного управления, в том числе связанные с вопросами взаимодействия в области профилактики правонарушений, носят динамичный характер и не всегда целесообразно и даже возможно проведение сначала совещания или принятие программы, а уже потом проведение мероприятий. Кроме того, такие решения отличаются простотой в подготовке и реализации. Например, для того чтобы провести «круглый стол», конференцию, совместные занятия, не всегда надо проводить совещание для определения времени и места их проведения. Достаточно все согласовать посредством телефонной связи, разослать информационные письма.

Рассмотрим их отдельно.

1. К первой группе, которая связана с рассмотрением и принятием решений, реализуемых в отдаленной временной перспективе, следует отнести:

1. 1. Проведение совместных совещаний по отдельным направлениям профилактики правонарушений (например, координационного совещания по обеспечению правопорядка на территории субъекта РФ, заседания антинаркотической комиссии и т.д.), по итогам которых утверждается их протокол. В данном протоколе могут быть отражены решения, о которых договорились взаимодействующие субъекты в

ходе совещания, и их дальнейшие действия (проведение семинаров, совместных занятий, акций и т.д.), в том числе время, когда будет обсужден ход реализации принятых решений¹⁰⁰. Кроме того, например, в случае проведения координационного совещания по обеспечению правопорядка на территории субъекта РФ на основании протокола совещания губернатором может быть утверждено распоряжение об утверждении решений данного совещания¹⁰¹.

1.2. Принятие региональной, муниципальной программы в области профилактики правонарушений. Например, в Хабаровском крае – это государственная программа «Обеспечение общественной безопасности и противодействие преступности в Хабаровском крае», в г. Санкт-Петербурге – государственная программа «Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в Санкт-Петербурге на 2015-2020 годы», в Верхнебуреинском муниципальном районе Хабаровского края – муниципальная программа «Профилактика правонарушений, употребления наркотических средств, злоупотребления алкогольными напитками в Верхнебуреинском районе на 2014-2016 годы». Особенность данных программ заключается в том, что в них отражаются запланированные мероприятия, определяются субъекты, их реализующие и т.д. Кроме того, на основе данных программ в последующем могут быть разработаны и утверждены планы мероприятий по реализации отдельных положений программы.

1.3. Принятие решения о проведении профилактических операций или плана мероприятий по реализации отдельных направлений профилактики правонарушений. В качестве примера можно привести распоряжение губернатора Хабаровского края от 3 марта 2009 г. № 118-р «О проведении в Хабаровском крае ежегодной межведомственной комплексной профилактической операции «Подросток», постановление администрации г. Комсомольска-на-Амуре от 4 декабря 2013 г. № 3925-па «Об утверждении мероприятий по профилактике наркомании и противодействию незаконному обороту наркотиков на территории муниципального образования городской округ «Город Комсомольск-на-Амуре» на 2014-2020 годы». Особенность подобных решений состоит в том, что в них отражаются конкретные мероприятия, сроки или периодичность их осуществления, а также субъекты, на которых возлагается их реализация.

¹⁰⁰ Например, протокол совместного расширенного заседания координационного совещания по обеспечению правопорядка в Курганской области, межведомственного совета по профилактике правонарушений при Правительстве Курганской области от 22 сентября 2015 г. № 25.

¹⁰¹ Например, распоряжение губернатора Псковской области от 1 ноября 2012 г. № 48-РГ «Об утверждении решения координационного совещания по обеспечению правопорядка в Псковской области (протокол от 3 октября 2012 г. № КС-3)». URL: <http://docs.cntd.ru/document/924027394> (дата обращения: 20.04.2016).

2. Ко второй группе, связанной с принятием решения и одновременной его реализацией, следует отнести:

2.1. Проведение «круглых столов», конференций по проблемам профилактики экстремизма, обеспечения безопасности дорожного движения, правонарушений, связанных с потреблением алкогольной и спиртосодержащей продукции, на базе взаимодействующих субъектов, в том числе с привлечением общественности и освещением в СМИ. Такое решение способствует выработке единого подхода, концепции взаимодействующих субъектов к решению существующих проблем в области профилактики правонарушений, повышению правовой грамотности граждан, приобретению ими знаний о правилах поведения в определенных местах (общественных местах, помещениях осуществления религиозных ритуалов и т.д.), в определенной ситуации (когда совершается правонарушение, становится очевидцем дорожно-транспортного происшествия, происходит возгорание, обнаруживается подозрительный предмет и т.д.)¹⁰². По итогам подобных мероприятий может быть издан сборник докладов, излагающий единый подход взаимодействующих субъектов к решению обсужденных проблем, в том числе механизм взаимодействия, либо утвержден проект подготовленных методических рекомендаций, где очерчивается предмет взаимодействия и пошагово устанавливается алгоритм взаимодействия субъектов¹⁰³.

2.2. Проведение семинаров-совещаний, в ходе которых доводится информация о сложившейся наркоситуации, состоянии правопорядка на территории субъекта РФ или муниципального образования, состоянии межнациональных отношений, о количестве и видах правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, или иное, и одновременно оговариваются подходы к изменению сложившейся ситуации, действия взаимодействующих субъектов. Кроме того, подобные мероприятия могут быть использованы для обучения народных дружинников приемам и методам охраны общественного порядка. Например, 28 мая 2015 г. в г. Тюмени проведен уже второй окружной

¹⁰² Примеры: конференция по противодействию идеологии экстремизма и терроризма в молодежной среде в Ростовской области (URL: <http://uriu.ranepa.ru/activities/item/2831-mezhregionalnaya-nauchno-prakticheskaya-konferentsiya-s-mezhdunarodnym-uchastiem-protivodejstvie-ideologii-ekstremizma-i-terrorizma-v-molodezhnoj-srede-otechestvennyj-i-zarubezhnyj-opyt.html> (дата обращения: 20.04.2016), конференция по вопросам профилактики экстремизма «Пути сохранения межнационального и межрелигиозного согласия в Ямало-Ненецком автономном округе» в г. Салехарде (URL: <http://www.r89.ru/novosti/1592.php> (дата обращения: 20.04.2016)).

¹⁰³ См., например: Постановление Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва от 9 декабря 2015 г. № 670 ПБХ-II «Об утверждении рекомендаций «круглого стола» на темы: «Обеспечение безопасности дорожного движения», «Борьба с суррогатной алкогольной продукцией в Республике Тыва», «Борьба с незаконными игровыми автоматами на территории Республики Тыва».

семинар-совещание «О практике и задачах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 года»¹⁰⁴, 31 марта 2016 г. в г. Хабаровске с привлечением должностных лиц УМВД России по Хабаровскому краю, ДВЮИ МВД России, Правительства Хабаровского края и ОМС проведен семинар-совещание с народными дружинниками, на котором более 40 членов народных дружин получили необходимые для участия в охране общественного порядка знания, умения и навыки. Итогом подобных мероприятий может быть утверждение проекта методических рекомендаций либо утверждение протокола подобного совещания. В последнем случае такое мероприятие можно отнести к первой группе решений, если в протоколе семинара-совещания отражаются решения с указанием вида мер и времени их реализации.

2.3. Разработка и утверждение методических рекомендаций, в которых, например, содержится описание алгоритма действий взаимодействующих субъектов при реализации отдельных направлений профилактики правонарушений (при поступлении несовершеннолетнего в состоянии наркотического опьянения в медицинскую организацию; поступлении сообщения о концентрации групп, которые высказывают идеи расового превосходства, и т.д.).

2.4. Проведение совместных занятий, на которых могут быть доведены педагогические и психологические приемы и методы воздействия на лиц, потенциально склонных к совершению правонарушений (лиц, которые впервые употребили наркотические средства, допустили нарушение правил дорожного движения и т.д.), общение с гражданами; разъяснение традиций, свойственных представителям определенных культур, вероисповеданий и т.д. В ходе таких занятий могут быть розданы информационные материалы, например, памятки, буклеты и т.д.

2.5. Разработка и изготовление памяток сотрудникам ОВД, иным взаимодействующим сотрудникам, в которых описывается их алгоритм действий в определенной ситуации.

2.6. Разработка и изготовление памяток и иной печатной продукции, предназначенной для раздачи взаимодействующими субъектами при проведении различных мероприятий, например:

- содержащих сведения о правилах поведения в общественных местах;
- содержащих сведения, разъясняющие порядок действий при угрозе террористического акта, при совершении ДТП, и иное;
- содержащих сведения о правилах дорожного движения;

¹⁰⁴ URL: http://www.uralfo.ru/press_280515.html (дата обращения: 20.04.2016).

- содержащих сведения, ориентированные на родителей, например, как определить, что их ребенок потребляет наркотические и психотропные вещества, что делать, если ребенок не хочет идти в школу, и т.д.

2.7. Проведение теле-, радиопередач, ток-шоу в прямом эфире по определенной тематике с участием представителей взаимодействующих субъектов (ОВД, ОИВ субъекта РФ, ОМС), общественности в режиме обратной связи (телефонной связи, интернет-мессенджеров (WhatsApp, ICQ и др.) либо подготовка цикла таких передач с периодической их трансляцией.

2.8. Проведение конкурсов, например, профессионального мастерства, на знание правил дорожного движения, правил поведения в случае угрозы совершения террористического акта, правил оказания первой помощи и т.д. Подобные мероприятия могут предусматривать награждение победителей.

2.9. Проведение акций, например: «Соблюдай дистанцию», «Спорт – это здоровая жизнь», «Нет наркотикам», «Нет насилию в семье», «Осторожно – дети!» и т.д. Данные мероприятия также могут предусматривать поощрения, выдачу свидетельств участника, сувенирной продукции, распространение памяток и иной печатной продукции агитационного характера.

2.10. Изготовление, размещение в сети Интернет, на официальных сайтах взаимодействующих субъектов, а также трансляция на видеозэкранах в общественных местах видеороликов по вопросам профилактики правонарушений (в сфере незаконного оборота наркотиков, оружия и боеприпасов, терроризма и экстремизма, коррупции, алкоголизма, профилактики рецидивной преступности, правонарушений среди несовершеннолетних).

2.11. Изготовление и размещение социальной наружной рекламы по вопросам профилактики правонарушений (в сфере незаконного оборота оружия и боеприпасов, терроризма и экстремизма, коррупции и т.д.).

2.12. Проведение совместных учений, например, по отработке действий в случае поступления сообщения о готовящемся террористическом акте, при вводе режима чрезвычайной ситуации и т.д.

2.13. Иные решения.

Форма реализации третьей стадии – принятое совместное решение (в устной или письменной форме) или непосредственное проведение указанных выше мероприятий.

Четвертая стадия (пересмотр решения)

Данная стадия не обязательна и применяется в случае необходимости корректировки разработанных и уже принятых планов совместных мероприятий между ОВД, ОИВ субъектов РФ и ОМС по взаимодействию в сфере профилактики правонарушений.

Причинами этому могут быть:

- изменения законодательства, касающиеся предмета, цели, задачи и (или) субъекта взаимодействия;
- создание, реорганизация или ликвидация органов государственной власти, органов местного самоуправления, в компетенции которых находятся или находились вопросы профилактики соответствующих правонарушений;
- чрезвычайная ситуация, которая делает невозможным осуществление совместных мероприятий по профилактике правонарушений во время или месте, указанных в решении и т.д.

Пятая стадия (исполнение окончательно принятого решения)

На этой стадии осуществляется непосредственная реализация решений, принятых совместно ОВД, ОИВ субъектов РФ и ОМС.

Как правило, это происходит двумя способами (последовательный и параллельный) отдельно или в сочетании друг с другом, что устанавливается в принятой программе профилактических мероприятий, протоколе взаимодействия или ином решении.

Последовательный способ предполагает начало профилактической деятельности одного субъекта взаимодействия лишь после окончания деятельности предыдущего субъекта. Например, ОВД при проведении профилактических мероприятий обнаруживают несовершеннолетнего, находящегося в социально опасном положении, о чем уведомляют комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав, созданные высшими ОИВ субъекта РФ и (или) ОМС органы опеки и попечительства.

Параллельный способ предполагает одновременную деятельность двух и более субъектов взаимодействия по совместному осуществлению профилактики правонарушений. Например, проведение разъяснительной работы должностными лицами ОВД, ОИВ субъектов РФ и ОМС с детьми в школах по вопросам поведения в общественных местах, соблюдения правил дорожного движения и т.д.

ГЛАВА 3. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ИНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФОРМИРОВАНИЯМИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ

§ 3.1. Особенности взаимодействия органов внутренних дел и иных органов исполнительной власти по привлечению к охране общественного порядка казачьих формирований

Государственная политика по формированию государственного управления на принципах демократизма и законности предполагает включение в процессы организации, регулирования, охраны и защиты личных, общественных и государственных интересов гражданского общества. Особенно активно оно развивается через те направления, которые непосредственно затрагивают интересы граждан, – это состояние общественного порядка и общественной безопасности.

В этом смысле не иначе как своевременными можно назвать процессы организационно-правовой модернизации ОВД, начатые в 2011 г. и направленные не только на изменение правовых основ деятельности полиции, но и на оптимизацию ее функционирования. Последнее связано с установлением более совершенных форм и методов административной деятельности полиции и с сокращением штатной численности ее сотрудников.

Все это, а также основанная на ст. 9 Федерального закона «О полиции» концепция сближения полиции и граждан диктуют необходимость активного поиска организационно-правовых механизмов взаимодействия органов исполнительной власти общей компетенции, ОВД и населения в деле поддержания правопорядка.

Одним из направлений такой деятельности является привлечение к непосредственному участию в охране общественного порядка граждан и их объединений. Кроме частных охранных организаций¹⁰⁵ и народных дружин¹⁰⁶, к последним относят казачьи объединения граждан. Их правовое положение основано на Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹⁰⁷, Федеральном законе от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹⁰⁸ и Федеральном законе от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества».

¹⁰⁵ Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-I «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 30 апреля.

¹⁰⁶ Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

¹⁰⁷ Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

¹⁰⁸ Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

Большое количество федеральных законов и подзаконных актов, регулирующих вопросы организации и деятельности российского казачества, а также достаточно расплывчатые формулировки указанных в них правовых границ деятельности членов казачьих объединений заставляют провести анализ механизма формирования видового разнообразия казачьих объединений, установления основ их формирования и предназначения для целей возможного взаимодействия с государственными органами исполнительной власти, в том числе с ОВД.

Таким образом, объектом научного исследования в настоящем параграфе выступают общественные отношения, связанные с правовым механизмом взаимодействия государственных органов исполнительной власти, в том числе органов внутренних дел, и казачьих формирований в сфере охраны общественного порядка, предупреждения правонарушений.

В целях повышения эффективности предупреждения правонарушений, охраны общественного порядка, в том числе при проведении массовых мероприятий, представляется целесообразным изучить совокупность нормативных правовых актов, составляющих правовую основу механизма взаимодействия государственных органов исполнительной власти общей компетенции, ОВД и казачьих формирований в сфере охраны общественного порядка.

В связи с этим необходимо исследовать общеправовые условия привлечения казачьих формирований к осуществлению функций в сфере государственной и (или) иной службы; изучить порядок создания и регистрации казачьих обществ; установить правовой механизм привлечения органами внутренних дел казачьих обществ к охране общественного порядка; рассмотреть особенности взаимодействия членов казачьих обществ, принявших на себя обязательства по несению службы в сфере охраны общественного порядка, с органами исполнительной власти общей компетенции и ОВД.

3.1.1. Общеправовые условия привлечения казачьих формирований к осуществлению функций в сфере государственной и (или) иной службы. Согласно ст. 6.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях», казачьими обществами признаются формы самоорганизации граждан Российской Федерации, объединившихся на основе общности интересов в целях возрождения российского казачества, защиты его прав, сохранения традиционных образа жизни, хозяйствования и культуры российского казачества.

Учитывая, что традиционный уклад (образ) жизни казаков ранее характеризовался такими социальными началами, как военная служба, общинное землевладение и землепользование, местное самоуправление с его круговой демократией, поддержанием внутреннего общественного порядка, включая разрешение возникающих внутриобщинных споров, современные казачьи общества создаются в виде хуторских, станичных, городских, районных (юртовых), окружных (отдель-

ских) и войсковых казачьих обществ, члены которых в установленном порядке принимают на себя обязательства по несению государственной или иной службы¹⁰⁹.

Последние слова закона фактически указывают на один из важнейших признаков казачьего общества, отличающий его от других общественных объединений граждан, – *обязательства по несению государственной или иной службы*. Порядок принятия обязательств членами казачьих обществ устанавливается Указом Президента РФ от 7 октября 2009 г. № 1124 «Об утверждении Положения о порядке принятия гражданами Российской Федерации, являющимися членами казачьих обществ, обязательств по несению государственной или иной службы»¹¹⁰.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что казачьи общества создаются и осуществляют свою уставную деятельность только при условии наличия в их составе граждан Российской Федерации, принявших на себя обязательства по несению государственной или иной службы.

Может возникнуть вопрос: должен ли каждый член казачьего общества принимать на себя обязательства по несению государственной или иной службы? Это вопрос не праздный и вызван коллизиями норм Федерального закона «О государственной службе российского казачества».

Так, из прямого толкования понятия казачьего общества, сформулированного в п. 3 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О государственной службе российского казачества», вытекает, что все члены казачьего общества принимают на себя обязательства по несению государственной или иной службы. Согласно ч. 2 ст. 2 этого же закона, фиксированная численность членов конкретного казачьего общества, принявших на себя обязательства, должна соответствовать численности таких членов казачьего общества, установленной уполномоченным федеральным органом исполнительной власти¹¹¹. Учитывая то, что приказом Министерства юстиции РФ от 24 августа 2012 г. № 166 «О численности членов казачьих обществ, в установленном порядке принявших на себя обязательства по несению государственной или иной службы, необходимой для внесения казачьего общества в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации»

¹⁰⁹ Статья 6.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145; п. 3 ст. 2 Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 50. Ст. 5245.

¹¹⁰ Собрание законодательства РФ. 2009. № 41. Ст. 4734.

¹¹¹ Пункт 30.7 Указа Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

установленная численность начинается со слов «не менее ...»¹¹², для получения официального статуса казачьего общества, с занесением в соответствующий государственный реестр¹¹³, казачьему обществу необходимо иметь минимально необходимое или большее от установленного минимума количество членов, принявших на себя обязательства по несению государственной или иной службы. Следовательно, все члены казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ, должны взять на себя соответствующие обязательства.

Вместе с тем, согласно ч. 8 ст. 6 Федерального закона «О государственной службе российского казачества», казачье общество, внесенное в государственный реестр казачьих обществ, ежегодно представляет в уполномоченный орган сведения об общей численности членов казачьего общества, о фиксированной численности его членов, принявших на себя обязательства по несению государственной или иной службы. Более того, хуторские, станичные, городские казачьи общества вместе с указанными сведениями представляют поименный список таких членов казачьих обществ. Таким образом, в казачьем обществе, внесенном в соответствующий государственный реестр, могут быть реестровые и свободные от обязательств (вольные) члены, суммарное количество которых законом определяется как общая численность членов казачьего общества.

Очевидно, закон требует доработки путем устранения указанной коллизии. При этом, на наш взгляд, необходимо сохранить свободу выбора членом казачьего общества относительно принятия обязательства по несению государственной (иной службы). Вывод строится на самой идее российского казачества, его возрождения, сохранения традиционного образа жизни, хозяйствования и культуры. Все это связано с преемственностью поколений – от отца к сыну, из рода в род – и означает, что граждане Российской Федерации, отдавшие многие годы жизни государственной или иной службе в качестве члена казачьего общества, даже после того, как не смогут по состоянию здоровья ее нести, останутся в статусе члена реестрового казачьего общества, смогут носить форму и отличительную символику. Это касается и тех, кто в процессе несения службы получил травмы, препятствующие

¹¹² Приказ Минюста России от 24 августа 2012 г. № 166 «О численности членов казачьих обществ, в установленном порядке принявших на себя обязательства по несению государственной или иной службы, необходимой для внесения казачьего общества в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 7 сентября.

¹¹³ Форма реестра каким-либо правовым актом не утверждена, однако данные реестра вытекают из приказа Минюста РФ от 13 октября 2011 г. № 355 «Об утверждении порядка ведения государственного реестра казачьих обществ в Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 50.

дальнейшему выполнению обязательств. Очевидно, физические недуги не должны стать препятствием для членства в казачьем обществе, занесенном в соответствующий государственный реестр.

В то же время, как показывает практика, все члены казачьего общества, в том числе вновь зачисленные, представляют в письменной форме заявление о принятии обязательств по несению службы на имя атамана соответствующего казачьего общества. Решение о принятии обязательств принимает высший представительный орган казачьего общества (далее – собрание казачьего общества)¹¹⁴. Таким образом, создается резерв членов казачьих обществ, готовых заключить индивидуальные трудовые договоры (контракт) по несению государственной или иной (муниципальной или в форме содействия) службы, позволяющий в случае необходимости мобильно представить максимальное по договору (соглашению) количество членов казачьего общества для выполнения обязательств по несению службы.

Количество должностей государственной или иной (муниципальной) службы, занимаемых членами казачьих обществ, утверждается по согласованию с заинтересованными в этих видах службы соответствующими федеральными, региональными органами исполнительной власти или местными органами самоуправления¹¹⁵.

Вопрос о том, какое минимальное количество членов необходимо для создания казачьего общества, разрешается на основании ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О государственной службе российского казачества», а также приказа Минюста России «О численности членов казачьих обществ, в установленном порядке принявшим на себя обязательства по несению государственной или иной службы...». Согласно приложению к данному приказу, внесению в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации подлежат казачьи общества, в которых фиксированная численность членов, в установленном порядке принявших на себя обязательства по несению государственной или иной службы, составляет не менее:

- 20 членов для хуторских казачьих обществ;
- 100 членов для станичных и городских казачьих обществ;
- 300 членов для районных (юртовых) казачьих обществ;
- 1000 членов для окружных (отдельских) казачьих обществ;

¹¹⁴ Пункт 4 Указа Президента РФ от 7 октября 2009 г. № 1124 «Об утверждении Положения о порядке принятия гражданами Российской Федерации, являющимися членами казачьих обществ, обязательств по несению государственной или иной службы» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 41. Ст. 4734.

¹¹⁵ Пункты 4, 6 Порядка согласования принятых членами казачьих обществ обязательств по несению государственной или иной службы с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, утвержденного приказом ФАДН России от 23 ноября 2015 г. № 89 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 6.

- 5000 членов для войсковых казачьих обществ.

Казачьи общества, расположенные на территории Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, подлежат внесению в государственный реестр, если фиксированная численность членов, в установленном порядке принявших на себя обязательства по несению государственной или иной службы, составляет не менее:

- 10 членов для хуторских казачьих обществ;
- 30 членов для станичных и городских казачьих обществ;
- 150 членов для районных (юртовых) казачьих обществ;
- 500 членов для окружных (отдельских) казачьих обществ;
- 1000 членов для войсковых казачьих обществ.

Конкретная численность членов казачьих обществ, принявших на себя обязательство по несению государственной или иной службы, а вместе с этим количество должностей государственной или иной службы, которые они могут занять, в каждом конкретном случае устанавливается Министерством юстиции РФ и ее территориальными органами по согласованию с уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти по взаимодействию с казачьими обществами (ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О государственной службе российского казачества»). Очевидно, местные органы самоуправления по аналогии имеют право создавать дополнительное количество должностей для прохождения муниципальной службы. Такая численность зависит от потребностей заинтересованных государственных и муниципальных органов исполнительной власти.

Вместе с тем свобода установления численности членов казачьих обществ имеет свои границы, связанные с установленным порядком финансирования указанных должностей.

Так, согласно ст. 8 Федерального закона «О государственной службе российского казачества», финансирование государственной службы российского казачества осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и бюджетов муниципальных образований. Порядок финансирования государственной службы российского казачества устанавливается Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления муниципальных образований. Трудно сказать, есть ли такие решения в субъектах Российской Федерации, но правовой акт Правительства РФ, устанавливающий порядок финансирования деятельности федеральной государственной службы российского казачества, до сих пор не принят.

Этот серьезный пробел на сегодня заполнен Постановлением Правительства РФ от 8 октября 2009 г. № 806 «О порядке привлечения членов казачьих обществ к несению государственной или иной службы и порядке заключения федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами договоров (согла-

шений) с казачьими обществами»¹¹⁶, согласно п. 5 которого члены казачьих обществ привлекаются к несению службы в следующих формах:

- *прохождение* государственной гражданской службы, военной службы, федеральной государственной службы, связанной с правоохранительной деятельностью, а также муниципальной службы;

- *оказание содействия* федеральным органам исполнительной власти и (или) их территориальным органам, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в осуществлении установленных задач и функций.

Первая форма привлечения казаков к несению службы, согласно п. 6, 7 вышеназванного постановления, основана на трудовых договорах или служебных контрактах, заключаемых в порядке, установленном законодательством, регулирующим особенности прохождения гражданской, военной или правоохранительной службы. Это означает, что привлечение казачьих обществ к таким видам службы может осуществляться исключительно на возмездной основе, финансирование которой должно обеспечиваться из соответствующих бюджетов (федерального, регионального и (или) местного). Именно об этом варианте финансирования, порядок которого не урегулирован, говорится в ст. 8 Федерального закона «О государственной службе российского казачества».

Вторая форма привлечения казаков к несению службы, согласно п. 8 этого же постановления, основана на договоре, форму которого утверждает Министерство юстиции Российской Федерации. В силу перераспределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти до 1 января 2015 г. эта функция исполнялась Министерством регионального развития Российской Федерации¹¹⁷, затем Федеральным агентством по делам национальностей, приказом которого утверждена ныне действующая форма договора (соглашения)¹¹⁸.

При анализе обязательств федерального органа исполнительной власти (его территориального органа) перед казачьим обществом, установленных в п. 4 договора (соглашения), обращает на себя внимание второй подпункт, в котором устанавливается обязанность госор-

¹¹⁶ Собрание законодательства РФ. 2009. № 41. Ст. 4791.

¹¹⁷ Приказ Министерства регионального развития РФ от 2 декабря 2009 г. № 555 «Об утверждении формы договора (соглашения), заключаемого федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами с казачьими обществами». Утратил силу.

¹¹⁸ Приказ ФАДН от 23 ноября 2015 г. № 86 «Об утверждении формы договора (соглашения), заключаемого федеральным органом исполнительной власти или его территориальным органом с казачьими обществами» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 24.12.2015).

гана своевременно осуществлять финансирование выполненных работ в порядке, установленном законодательством. Интерес к этому обязательству вызван тем, что только под ним имеется сноска, содержание которой дает право федеральному органу исполнительной власти (его территориальному органу) исключать это обязательство из договора (соглашения).

Очевидно, в отсутствие Постановления Правительства РФ о порядке финансирования государственной службы российского казачества, согласно ч. 2 ст. 8 Федерального закона «О государственной службе российского казачества», федеральные органы исполнительной власти (их территориальные органы) могут заключить договор (соглашение) с казачьим обществом только на безвозмездных условиях.

Более того, анализ правового механизма взаимодействия казачьих обществ с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местными органами самоуправления показал схожую ситуацию. В большинстве регионов страны органы власти вынесли решения о заключении договоров с казачьими обществами по форме, полностью заимствуемой из приказа федерального ведомства¹¹⁹.

Так как включение в государственный реестр казачьего общества ставится в прямую зависимость от установленного Минюстом России минимального количества членов казачьего общества, принявших на себя обязательства, на основании вышеуказанного договора члены казачьих обществ вынуждены осуществлять принятые на себя обязательства по несению государственной или иной службы фактически безвозмездно.

В связи с этим возникает другой вопрос: почему казачьи общества так стремятся попасть в государственный реестр казачьих обществ?

С одной стороны, следуя логике федеральных законов «О государственной службе российского казачества» (ст. 2) и «О некоммерческих организациях» (ст. 6.2), при несоблюдении хотя бы одного из двух условий (первое – регистрация в качестве некоммерческой организации, второе – включение в государственный реестр казачьих обществ с обязательствами по несению государственной или иной службы) объединение граждан не может считаться казачьим обществом.

С другой стороны, есть мнение о том, что государственная политика по отношению к казачеству не исключает общественных начал института казачества. Этот вывод вытекает из совокупного анализа ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О государственной службе российско-

¹¹⁹ Например: Постановление Правительства Хабаровского края от 21 июля 2014 г. № 237-пр «Об утверждении Положения о порядке заключения органами исполнительной власти Хабаровского края договоров (соглашений) с казачьими обществами». URL: <http://laws.khv.gov.ru> (дата обращения: 21.07.2014).

го казачества» и Федерального закона «Об общественных объединениях», согласно которым: «наряду с государственными структурами могут и будут существовать общественные объединения казачества. Их статус, а соответственно, и взаимоотношения с государством должны определяться законодательством об общественных объединениях. В этом смысле более правилен подход, разграничивающий понятие «казачье общество» на две составные.

Первая ... Казачьими обществами признаются добровольные объединения граждан, образованные в форме некоммерческих организаций и внесенные в государственный реестр казачьих обществ Российской Федерации (реестровые).

Вторая связана с определением статуса общественных объединений граждан, которые по своему укладу и характеру деятельности связаны с особенностями казачьего самоуправления. Такие общественные объединения, созданные в форме некоммерческой организации, но не внесенные в государственный реестр казачьих обществ Российской Федерации (не реестровые), также вправе считаться казачьими обществами. Подобный опыт имеется в законодательстве субъектов Российской Федерации»¹²⁰.

На наш взгляд, это спорная позиция.

Во-первых, часть 2 ст. 2 Федерального закона «О государственной службе российского казачества», ограничивающая действие этого закона на российское казачество, не связанное с государственной службой, обращена на тех казаков, которые входят в состав казачьих обществ, включенных в соответствующий государственный реестр, но не принявших на себя обязательства по несению государственной или иной службы. Факт их существования доказывался выше и связан с действием ч. 8 ст. 6 Федерального закона «О государственной службе российского казачества».

Во-вторых, Федеральный закон «О некоммерческих организациях» как базовая правовая основа коллективной самоорганизации граждан РФ устанавливает лишь одну форму объединения граждан по возрождению казачества и ведению соответствующего образа жизни – казачьи общества. Аналогичная норма содержится в гражданском законодательстве (ст. 123.15 ГК РФ), с той лишь разницей, что ГК РФ дополнительно признает казачьи общества юридическими лицами в виде некоммерческих корпоративных объединений.

Однако сторонники позиции права граждан на создание казачьих объединений, свободных от служения государству, опираются на Федеральный закон «Об общественных объединениях», согласно ст. 3

¹²⁰ Масленникова Е.В., Осипова И.Н., Николаева Е.А. Комментарий к части 2 статьи 2 Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» (специально для системы ГАРАНТ, 2012). Доступ из СПС «Гарант».

которого «граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также право вступать в такие общественные объединения на условиях соблюдения норм их уставов. Создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица». Так как каких-либо ограничений на создание казачьих сообществ нет, кроме тех, что осуществляют государственную или иную службу, то ничто не мешает гражданам удовлетворять свои культурно-духовные потребности, в том числе путем поддержания соответствующего уклада жизни, и называть себя «казаками-станичниками», «казачьей вольницей», «казачьим поселением» и т.д. Продолжая линию максимальной свободы выбора поведения, не запрещенную законом, члены этих объединений вправе носить повседневную традиционную для казачества одежду, в том числе форменную, зарегистрироваться в качестве юридического лица, не претендуя на право несения государственной или иной службы и соответствующую регистрацию в государственном реестре казачьих обществ.

К чему это может привести?

1. Так как, согласно ст. 1 Федерального закона «Об общественных объединениях», иностранные граждане и лица без гражданства имеют равные права с гражданами РФ в сфере отношений, регулируемых этим законом, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами РФ, то в казачье объединение может вступить иностранный гражданин или лицо без гражданства, а значит, не только принимать участие в жизни общины, но и быть ее избранным атаманом. Ограничения по признаку гражданства в этом случае возникают лишь в силу п. 1 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О государственной службе российского казачества», согласно которому членом казачьего общества, подлежащего внесению в государственный реестр казачьих обществ, может быть только гражданин РФ.

2. Отсутствие ограничений по ношению традиционной одежды казака, с одной стороны, и необходимого общественного контроля, с другой стороны, может привести к ситуации, когда лицо, по внешнему виду сильно напоминающее реестрового казака, будет систематически пренебрегать правилами морали или вовсе нарушать общественный порядок. В такой ситуации такого «вольного казака» можно наказать лишь за те формы девиантного поведения, за которые законом установлена юридическая ответственность. На наш взгляд, дискредитация российского казачьего движения лишь усилится, если, например, пресекать такое правонарушение будет реестровый казак.

3. Идея самоорганизации граждан в казачьи сообщества основана на мотивации возродить российское казачество, защищать его права, сохранять традиционный образ жизни (уклада), хозяйствования и культуры. Возникает вопрос: может ли традиционный уклад жизни поддерживаться в одном и полностью игнорироваться в другом? Следовательно, можно ли культуру российского казачества поделить на исключительно внутривоспроизводительную и военно-патриотическую?

На наш взгляд, одно без другого фактически превращает казачье объединение в крестьянское (фермерское) хозяйство, танцевальный коллектив, народную дружину или частную охранную организацию. Похоже, что именно это сейчас и происходит.

Изменить ситуацию возможно только одним путем – законодательным урегулированием деятельности казачьих обществ на принципах обязательного осуществления государственной и (или) иной службы на возмездных и безвозмездных началах, с возможностью осуществления привилегированной хозяйственной деятельности.

Таким образом, казачьи сообщества могут быть двух видов:

- включенные в государственный реестр казачьих обществ, т.е. те, члены которых приняли на себя обязательства по несению государственной или иной службы;

- не включенные в реестр, т.е. те, члены которых не приняли на себя обязательств по несению службы, но по своему укладу быта, культуры взаимоотношений соответствуют образу жизни российского казачества.

Очевидно, какие-либо взаимоотношения ОВД с казачьими объединениями, например, по поводу совместного участия в охране общественного порядка, возможны лишь с членами казачьих обществ, зарегистрированных в соответствующем государственном реестре. Они же могут участвовать в охране общественного порядка не только в составе казачьего общества, но в составе народной дружины с учетом особенностей ст. 23 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка». Члены других казачьих объединений также могут участвовать в охране общественного порядка, но лишь на общих, равных с другими гражданами основаниях, например, в качестве народных дружинников в составе народных дружин, созданных по месту жительства.

Следовательно, определяя правовой механизм взаимодействия органов государственной власти, в том числе органов внутренних дел, и казачьих формирований в сфере охраны общественного порядка, необходимо ориентироваться на установление особенностей правового статуса:

- а) казачьих объединений и его членов, не включенных в государственный реестр казачьих обществ;

- б) казачьих обществ, включенных в государственный реестр казачьих обществ.

Разберем каждый вариант отдельно.

3.1.2. Порядок создания и регистрации казачьих обществ. Казачьи объединения, *не включенные* в государственный реестр казачьих обществ, создаются гражданами на основе общности интересов по возрождению и сохранению традиционного образа жизни, самобытной культуры и форм хозяйствования российского казачества, не ставя перед собой цель несения государственной и (или) иной службы.

Такие казачьи объединения создаются гражданами без предварительного разрешения органов государственной власти, местных органов самоуправления и могут регистрироваться в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об общественных объединениях», а также приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Исходя из принципов добровольности, равноправия, самоуправления, а также независимости в принятии внутриорганизационных решений, можно смело утверждать, что такие объединения граждан, в том числе сами граждане, по закону имеют тот же правовой статус, что и обычные граждане. Следовательно, можно сделать вывод, что какое-либо взаимодействие с гражданами, объединившимися в казачьи дружины (селения, станы и т.п.), со стороны государственных или муниципальных органов власти, в том числе органов внутренних дел, может и должно строиться на основе общеправовых начал и не имеет каких-либо особенностей.

Члены таких общественных объединений, вне зависимости от наличия или отсутствия статуса юридического лица, могут вступать в члены народных дружин, иметь права и нести обязанности наравне с другими народными дружинниками.

В этом случае взаимодействие органов внутренних дел с народными дружинами и дружинниками осуществляется на основании плана работы народной дружины, согласованного с органами местного самоуправления и территориальными органами внутренних дел. Последние действуют на основании приказа МВД России от 21 июля 2014 г. № 597 «Вопросы взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и народных дружин»¹²¹, согласно которому руководству территориальных ОВД поручено обеспечить:

- рассмотрение уведомлений о создании народных дружин;
- согласование кандидатур командиров народных дружин, планов работы народных дружин, мест и времени проведения мероприятий по охране общественного порядка, количества народных дружинников, привлекаемых к охране общественного порядка.

¹²¹ Текст приказа официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Важно подчеркнуть, что этим приказом устанавливается правовая основа взаимодействия ОВД с народными дружинами из числа членов казачьих обществ, зарегистрированных в соответствующем государственном реестре, о которых речь пойдет ниже.

Непосредственный порядок взаимодействия народных дружин и дружинников определяется совместным решением народных дружин, местных органов самоуправления и соответствующего территориального органа внутренних дел.

Таким образом, органы внутренних дел могут взаимодействовать с гражданами, считающими себя членами казачьих объединений, не включенных в соответствующий государственный реестр, в рамках Федерального закона «О полиции», а при условии их одновременного членства в народной дружине, дополнительно в рамках Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» (за исключением ст. 23 этого закона).

Казачьи общества, *включенные* в соответствующий государственный реестр, создаются путем предварительной самоорганизации граждан в казачьи формирования, члены которых в установленном порядке принимают на себя обязательства по несению и несут государственную и (или) иную службу в рамках хуторских, станичных, городских, районных (юртовых) окружных (отдельских) или войсковых казачьих обществ.

1. Правовую основу предварительной самоорганизации граждан в казачьи объединения составляет Федеральный закон «Об общественных объединениях», согласно ст. 2 и 3 которого «действие настоящего закона распространяется на все общественные объединения, созданные по инициативе граждан, за исключением религиозных организаций, а также коммерческих организаций и создаваемых ими некоммерческих союзов (ассоциаций)»; «создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в порядке, предусмотренном настоящим законом, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица». Таким образом, казачьи формирования граждан до принятий обязательств по несению службы ограничены в своих действиях только прямыми запретами закона.

2. Процессуально-правовой механизм *принятия* на себя (членов казачьих обществ) и *выполнения* обязательств по несению государственной и (или) иной службы по закону включает следующие процедуры:

2.1. Принятие членами казачьих обществ обязательств по несению службы.

Согласно ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также п. 4 Положения о порядке принятия гражданами Российской

Федерации, являющимися членами казачьих обществ, обязательств по несению государственной или иной службы, утвержденного Указом Президента РФ от 7 октября 2009 г. № 1124¹²², члены казачьего общества представляют в письменной форме заявления о принятии обязательств по несению службы на имя атамана соответствующего казачьего общества.

Далее, согласно п. 8 Решения Совета при Президенте Российской Федерации по делам казачества от 26 мая 2010 г.¹²³, члены казачьих обществ, представившие соответствующие заявления, заключают трудовые договоры (контракты)¹²⁴, после чего атаман казачьего общества представляет указанные заявления вместе с необходимыми документами (характеристика с места трудовой деятельности, персональные данные и т.д.) на рассмотрение высшего представительного органа (общее собрание, круг, сбор, сход и т.п.) казачьего объединения (общества). Последнее принимает решение о принятии членами казачьего общества обязательств по несению службы, которое оформляется в письменной форме и подписывается атаманом казачьего общества.

Решение фиксируется в письменной форме, где отдельно указывается количество членов казачьего объединения (общества), подавших заявления по каждому виду государственной и (или) иной службы.

2.2. Согласование принятия членами казачьего общества обязательства по несению службы с заинтересованными органами исполнительной власти.

На основании ч. 1 ст. 6 Федерального закона «О государственной службе российского казачества», п. 10 Положения о порядке принятия гражданами Российской Федерации, являющимися членами казачьих обществ, обязательств по несению государственной или иной службы, а также приказа ФАДН России от 23 ноября 2015 г. № 89 «Об утверждении Порядка согласования принятых членами казачьих обществ обязательств по несению государственной или иной службы с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» работа по согласованию обязательств по несению

¹²² Собрание законодательства РФ. 2009. № 41. Ст. 4734.

¹²³ Протокол заседания Совета при Президенте Российской Федерации по делам казачества от 26 мая 2010 г. № 5 // Официальный сайт Совета при Президенте Российской Федерации по делам казачества. URL: http://kazakirossii.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=297%3Akonferencziya-lczerkov-i-kazachestvo-opyt-sorabotnichestva-na-blago-otechestvar&catid=55%3Anovosti-sajta&lang=ru (дата обращения: 10.04.2015 г.)

¹²⁴ На практике сведения о заключенных трудовых договорах (контрактах), предоставляются лишь в том случае, если казачье общество в лице ее членов уже имеет опыт и осуществляет государственную и (или) муниципальную службу.

членами казачьего общества организуется его атаманом, во взаимодействии с заинтересованными федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления, с теми из них, компетенция которых отнесена законодательством Российской Федерации или законами субъектов России к ведению этих органов. Например, в сфере охраны общественного порядка таким органом выступает МВД России или его территориальные органы управления (УМВД России по субъекту Российской Федерации), а в сфере охраны государственной границы – это Федеральная служба безопасности России и ее территориальные органы (УФСБ России по субъекту Российской Федерации).

Атаман казачьего общества, согласно п. 4 приказа ФАДН, представляет в соответствующий орган исполнительной власти (например, в УМВД по Хабаровскому краю или в администрацию городского округа «Город Хабаровск») для согласования обязательств по несению службы письмо с соответствующей просьбой и приложенные к нему: решение (протокол) представительного органа казачьего общества о принятии его членами обязательств по несению службы, подписанное атаманом, с указанием численности членов казачьего общества, представивших письменные заявления о готовности нести службу, по каждому виду службы отдельно¹²⁵; сведения о количестве членов казачьего общества, заключивших в установленном порядке индивидуальные трудовые договоры, прилагаемые к указанному решению общего собрания казачьего общества.

Решение о согласовании обязательств по несению службы в соответствии со своей компетенцией в течение 30 дней принимают руководители государственных (федеральных или региональных) органов исполнительной власти или местного самоуправления, о чем в письменной форме сообщают атаману казачьего общества.

Очевидно, в процессе согласования между казачьим обществом и органами исполнительной власти может возникнуть необходимость в изменении численности членов казачьего общества по выбранным ими видам и сферам государственной или иной службы. В любом случае конечный результат согласования отражается в повторном решении (протоколе) представительного органа казачьего общества, где, кроме того, указывается на необходимость внесения изменений в Устав казачьего общества в связи с достигнутым соглашением с феде-

¹²⁵ Четыре вида службы: государственная гражданская, государственная правоохранительная служба, государственная военная и иная служба. Так как федеральное финансирование прохождения государственной службы российского казачества не обеспечено и на территориях Дальневосточного федерального округа не финансируется несение государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, то указывать численность членов казачьих обществ, представивших письменные заявления о готовности нести службу, по каждому виду отдельно не нужно.

ральным, региональным органом исполнительной власти или органами местного самоуправления¹²⁶.

2.3. Внесение казачьего общества в государственный реестр казачьих обществ.

Процедура внесения казачьего общества в соответствующий государственный реестр осуществляется Министерством юстиции РФ и его территориальными органами управления¹²⁷ на основе административного регламента¹²⁸.

Для внесения казачьего общества в государственный реестр атаман казачьего общества представляет следующие документы:

1) заявление о внесении казачьего общества в соответствующий государственный реестр; заверенная атаманом казачьего общества копия решения (выписка из протокола) его высшего органа о внесении данного казачьего общества в соответствующий государственный реестр;

2) протокол представительного органа казачьего общества о принятии членами казачьего общества обязательств по несению государственной и (или) иной службы. Хуторское, станичное, городское казачье общество вместе с копией указанного решения также представляет список членов казачьего общества, принявших на себя обязательства по несению государственной или иной службы; документ о согласовании принятых обязательств членами казачьего общества заинтересованным органом исполнительной власти;

3) измененный устав казачьего общества (утвержденный главой муниципального образования, на территории которого будут осуществляться принятые членами казачьего общества обязательства), согласованный с заинтересованным органом исполнительной власти в части, касающейся принятых и согласованных обязательств по несению службы членами казачьего общества, утвержденный в установленном порядке представительным органом казачьего общества; заверенная атаманом казачьего общества копия решения (выписка из про-

¹²⁶ Часть 1 ст. 6 Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 50. Ст. 5245.

¹²⁷ Часть 2 ст. 6 Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 50. Ст. 5245; Указ Президента РФ от 21 сентября 2003 г. № 1096 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном вести государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 39. Ст. 3739.

¹²⁸ Приказ Министерства юстиции РФ от 2 июля 2012 г. № 129 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по внесению казачьих обществ в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 43.

токола) его представительного органа о необходимости государственной регистрации изменений в устав казачьего общества в связи с принятием и согласованием обязательств по несению службы членами казачьего общества; заверенное атаманом казачьего общества ходатайство о государственной регистрации внесенных изменений в устав казачьего общества.

Решение о внесении казачьего общества в соответствующий государственный реестр принимается в течение 30 дней со дня получения вышеперечисленных документов. Оно подтверждается свидетельством, вручаемым атаману не позднее 3 рабочих дней со дня принятия этого решения¹²⁹.

Правовой гарантией исполнения членами казачьего общества принятых на себя обязательств служит ч. 9 ст. 6 Федерального закона «О государственной службе российского казачества», которая обязывает федеральные органы исполнительной власти и (или) их территориальные органы, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, привлекающие членов казачьих обществ к несению государственной или иной службы, информировать Министерство юстиции России или его территориальные органы о систематическом неисполнении или ненадлежащем исполнении членами казачьего общества принятых на себя обязательств по несению государственной или иной службы. Это обстоятельство, согласно п. 2 ч. 8 ст. 6 Федерального закона «О государственной службе российского казачества», является основанием для исключения казачьего общества из государственного реестра казачьих обществ.

Таким образом, анализ правового механизма создания и регистрации казачьих обществ позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на достаточно громоздкую структуру, он позволяет установить и закрепить основу оперативного взаимодействия заинтересованных органов исполнительной власти с казачьими обществами, члены которого приняли на себя обязательства по несению государственной и (или) иной службы.

3.1.3. Основы правового механизма привлечения казачьих обществ к оказанию содействия государственным органам власти и местным органам самоуправления. На основании ст. 7 Федерального закона «О государственной службе российского казачества», федеральные органы исполнительной власти и (или) их территориальные органы, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления муниципальных образований для оказания им содействия в осуществлении возложенных

¹²⁹ Пункт 7 ст. 6 Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 50. Ст. 5245.

на них задач и функций вправе привлекать членов казачьих обществ в соответствии с заключенными договорами (соглашениями) с казачьими обществами.

В указанной статье ничего не говорится о том, включено или нет казачье общество в соответствующий государственный реестр, однако на основании ст. 1 этого же закона его действие не распространяется на деятельность российского казачества, не связанную с государственной службой, что означает заключение соответствующих соглашений только с теми казачьими обществами, которые включены в государственный реестр казачьих обществ.

Это подтверждается Положением о порядке привлечения казачьих обществ к несению государственной или иной службы, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 8 октября 2009 г. № 806¹³⁰, п. 2 которого устанавливает, что к несению службы привлекаются принявшие на себя обязательства по несению службы члены казачьих обществ, внесенные в государственный реестр казачьих обществ Российской Федерации.

В договорах определяются условия и порядок привлечения членов казачьих обществ к содействию в осуществлении полномочий указанных органов, порядок финансирования, сроки действия договоров (соглашений), основания и порядок их досрочного расторжения, иные условия, связанные с исполнением положений договоров (соглашений).

Договор (соглашение) с казачьим обществом подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти и (или) руководителем его территориального органа, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), главой муниципального образования или главой местной администрации либо уполномоченным ими должностным лицом и уполномоченным представителем казачьего общества.

На основании ч. 5 ст. 7 Федерального закона «О государственной службе российского казачества» порядок заключения соответствующих договоров (соглашений) устанавливается соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления муниципального образования в соответствии с порядком привлечения членов казачьих обществ к несению государственной или иной службы, определяемым Правительством Российской Федерации. Вместе с тем в Постановлении Правительства РФ от 8 октября 2009 г. № 806 орга-

¹³⁰ Постановление Правительства РФ от 8 октября 2009 г. № 806 «О порядке привлечения членов казачьих обществ к несению государственной или иной службы и порядке заключения федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами договоров (соглашений) с казачьими обществами» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 41. Ст. 4791.

нам исполнительной власти субъектов РФ, местным органам самоуправления при разработке положений о порядке заключения договоров (соглашений) рекомендовано руководствоваться Положением, утвержденным указанным Постановлением.

Положение определяет порядок привлечения членов хуторских, станичных, городских, районных (юртовых), окружных (отдельских), войсковых казачьих обществ к несению государственной или иной службы, а также порядок заключения федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами договоров (соглашений) с казачьими обществами.

Согласно Положению о порядке принятия гражданами Российской Федерации, являющимися членами казачьих обществ, обязательств по несению государственной или иной службы, члены казачьих обществ привлекаются к несению службы в следующих формах:

- *прохождение* государственной гражданской службы, военной службы, правоохранительной службы, а также муниципальной службы;
- *оказание содействия* федеральным органам исполнительной власти и (или) их территориальным органам, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в осуществлении установленных задач и функций.

Так как, согласно ст. 8 Федерального закона «О государственной службе российского казачества», прохождение государственной службы членами казачьих обществ может финансироваться только за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных органов самоуправления, а порядок такого финансирования Правительством РФ, высшими органами исполнительной власти субъектов РФ и местными органами самоуправления, входящими в ДФО, не разработан, прохождение соответствующих видов государственной и муниципальной службы членами казачьих обществ на сегодня невозможно.

Поэтому рассмотрим второй вариант привлечения членов казачьих обществ к несению службы – в форме содействия.

Согласно п. 8 Положения о порядке принятия гражданами Российской Федерации, являющимися членами казачьих обществ, обязательств по несению государственной или иной службы, оказание ими содействия заинтересованным государственным и муниципальным органам осуществляется на основании *договоров*.

Договоры оформляются в соответствии с формой договора, утверждаемой Министерством юстиции Российской Федерации. Сторонами договоров могут быть федеральный орган исполнительной власти или его территориальный орган, с одной стороны, и казачье общество в лице его представителя (атамана) – с другой стороны.

Решение о заключении федеральным органом исполнительной власти или его территориальным органом договора принимает соответственно руководитель федерального органа исполнительной власти

или руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти. Договор подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти или руководителем территориального органа федерального органа исполнительной власти либо уполномоченным руководителем должностным лицом, с одной стороны, и атаманом казачьего общества – с другой стороны.

В договоре должны быть определены:

- предмет договора;
- условия и порядок привлечения членов казачьих обществ к содействию федеральным органам исполнительной власти и (или) их территориальным органам в осуществлении установленных задач и функций;
- права и обязанности сторон;
- порядок финансового обеспечения (это пункт включается при наличии бюджетного финансирования);
- сроки действия договора;
- основания и порядок изменения и досрочного расторжения договора;
- иные условия, связанные с исполнением положений договора (п. 15 Положения).

Типовая форма договора на основании приказа ФАДН от 23 ноября 2015 г. № 86 «Об утверждении формы договора (соглашения), заключаемого федеральным органом исполнительной власти или его территориальным органом с казачьими обществами», кроме указанных выше положений договора, в п. 1 устанавливает необходимость включение в него конкретного количества членов казачьего общества, взявших на себя обязательства по оказанию содействия федеральному органу исполнительной власти.

Возникает вопрос: какое количество членов казачьего общества, принявших обязательства по несению службы, необходимо включить в договор? Ответ прост – один или более. Казачьему обществу не обязательно стремиться к соответствию общего количества таких членов казачьего общества количеству, указанному в п. 1 договора.

Дело в том, что казачьему обществу для включения в государственный реестр не запрещено на стадии приобретения статуса реестрового согласовать количество членов казачьего общества, принявших на себя обязательства по несению службы, с двумя и более заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами. При этом важно соблюсти лишь одно условие, установленное п. 7 Положения о порядке принятия гражданами Российской Федерации, являющимися членами казачьих обществ, обязательств по несению государственной или иной службы, а также пп. «а» п. 4 Порядка согласования принятых членами казачьих обществ обязательств по несению государственной или иной службы с федеральными органами исполнительной власти, органами

исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, утвержденного приказом ФАДН России от 23 ноября 2015 г. № 89, на основании которых представительным органом казачьего общества необходимо утвердить членов казачьего общества, принявших на себя обязательства о готовности нести службу, по каждому виду службы отдельно. В какой пропорции, значение не имеет. Важно лишь, чтобы общее количество таких лиц было не меньше необходимого для включения казачьего общества в соответствующий реестр.

Приказом Минюста России «О численности членов казачьих обществ, в установленном порядке принявшим на себя обязательства по несению государственной или иной службы...» для казачьих обществ, расположенных на территории Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, установлено не менее:

- 10 членов для хуторских казачьих обществ;
- 30 членов для станичных и городских казачьих обществ;
- 150 членов для районных (юртовых) казачьих обществ;
- 500 членов для окружных (отдельских) казачьих обществ;
- 1000 членов для войсковых казачьих обществ.

Таким образом, чтобы хуторское казачье общество было включено в соответствующий государственный реестр, его атаману (на основании заявлений о принятии на себя обязательства по несению службы членов казачьего общества, утвержденных решением представительного органа казачьего общества) на стадии приобретения казачьего общества статуса реестрового можно, например, согласовать с десятью различными государственными и (или) муниципальными органами власти по одному члену казачьего общества, принявшему на себя обязательство по несению соответствующей государственной или муниципальной службы, набрав в сумме минимально необходимое для включения в соответствующий государственный реестр количество (10) членов хуторского казачьего общества. Очевидно, в подобной ситуации казачьему обществу, после регистрации в соответствующем государственном реестре, придется заключать договоры с каждым из десяти государственных и (или) муниципальных органов.

Это в теории. В реальности это достаточно хлопотное дело для обеих сторон, к тому же один-два члена казачьего общества вряд ли смогут на постоянной основе и полноценно выполнять принятые на себя обязательства по несению государственной или муниципальной службы. Поэтому органы власти и казачьи общества договариваются между собой о сотрудничестве в той сфере, где требуется весь нормативно установленный минимум (или больше) членов-казаков для принятия обязательств по выполнению тех функций, которые находятся в сфере ведения одного органа власти. Таким образом, требуется заключение лишь одного договора.

На практике количество членов казачьего общества, принявших на себя обязательства по несению службы в конкретных сферах, на стадии согласования больше, чем количество членов казачьего общества, установленных в договоре. Это объясняется тем, что казачьему обществу для гарантированного выполнения своих обязательств перед государственным или муниципальным органом необходимо создать кадровый резерв. Необходимость в этом может возникнуть всякий раз, когда государственному или муниципальному органу власти потребуется задействовать максимальное количество членов казачьего общества, указанное в договоре. Очевидно, болезнь, отпуск иные обстоятельства могут не позволить некоторым членам казачьего общества исполнить принятые на себя обязательства, за них это сделают другие.

С каждым федеральным органом исполнительной власти РФ, его территориальным органом, органом исполнительной власти субъекта РФ, местным органом самоуправления заключается лишь один договор, даже в том случае, если членами казачьего общества приняты на себя обязательства по двум и более видам службы, находящимся в компетенции одно и того же органа публичной власти. В каких конкретно сферах члены казачьего общества обязуются оказывать содействие, отражается также в п. 1 договора. Эти данные должны строго совпадать с данными, указанными в ранее одобренном акте согласования между сторонами договора.

Если Договор заключается территориальным органом федерального органа исполнительной власти, то в течение 7 дней со дня его заключения об этом уведомляется руководитель федерального органа исполнительной власти (п. 12 Положения о порядке принятия гражданами Российской Федерации, являющимися членами казачьих обществ, обязательств по несению государственной или иной службы).

Возвращаясь к акту согласования, необходимо отметить его важное практическое значение для обеих сторон договора, которое связано с фиксацией конкретных лиц, допущенных к оказанию содействия заинтересованным органам власти. Все дело в том, что в договоре указывается лишь количество членов казачьего общества, которое может максимально предоставить казачье общество, а их поименный список отражается в документах согласования, процедура которого связана, в том числе, с проверкой благонадежности членов казачьих обществ, выразивших желание принять обязательства по несению службы.

В связи с этим следует обратить внимание на отсутствие в законе прямых ссылок на ограничения доступа членов казачьих обществ к выполнению обязательств по несению государственной или иной службы, кроме обязанности приостановить свое членство в политических партиях, иных общественных объединениях, преследующих политические цели, установленной в ч. 3 ст. 4 Федерального закона

«О государственной службе российского казачества»¹³¹. Такие ожидаемые ограничения, как наличие судимости, психических и других заболеваний, гражданство иностранного государства и т.п., которые установлены в идеологически близком Федеральном законе «Об участии граждан в охране общественного порядка» в отношении народных дружинников, не установлены.

Однако, если внимательно изучить нормы Федерального закона «О государственной службе российского казачества», то указанные противоречия снимаются. Все дело в том, что, согласно ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О государственной службе российского казачества», им определяется правовая и организационная основа несения российским казачеством государственной службы. Обращает на себя внимание слово «государственной», что в совокупности с действием ст. 5 того же закона образует законодательные рамки прохождения членами казачьих обществ государственной гражданской, военной, правоохранительной и муниципальной службы в соответствии с действующим законодательством, регулирующим указанные виды службы. Именно в этих законах и устанавливаются те ограничения, которые связаны с прохождением выбранного членом казачьего общества вида государственной или иной службы. Например, в соответствии со ст. 13 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹³² гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае:

- признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;
- после достижения им возраста 65 лет – предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы;
- признания его не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, в соответствии с заключением призывной комиссии (за исключением граждан, прошедших военную службу по контракту) и т.д.

Аналогичные ограничения установлены в ст. 16 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹³³, в ст. 27.1 Федерального закона от

¹³¹ Члены казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, принявшие на себя обязательства по несению государственной или иной службы, обязаны приостановить свое членство в политических партиях, иных общественных объединениях, преследующих политические цели, не вправе вступать в них и принимать участие в их деятельности. Деятельность политических партий, иных общественных объединений, преследующих политические цели, в казачьих обществах, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, не допускается.

¹³² Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

¹³³ Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»¹³⁴, ст. 29 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

Таким образом, должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления в процессе согласования с казачьим обществом осуществления ими конкретного вида службы, задач, функций и реализации конкретных мероприятий, количества членов казачьего общества, принявших на себя обязательства по несению службы, должны провести их проверку на предмет выявления фактов, препятствующих несению того вида службы, по которому членом казачьего общества принято обязательство.

3.1.4. Особенности взаимодействия членов казачьих обществ, принявших на себя обязательства по несению службы в сфере охраны общественного порядка, с органами внутренних дел. Особенности и порядок непосредственного использования членов казачьего общества для оказания содействия органам внутренних дел определяются нормативными правовыми актами МВД России.

Так, при осуществлении охраны правопорядка на улицах и других общественных местах органы внутренних дел руководствуются Планом единой дислокации комплексных сил и средств (далее – План), куда входят строевые подразделения ППС полиции и строевые подразделения полиции ДПС ГИБДД МВД России.

К участию в охране правопорядка в состав комплексных сил *по письменному решению* начальника территориального управления УМВД России по субъекту РФ, РОВД дополнительно могут привлекаться:

- курсанты, слушатели, адъюнкты, профессорско-преподавательский состав образовательных организаций МВД России;
- участковые уполномоченные полиции;
- сотрудники уголовного розыска;
- сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Как видим, члены казачьих обществ в состав комплексных сил не входят. Вместе с тем в соответствии с *законодательством* к участию в обеспечении правопорядка *могут* привлекаться работники частных охранных организаций, члены народных дружин, представители общественных объединений правоохранительной направленности и *члены казачьих обществ*. На основании Федерального закона «О государственной службе российского казачества», а также нормативных правовых актов Правительства РФ, Министерства юстиции РФ, Федерального агентства по делам национальностей, а также договора (соглашения), заключаемого между органами внутренних дел и казачьими обществами, территориальные УМВД России регионального и районного уровня получают возможность использовать силы казачьих

¹³⁴ Собрание законодательства РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

обществ в количестве, установленном в договоре (соглашении), включая их в План.

Разработку Плана осуществляют сотрудники подразделений ООП территориальных органов МВД России на районном уровне. При разработке Плана территория обслуживания в нем делится на посты и маршруты, обслуживание которых может осуществляться сотрудниками ОВД совместно с членами казачьих обществ.

При подготовке Плана определяются обязательные нормы ежесуточного выставления нарядов комплексных сил для обеспечения правопорядка, куда могут войти (также на постоянной основе) члены казачьих обществ.

Подготовка нарядов к несению службы осуществляется путем ежедневного инструктажа, проводимого непосредственно перед заступлением на службу.

Важным средством обеспечения дополнительного взаимодействия является «совместный инструктаж» нарядов комплексных сил, проводимый один раз в квартал, к участию в котором привлекаются заступающие на службу в составе суточного наряда руководители строевых подразделений полиции, а также иных подразделений, участвующих в обеспечении правопорядка по Плану, в том числе атаманы и члены казачьих обществ.

Для участия в совместном инструктаже по решению руководства территориальных органов МВД России приглашаются представители СМИ, общественных объединений правоохранительной направленности, что способствует распространению передового опыта и оповещению населения о специфике охраны общественного порядка с участием членов казачьих обществ.

На инструктаже уточняются вопросы организации взаимодействия и маневра комплексных сил и другие вопросы¹³⁵.

Форма договора (соглашение), заключаемого между органами внутренних дел и казачьими обществами, жестко регламентирована и содержит лишь основные направления взаимодействия, а также права и обязанности сторон. Однако на практике нередко может потребоваться более детальное регулирование указанных взаимоотношений, которое, на наш взгляд, может быть оформлено в виде регламента, подписанного руководителем территориального органа внутренних дел и атаманом казачьего общества. Регламент расширяет возможности взаимодействия сторон до пределов, ограниченных только законом.

¹³⁵ 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» // Российская газета. 2014. 8 октября.

В таком регламенте могут быть определены основные направления и формы взаимодействия, порядок, сроки и последовательность действий, осуществляемых руководителями и должностными лицами территориальных ОВД с атаманами казачьих обществ, в том числе при организации и проведении совместной деятельности по обеспечению не только правопорядка, но и профилактики, предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений.

В случае нарушения условий договора членами казачьего общества, заключающегося в неисполнении обязательств (нерегулярное участие членов казачьего общества в содействии ОВД по охране правопорядка в общественных местах, участие меньшего количества членов казачьих обществ, а также неисполнение законных распоряжений сотрудников полиции в процессе совместного обеспечения правопорядка в общественных местах и т.п.), соответствующие руководители территориальных УМВД России информируют территориальные органы Министерства юстиции РФ о систематическом неисполнении или ненадлежащем исполнении членами казачьих обществ принятых на себя обязательств по несению службы.

На основании п. 2 ч. 8 ст. 6.1 Федерального закона «О государственной службе российского казачества» это может стать поводом для исключения казачьего общества из государственного реестра.

3.1.5. Особенности взаимодействия членов казачьих обществ в сфере профилактики и предупреждения правонарушений с органами государственной власти общей компетенции и местными органами самоуправления.

Статьей 5 Федерального закона «О государственной службе российского казачества» установлен общий порядок и основные направления взаимодействия между казачьими обществами и органами исполнительной власти общей компетенции и местными органами самоуправления, а именно:

1) оказание содействия государственным органам в организации и ведении воинского учета членов казачьих обществ, организации военно-патриотического воспитания призывников, в их подготовке к военной службе и вневойсковой подготовке членов казачьих обществ во время их пребывания в запасе;

2) участие в мероприятиях по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, по гражданской и территориальной обороне, в природоохранных мероприятиях;

3) участие в охране общественного порядка, обеспечении экологической и пожарной безопасности, охране Государственной границы РФ, борьбе с терроризмом;

4) осуществление иной деятельности на основе договоров (соглашений) казачьих обществ с органами военного управления, федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориаль-

ными органами, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления муниципальных образований в соответствии с законодательством РФ.

Дальнейшее развитие рассматриваемое взаимодействие получило в Указе Президента РФ от 15 сентября 2012 г. № Пр-2789 «Об утверждении Стратегии развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года» (далее – Стратегия).

Целью Стратегии является развитие и консолидация российского казачества посредством усиления роли в решении государственных и муниципальных задач, совершенствования взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений с российским казачеством и формирования эффективных механизмов общественно-государственного партнерства.

Указанная в Стратегии цель достигается путем:

- совершенствования механизма и создания экономических условий для привлечения членов казачьих обществ к несению государственной и иной службы;
- развития духовно-нравственных основ, традиционных образа жизни, форм хозяйствования и самобытной культуры российского казачества;
- повышения роли российского казачества в воспитании подрастающего поколения в духе патриотизма и его готовности к служению Отечеству, в том числе с использованием потенциала казачьих кадетских корпусов;
- поддержки международного сотрудничества российского казачества, установления международных контактов российского казачества с организациями казаков государств – участников Содружества Независимых Государств и дальнего зарубежья.

Для реализации вышеназванных цели и задач федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, иными государственными органами, органами местного самоуправления во взаимодействии с войсковыми казачьими обществами, общественными объединениями казаков, а также с религиозными организациями осуществляется скоординированная политика в отношении российского казачества.

Совершенствование системы взаимодействия с российским казачеством предполагает:

- формирование федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления координационных и совещательных органов с участием представителей казачьих обществ и общественных объединений казаков;

- создание федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, иными государственными органами и органами местного самоуправления условий для налаживания плодотворного сотрудничества между казачьими обществами и общественными объединениями казаков в рамках поддержки общественных инициатив, направленных на достижение целей государственной политики РФ в отношении российского казачества;

- содействие развитию самоорганизации и интеграционных процессов в российском казачестве, в том числе путем поддержки создания казачьих обществ, Всероссийского казачьего общества, а также общественных объединений казаков (п. 11 Стратегии).

Этому должно способствовать:

- рассмотрение федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, иными государственными органами и органами местного самоуправления вопросов организации и деятельности казачьих обществ и общественных объединений казаков и выработка ими мер по совершенствованию их деятельности с учетом исторических и местных традиций российского казачества;

- разграничение полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и их территориальными органами, органами местного самоуправления по взаимодействию с казачьими обществами;

- оказание организационного, информационного, консультативного, методического содействия казачьим обществам в их деятельности по несению государственной и иной службы;

- подготовка квалифицированных кадров для выполнения задач, связанных с привлечением членов казачьих обществ к отдельным видам государственной и иной службы (п. 12 Стратегии).

На основании п. 7 Распоряжения Президента РФ от 12 января 2009 г. № 15-рп¹³⁶ в составе Совета при Президенте Российской Федерации по делам казачества создана постоянная комиссия по совершенствованию системы взаимодействия органов власти с казачьими обществами.

Основными задачами постоянной комиссии являются:

1. Обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с казачьими обществами и общественными объединениями казачества.

¹³⁶ Распоряжение Президента РФ от 12 января 2009 г. № 15-рп «Об утверждении Совета при Президенте Российской Федерации по делам казачества» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 2. Ст. 195.

2. Принятие конкретных мер по совершенствованию системы взаимодействия органов государственной власти с казачьими обществами и объединениями.

3. Анализ деятельности подразделений по работе с казачьими обществами в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ, органах местного самоуправления.

4. Подготовка предложений по структуре подразделений и совершенствованию их работы.

В целях реализации Стратегии и решений Совета при Президенте РФ по делам казачества Постановлением Правительства РФ от 24 мая 2014 г. № 479 образована Межведомственная комиссия по реализации Стратегии развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года¹³⁷.

Являясь коллегиальным органом, координирующим взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, Комиссия решает следующие задачи и функции:

- координирует работу органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций в целях реализации Стратегии и контроля исполнения ее этапов;
- анализирует ход выполнения Стратегии, готовит предложения по ее совершенствованию;
- готовит ежегодные доклады о ходе реализации Стратегии;
- оценивает эффективность мероприятий по реализации Стратегии;
- обобщает опыт работы по реализации Стратегии и утверждает рекомендации для органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций по повышению эффективности этой работы.

Важно подчеркнуть, что решения, принятые в пределах компетенции Комиссии, оформленные протоколом, обязательны для исполнения представленными в ней органами исполнительной власти.

Учитывая, что в состав Комиссии входят заместители полномочных представителей Президента РФ по федеральным округам, заместители министров юстиции, образования и науки, сельского хозяйства, культуры, руководители структурных подразделений центрального аппарата МВД России, ФСБ России, атаманы войсковых каза-

¹³⁷ Постановление Правительства РФ от 24 мая 2014 г. № 479 «О Межведомственной комиссии по реализации Стратегии развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года и об упразднении рабочей группы по подготовке предложений по нормативному регулированию вопросов государственной политики в отношении российского казачества и государственной службы российского казачества» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 23. Ст. 2978.

честв¹³⁸, ее решения способны эффективно влиять на состояние дел в сфере развития казачества в России.

На региональном уровне вопросы взаимодействия органов публичной власти и казачьих объединений регулируются соответствующими законами и подзаконными правовыми актами.

Так, законом Архангельской области от 29 апреля 2015 г. № 274-16-ОЗ «О взаимодействии органов государственной власти Архангельской области с казачьими обществами и их общественными объединениями казаков»¹³⁹ установлены полномочия органов государственной власти Архангельской области в сфере оказания государственной поддержки деятельности казачьих обществ и объединений, а также определены основные формы их взаимодействия.

Так, на основании ст. 4 названного закона:

- Архангельское областное собрание депутатов принимает областные законы в сфере взаимодействия органов государственной власти Архангельской области с казачьими обществами и их объединениями и осуществляет контроль за их исполнением; утверждает бюджетные расходы на реализацию мероприятий в сфере оказания государственной поддержки деятельности казачьих обществ и их объединений;

- губернатор Архангельской области подписывает соглашения о взаимодействии Правительства Архангельской области с казачьими обществами и их объединениями; утверждает устав окружного (отдельского) казачьего общества; образует и формирует совет по делам казачества при губернаторе Архангельской области; взаимодействует с казачьими обществами по вопросам несения членами казачьих обществ государственной гражданской службы в Архангельской области;

- Правительство Архангельской области определяет уполномоченный исполнительный орган государственной власти Архангельской области в сфере взаимодействия органов государственной власти Архангельской области с казачьими обществами и их объединениями, утверждает положение о нем; принимает решение о подписании соглашения о взаимодействии Правительства Архангельской области с казачьими обществами, их объединениями; утверждает государственные программы Архангельской области и ведомственные целевые программы Архангельской области, предусматривающие мероприятия в сфере оказания государственной поддержки деятельности казачьих обществ и общественных объединений казаков; организует осуществление контроля за соблюдением условий соглашений о взаимодействии Правительства Архангельской области с казачьими общества-

¹³⁸ Распоряжение Правительства РФ от 20 ноября 2015 г. № 2360-р «О составе Межведомственной комиссии по реализации Стратегии развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 48. Ч. 2. Ст. 6859.

¹³⁹ Ведомости Архангельского областного собрания депутатов. 2015. 7 мая.

ми, их объединениями; взаимодействует с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области в целях реализации настоящего закона; утверждает положение о порядке заключения соглашений о взаимодействии Правительства Архангельской области с казачьими обществами в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В целях обеспечения взаимодействия губернатора Архангельской области, исполнительных органов государственной власти Архангельской области с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области, казачьими обществами и их объединениями при губернаторе Архангельской области образован Совет. К его основным полномочиям отнесено:

- обеспечение взаимодействия губернатора Архангельской области, исполнительных органов государственной власти Архангельской области с казачьими обществами и их объединениями;
- подготовка предложений губернатору Архангельской области по определению приоритетных направлений государственной политики в сфере взаимодействия исполнительных органов государственной власти Архангельской области с казачьими обществами и общественными объединениями казаков;
- информирование губернатора Архангельской области по вопросам, касающимся взаимодействия исполнительных органов государственной власти Архангельской области с казачьими обществами и общественными объединениями казаков;
- подготовка предложений по привлечению членов казачьих обществ к государственной гражданской службе Архангельской области и к осуществлению иной деятельности с учетом возможностей казачьих обществ и потребностей исполнительных органов государственной власти Архангельской области и т.д.

Анализ полномочий государственных органов исполнительной власти Архангельской области показал, что рассмотренное взаимодействие касается лишь региональных органов власти, а также местных органов самоуправления Архангельской области. Вместе с тем немаловажную роль в деле возрождения и развития казачества играют территориальные управления федеральных органов исполнительной власти, использование потенциала которых будет способствовать решению вопросов развития казачества в субъектах Российской Федерации.

Для этого, а также в целях совершенствования работы по реализации Стратегии развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года в Правительстве Хабаровского края разработан проект положения о межведомственной рабочей группе по делам казачества Хабаровского края.

Согласно проекту, межведомственная рабочая группа является коллегиальным органом, координирующим взаимодействие территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти края, органов местного самоуправления и организаций в целях реализации государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества.

Проектом планируется наделить межведомственную рабочую группу Хабаровского края следующими функциями:

- анализ деятельности органов государственной власти по исполнению ими законов, иных нормативных правовых актов РФ и Хабаровского края в отношении российского казачества, своих полномочий в этой области, регулирование общественных отношений, возникающих между органами государственной власти края и казачьими обществами, а также определение и установление форм краевой государственной поддержки казачьих обществ;

- координация взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с казачьими обществами и общественными объединениями казачества Хабаровского края;

- анализ деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, выработка предложений и оказание содействия по привлечению членов казачьих обществ к несению государственной и иной службы с учетом потребностей органов государственной власти, местного самоуправления и возможностей казачьих обществ;

- разработка предложений в законодательные и нормативные правовые акты, в государственные краевые программы и методические рекомендации по вопросам реализации государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества в крае;

- осуществление методического руководства деятельностью секторов межведомственной рабочей группы в органах исполнительной власти края, а также оказание помощи администрациям органов местного самоуправления по вопросам реализации государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества в муниципальных образованиях, где созданы казачьи общества, обобщение передового опыта их работы в этой области;

- подготовка докладов в Правительство Российской Федерации, в аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе и губернатору края по вопросам реализации государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества в крае.

На местном уровне вопросы взаимодействия местных органов самоуправления и казачьих объединений также регулируются федеральным и региональным законодательством.

Так, Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспече-

ния государственных и муниципальных нужд»¹⁴⁰ устанавливается возможность заключения с казачьими обществами государственных и муниципальных контрактов.

Непосредственно на их основе казачьи общества могут заключать соглашения с органами государственной власти и местного самоуправления муниципальных образований о передаче им для осуществления части полномочий за счет материальных и финансовых средств, предоставляемых из бюджета муниципального образования.

Более того, материально-финансовую базу казачьих обществ может составлять региональная и (или) муниципальная собственность, переданная казачьим обществам для осуществления отдельных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления муниципального образования.

Анализ ст. 14-16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» показывает, что среди вопросов местного значения можно выделить те, реализация которых может быть возложена на казачьи общества, в частности:

- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;
- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения;
- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения;
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;
- обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий;
- создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения;
- организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

¹⁴⁰ Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

- организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения;
- организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;
- организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения;
- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;
- содействие в развитии сельскохозяйственного производства;
- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;
- создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка.

Взаимодействие и координация местных органов самоуправления с казачьими объединениями осуществляется в рамках представленных выше нормативных правовых актов, устанавливающих компетенцию федеральных и региональных советов, комиссий, рабочих групп.

Вместе с тем в целях более эффективного решения задач, стоящих перед муниципальной властью, они самостоятельно принимают соответствующие программы, образуют органы, осуществляющие управление в сфере поддержания и развития казачества.

Так, например, постановлением администрации муниципального образования «Город Астрахань» от 21 мая 2015 г. № 3040 «Об утверждении Плана мероприятий администрации муниципального образования «Город Астрахань» по реализации в 2015-2016 гг. Стратегии развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года»¹⁴¹ предусмотрено:

- проведение заседаний рабочей группы по делам казачества при мэре г. Астрахани;
- оказание содействия казачеству в вопросах создания общественных объединений казаков;
- привлечение членов казачьих объединений к работе с молодежью и призывниками, к участию в Дне Победы, днях воинской славы России и т.д.

¹⁴¹ Текст постановления официально опубликован не был.

Эта и другая работа проводится с участием управления координации деятельности по обеспечению общественной безопасности администрации г. Астрахани¹⁴².

Аналогичные функции осуществляет отдел по взаимодействию с правоохранительными органами, военным вопросам и делам казачества администрации муниципального образования «Город Армавир».

Так, постановлением администрации муниципального образования город Армавир от 14 октября 2014 г. № 2943 «Об утверждении муниципальной программы «Обеспечение безопасности населения муниципального образования город Армавир»¹⁴³ отдел назначен ее главным координатором и исполнителем. Целью программы является поддержка и развитие казачества в работе по патриотическому воспитанию, подготовке молодежи муниципального образования город Армавир к военной службе, несению казаками государственной и иной службы на 2015-2017 годы.

В целом, рассматривая взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов РФ, казачьими обществами, можно выделить следующие формы взаимодействия:

- проведение совместных совещаний;
- создание и деятельность совместных комиссий, рабочих групп;
- создание и деятельность коллегий;
- проведение взаимных консультаций;
- заключение соглашений о взаимодействии и координации деятельности;
- взаимное представительство сторон;
- принятие совместных нормативно-правовых актов и т.д.

Наибольшее развитие взаимодействие и координация между местными органами самоуправления и казачьими объединениями получило в Краснодарском крае. Это не случайно. Многовековые традиции кубанского казачества стали опорой создания целой структуры органов, наделенных полномочиями по решению вопросов возрождения казачества, становления и развития государственной службы российского казачества, тесного взаимодействия органов местного самоуправления Краснодарского края с казачьими обществами.

Так, в г. Краснодаре создано сразу несколько органов по взаимодействию с казачеством. Это управление по связям с общественностью, военнотружущими и делам казачества; управление по взаимодействию с правоохранительными органами; совет по делам казачества и городской штаб.

¹⁴² Постановление мэра города Астрахань от 18 сентября 2012 г. № 8424-м // Газета Волга. 2012. 23 сентября.

¹⁴³ Армавирский собеседник. 2014. 16 октября.

Управление по связям с общественностью, военнослужащими и делам казачества обеспечивает взаимодействие администрации муниципального образования «Город Краснодар» с общественными объединениями, политическими партиями, казачьими обществами и иными объединениями граждан и входит в структуру администрации г. Краснодара.

Целью управления по взаимодействию с правоохранительными органами является организация взаимодействия администрации муниципального образования город Краснодар с казачеством и другими структурами по вопросам борьбы с терроризмом, преступностью и вопросам охраны общественного порядка.

Городской штаб осуществляет взаимодействие в области организации участия граждан в охране общественного порядка на территории муниципального образования «Город Краснодар», обмен опытом работы по охране общественного порядка и профилактике правонарушений, а также оказывает содействие в сотрудничестве добровольным формированиям населения, уставные цели которых предусматривают их участие в охране общественного порядка.

Совет по делам казачества наделен полномочиями по определению приоритетных направлений деятельности казачьих обществ, организации привлечения членов казачьих обществ к несению муниципальной службы. Также Совет обеспечивает взаимодействие органов местного самоуправления муниципального образования «Город Краснодар» при осуществлении мероприятий по привлечению членов казачьих обществ к несению муниципальной службы; взаимодействие с военными комиссариатами, военно-патриотическими и другими общественными объединениями по вопросам допризывной подготовки казачьей молодежи; рассматривает вопросы, связанные с улучшением материального положения казачьих обществ.

Комплексно оценивая деятельность федеральных, региональных и местных органов власти по взаимоотношению с казачьими обществами, можно заключить, что многие из вышеперечисленных форм взаимодействия и координации между властью и казачьими обществами эффективно могут быть реализованы лишь при условии заключения между ними договора или соглашения, основанного на ст. 7 Федерального закона «О государственной службе российского казачества».

Вместе с тем тесное сотрудничество указанных субъектов возможно и без каких-либо юридических оснований, особенно в тех сферах, где не требуется применение мер правового принуждения, но важна профилактическая работа.

§ 3.2. Особенности взаимодействия органов внутренних дел и иных органов исполнительной власти по привлечению к охране общественного порядка народных дружин

Во всем многообразии субъектов, оказывающих содействие органам внутренних дел в обеспечении правопорядка, выделяют главного – гражданина Российской Федерации, способного оказывать помощь правоохранительным органам. Различные формы участия граждан в охране общественного порядка позволяют систематизировать их в определенные группы, исходя из рода деятельности, благодаря чему впоследствии возможно упростить процедуру взаимодействия их с органами внутренних дел в деле обеспечения правопорядка в общественных местах.

Каждый гражданин Российской Федерации имеет право принимать участие в охране общественного порядка при взаимодействии с органами местного самоуправления либо с правоохранительными органами, как на возмездной, так и безвозмездной основе. С принятием Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» правоотношения между гражданами и полицией в этом взаимодействии приобрели, как никогда, четкие контуры.

Вместе с тем, учитывая специфику тех правоотношений, которые регулируются данным законом, возникла острая потребность в анализе реальности и пределах правомерности применения отдельных его положений со стороны органов внутренних дел. Особенно это касается пределов возможного и необходимого применения народными дружинниками физической силы и оказания первой помощи, а также степени участия органов внутренних дел в качественной подготовке к этим действиям соответствующих граждан.

3.2.1. Общеправовые основы и пределы применения физической силы и оказания первой помощи народными дружинниками. Деятельность добровольных народных дружинников по охране общественного порядка строится исключительно на основе взаимодействия с органами внутренних дел.

Концепция партнерской модели взаимоотношений полиции и населения в деле охраны общественного порядка закреплена совокупным действием норм Федерального закона «О полиции» и Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Так, согласно ч. 1 ст. 9 Федерального закона «О полиции», полиция при осуществлении своей деятельности стремится обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан, формирование и укрепление которых зависит не только от образования при органах внутренних дел общественных советов (ч. 7 ст. 9), но и других форм взаимодействия полиции с гражданами. Эффективность их настолько

высока, насколько близко она затрагивает суть правоохранительной деятельности полиции, в том числе охраны общественного порядка.

В этом смысле обращает на себя внимание статья 10 Федерального закона «О полиции», которая прямо устанавливает взаимные обязанности полиции и других объединений по оказанию друг другу помощи. Этот вывод вытекает из совокупного действия п. 3 и 4 указанной статьи, согласно которым: «Полиция оказывает содействие общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдении законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка» (п. 3), «... общественные объединения ... должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей» (п. 4).

Вместе с тем, согласно п. 2 ст. 10 Федерального закона «О полиции», такое взаимодействие возможно только в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В отношении общественных объединений, зарегистрированных в качестве народных дружин, и граждан – в качестве народных дружинников, таким правовым актом является Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка», закрепляющий принципы и основные формы участия граждан, соответствующих общественных объединений в охране общественного порядка.

Принцип обязательного взаимодействия народных дружин и ее дружинников с полицией закреплён в п. 5 ст. 4 и п. 5 ст. 2 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», где дается понятие народной дружины, под которой понимается «... основанное на членстве общественное объединение, участвующее в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел (полицией) ...». Генеральная линия безусловного взаимодействия закреплена также в том, что народные дружинники, согласно этому закону, не охраняют общественный порядок, а лишь участвуют в его охране.

Вместе с тем закон устанавливает пределы такого взаимодействия, которые заложены в одном из принципов, установленных п. 6 ст. 4 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», согласно которому «участие граждан в охране общественного порядка осуществляется в соответствии с принципами недопустимости подмены полномочий органов внутренних дел (полиции)...».

Закон не перечисляет, какие именно подмены не допускаются. Однако, на наш взгляд, они связаны с общими ограничениями, установленными ст. 5 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка». Согласно этой норме, граждане, участвующие в охране общественного порядка, не вправе:

- выдавать себя за сотрудников органов внутренних дел (полиции) или иных правоохранительных органов;
- осуществлять деятельность, отнесенную законодательством Российской Федерации к исключительной компетенции этих органов;
- участвовать в мероприятиях по охране общественного порядка, заведомо предполагающих угрозу их жизни и здоровью.

Последние два ограничения вступают в диффузию тонких правовых материй, наполненных дозволениями, предписаниями и запретами, тесная связь которых усиливает вероятность юридических ошибок. Речь идет о применении физической силы народными дружинниками и об оказании ими первой помощи как одновременном праве и обязанности.

В связи с этим есть необходимость разобраться в тонкостях перехода прав народного дружинника в обязанности и, наоборот, при применении им мер государственного принуждения, в том числе физической силы, и оказании первой помощи.

1. В деятельности народного дружинника недопустима *подмена полномочий полиции*. Закрепляя этот принцип, законодатель ясно дал понять, что народные дружины и входящие в их состав народные дружинники не являются составной частью государственной правоохранительной службы.

С одной стороны, это означает, что полиция должна осуществлять свои функции, не рассчитывая на какую-либо дополнительную помощь, и общественный порядок с участием народных дружин или без них все равно должен быть обеспечен. С другой стороны, народные дружины при всем желании как можно активнее воздействовать на состояние общественного порядка вынуждены ограничиваться лишь теми возможностями, которые им предоставлены законом. Такие меры призваны максимально обеспечить соблюдение гарантий прав и законных интересов граждан, находящихся в общественных местах, от возможных злоупотреблений правом сотрудником полиции или народным дружинником.

Возникает вопрос: о каких недопустимых полномочиях идет речь? Поиск ответа на этот вопрос сводится к анализу ст. 12, 13, 27 и 28 Федерального закона «О полиции», устанавливающих перечень прав и обязанностей полиции и ее сотрудника, а также ст. 5, 16, 17 и 18 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», определяющих пределы и ограничения прав и обязанностей народного дружинника.

Первое, что необходимо отметить, это принципиальная разница в статусном положении сотрудника полиции и народного дружинника.

Так, сотрудник полиции, вне зависимости от занимаемой им должности, места нахождения и времени суток, степени риска для жизни и здоровья, уполномочен по закону принять меры по предотвращению правонарушения, оказывать первую помощь, применять в

связи с этим меры государственного принуждения (ст. 27 Федерального закона «О полиции»). Напротив, народный дружинник на любой стадии процесса участия в охране общественного порядка вправе отказать от исполнения возложенных на него обязанностей в случае, если имеются достаточные основания полагать, что его жизнь и здоровье может подвергнуться опасности (ч. 2 ст. 17 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»).

Более того, народный дружинник может пользоваться правами официального блюстителя правопорядка лишь во время непосредственного участия в охране общественного порядка и на закрепленной территории. В остальное время и на другой территории его права аналогичны правам любого другого гражданина. Этот вывод вытекает из ч. 2 ст. 16 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», согласно которому «запрещается использование удостоверения народного дружинника, ношение форменной одежды либо использование отличительной символики народного дружинника во время, не связанное с участием в охране общественного порядка», а также п. 3 ч. 4 ст. 7 этого же закона, согласно которому «в региональном реестре должны содержаться сведения о территории, на которой народная дружина ... участвует в охране общественного порядка».

Следовательно, требование полицейского об оказании содействия со стороны народного дружинника, не имеющего права участвовать в охране общественного порядка, могут быть выполнены лишь в том объеме, в каком это не противоречит общему правовому статусу гражданина.

2. Народный дружинник в процессе выполнения своих функций вправе отказаться от выполнения обязанностей, связанных с участием в охране общественного порядка, при наличии угрозы его жизни или здоровью. При этом закон не устанавливает каких-либо конкретных критериев угрозы личной безопасности. Поэтому решение об отказе от выполнения функций народный дружинник принимает самостоятельно, руководствуясь внутренним чувством собственной безопасности. В такой ситуации сотрудник полиции должен проявлять терпимость, какие-либо упреки с его стороны запрещены.

Вместе с тем высокая вероятность субъективной оценки угроз собственной безопасности, а значит, слабая надежда на оказание реальной физической и (или) первой помощи, делают народного дружинника ненадежным напарником полицейскому при совместной охране общественного порядка. Это обстоятельство заставляет искать пути формирования устойчивых психофизических качеств народного дружинника к возможным опасным ситуациям, таким образом, понижая порог чувства самосохранения и повышая чувство долга. Правовая основа этому заложена в ст. 15 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» «Подготовка народных дружинников».

Однако анализ данной нормы оставляет без ответа вопрос, вправе ли народный дружинник участвовать в охране общественного порядка до прохождения подготовки к действиям в условиях, связанных с оказанием первой помощи или применением физической силы?

Статья 18 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» «Обязанности народных дружинников» не предусматривает обязанность народного дружинника осуществлять такую подготовку. Этому вопросу также не касается и ст. 14 закона, которая определяет порядок приема в народную дружину и исключения из нее.

Именно этим можно объяснить расплывчатое содержание 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»¹⁴⁴, призванного установить соответствующий порядок.

Так, пункт 4 приказа МВД России «Вопросы подготовки народных дружинников...» сводит подготовку народного дружинника по применению физической силы и оказанию первой помощи максимум к получасовому инструктажу, причем непосредственно перед проведением мероприятий по охране общественного порядка (п. 9). В связи с этим остается загадкой реальное исполнение п. 8.1 приказа МВД России «Вопросы подготовки народных дружинников...», который обязывает инструктирующего сотрудника полиции убедиться в готовности народного дружинника к проведению мероприятий по участию в охране общественного порядка. Учитывая, что при такой форме подготовки установить практическое владение навыками нельзя, приказ фактически освобождает народного дружинника от обязанности их усваивать.

Вместе с тем главная проблема заключается не в этом. Специфика участия в охране общественного порядка связана с высокой вероятностью применения физической силы и оказания первой помощи, тогда как слабое усвоение соответствующих навыков может привести к ошибкам, последствия от которых могут негативно сказаться на здоровье граждан. Учитывая то, что административная ответственность за причинение вреда здоровью граждан не установлена (за исключением нарушений правил дорожного движения), любая степень такого вреда оборачивается гражданско-правовой (при небольшой или средней тяжести вреда здоровью, причиненного по неосторожности) или уголовно-правовой ответственностью (при тяжком вреде здоровью по неосторожности). При этом вероятность последней во многом зависит от случайного стечения обстоятельств.

Выходом из сложившейся ситуации может стать внесение изменений в ст. 15 Федерального закона «Об участии граждан в охране

¹⁴⁴ Российская газета. 2014. 8 октября.

общественного порядка», текст которой предлагается изложить в следующей редакции: «До участия в охране общественного порядка народные дружинники проходят подготовку к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи со сдачей соответствующих зачетов в порядке, утвержденном федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел». Выбор такого варианта редакции статьи продиктован тем, что не все граждане в силу физического состояния могут выполнять действия, связанные с применением физической силы и оказанием первой помощи, например, инвалиды или пожилые граждане. Однако осуществлять организационно-техническую или координационную работу, например, в рамках штабной деятельности, распространения правовых знаний, разъяснения норм поведения в общественных местах, они могут.

Очевидно, реализация данного предложения требует законотворческой инициативы и мало зависит от воли полиции и народных дружин. Поэтому, на наш взгляд, более реальным может стать разработка и принятие решением представительного органа субъекта Российской Федерации или местного самоуправления типового (примерного) устава (положения) о народной дружине, где могли быть отражены процедура подготовки народного дружинника и формы контроля готовности к участию в охране общественного порядка.

Конечно, отсутствие правовой основы не запрещает разрабатывать и внедрять планы подготовки народных дружинников по применению физической силы и оказанию первой помощи, но обязать выполнять их на организованной основе, с принятием зачетов, устанавливая зависимость между их успешной сдачей и участием в охране общественного порядка, может только закон или решение органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления.

3. Еще одним правовым основанием применения физической силы народными дружинниками является возникновение обстоятельств, связанных с состоянием необходимой обороны или крайней необходимости.

Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» в качестве принципа участия граждан в охране общественного порядка устанавливает право каждого на самозащиту от противоправных посягательств всеми способами, не запрещенными законом (п. 4 ст. 4).

Институты самозащиты и защиты прав других лиц детально урегулированы ст. 37 и 39 УК РФ, которые определяют условия и пределы правомерности поведения граждан, в том числе народных дружинников, в состоянии необходимой обороны и крайней необходимости.

На этом фоне часть 1 ст. 19 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», устанавливающая условия и пределы применения народными дружинниками физической силы, может показаться перегруженной. Речь идет о праве народных дружинников «... применять физическую силу для устранения опасности, непосредственно угрожающей им или иным лицам, в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости в пределах, установленных законодательством...». Действительно, если слова «для устранения опасности, непосредственно угрожающей им или иным лицам» заменить на слово «находясь», то смысл предложения не меняется, а норма становится более простой.

На наш взгляд, допущенная тавтология объясняется желанием законодателя, во-первых, соединить и систематизировать в одной норме особенности применения физической силы народными дружинниками; во-вторых, упростить понимание ими оснований применения физической силы в состоянии необходимой обороны и крайней необходимости; в-третьих, уйти от прямых ссылок на уголовное законодательство, таким образом, нейтрализуя соответствующий психологический барьер народных дружинников в связи с применением физической силы.

Так как народные дружинники в процессе участия в охране общественного порядка сознательно идут на риск попасть в ситуацию, связанную с защитой себя или других от противоправного посягательства (ст. 37 УК РФ) или от опасных внешних факторов (ст. 39 УК РФ), есть необходимость более детально рассмотреть вопрос об условиях правомерности необходимой обороны и крайней необходимости.

3.2.2. Пределы необходимой обороны и крайней необходимости в действиях народных дружинников.

Необходимая оборона (ст. 37 УК РФ)

Согласно Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2012 г. № 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление» (далее – ППВС РФ № 19), уголовно-правовая норма о необходимой обороне, являясь одной из гарантий реализации конституционного положения о том, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45 Конституции РФ), обеспечивает защиту личности и прав обороняющегося, других лиц, а также защиту охраняемых законом интересов общества или государства от общественно опасного посягательства.

Согласно ч. 1 ст. 37 УК РФ, не является преступлением причинение вреда посягающему лицу в состоянии необходимой обороны, то есть при защите личности и прав обороняющегося или других лиц, охраняемых законом интересов общества или государства от общественно опасного посягательства, если это посягательство было со-

пряжено с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия.

Этот правовой институт особенно актуален для народных дружинников потому, что, в отличие от обычных граждан, они выступают в качестве субъектов правоохранительной деятельности и обязаны выполнять предписанные законом правоохранительные функции, но при этом не обладают дополнительными полномочиями по применению мер государственного принуждения.

В такой ситуации институт необходимой обороны призван максимально обеспечить баланс интересов, связанных с реализацией предусмотренных в ч. 1 ст. 2 УК РФ задач уголовного законодательства по охране социальных ценностей, с одной стороны, и с возможностью правомерного причинения им вреда – с другой. В этих целях в ст. 37 УК РФ установлены условия, при наличии которых действия, причинившие тот или иной вред объектам уголовно-правовой охраны, не образуют преступления.

Рассмотрим их более подробно.

1. Необходимая оборона возможна только *против общественно опасного, преступного посягательства*. Это означает, что:

- необходимая оборона возможна только против деяний, предусмотренных статьями Уголовного кодекса РФ (например, ст. 116 УК РФ «Побои», ст. 161 УК РФ «Грабеж» и др.). Вместе с тем не все преступления могут быть правомерно предотвращены в рамках необходимой обороны. Согласно абз. 5 п. 5 ППВС РФ № 19, не может признаваться находившимся в состоянии необходимой обороны лицо, причинившее вред другому лицу в связи с совершением последним действий, хотя формально и содержащих признаки какого-либо деяния, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации, но заведомо для лица, причинившего вред, в силу малозначительности не представлявших общественной опасности;

- необходимая оборона возможна против как преступного действия (например, нападение на граждан, опасное для жизни или здоровья, уничтожение чужого имущества), так и преступного бездействия (вопрос о преступном посягательстве в форме бездействия в настоящее время считается дискуссионным);

- необходимая оборона возможна как против умышленного (ст. 167 УК РФ «Умышленное уничтожение или повреждение имущества», например, путем поджога), так и против неосторожного посягательства (ст. 168 УК РФ «Уничтожение или повреждение имущества по неосторожности», например, при проведении файер-шоу с нарушением требований пожарной безопасности ч.1 ст. 20.4 КоАП РФ);

- необходимая оборона со стороны народного дружинника возможна и против явно незаконных действий должностных лиц, в том числе сотрудников полиции (например, немотивированное применение

физической силы в отношении задержанного, квалифицируемое в зависимости от последствий по ст. 116 УК РФ «Побои», ст. 115 УК РФ «Умышленное причинение легкого вреда здоровью», ст. 112 УК РФ «Умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью» и т.д.);

- возможно осуществление необходимой обороны третьим лицом в интересах лица, подвергшегося нападению, общества, государства (так, действия народного дружинника, защищающего граждан на улице от преступного посягательства путем причинения вреда нападающему, являются правомерными);

- недопустима необходимая оборона от правомерных действий (например, недопустимо действие народного дружинника в состоянии необходимой обороны в отношении потерпевшего или сотрудника полиции, задерживающего преступника);

- отсутствует необходимость в обороне в случае, если провоцируется нападение для расправы с нападающим под видом необходимой обороны.

Следует отметить то, что, согласно абз. 4 п. 5 ППВС РФ № 19, «необходимая оборона может быть признана правомерной независимо от того, привлечено ли посягавшее лицо к уголовной ответственности, в том числе в случае защиты от посягательства лица в состоянии невменяемости или лица, не достигшего возраста, с которого наступает уголовная ответственность».

Из сущности необходимой обороны следует, что она в подавляющем количестве случаев возможна от тех посягательств, которые можно предотвратить путем физического воздействия на нападающего.

2. Необходимая оборона возможна только против *наличного, действительного посягательства*, т.е. такого посягательства, которое началось, действительно причиняет вред и еще не закончилось. Более того, согласно абз 3. п. 3 ППВС РФ № 19, состояние необходимой обороны возникает не только с момента начала общественно опасного посягательства, не сопряженного с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, но и при наличии реальной угрозы такого посягательства, то есть с того момента, когда посягающее лицо готово перейти к совершению соответствующего деяния.

Поэтому народному дружиннику нет необходимости ждать первого удара, но, с другой стороны, нельзя обороняться, когда нет реальной угрозы сиюминутного начала посягательства.

Недопустима необходимая оборона и после окончания посягательства, когда:

- нападающий достиг своей цели (например, наступила смерть жертвы, и оборона ей уже не поможет, или когда поджог уже совершен);

- обороняющийся успел предотвратить посягательство, нападающий оставил намерение продолжать преступление или физически не в состоянии его завершить.

3. Необходимая оборона предполагает *причинение вреда посягающему, но не третьим лицам*. Причинение вреда третьим лицам в данной ситуации возможно только по правилам о крайней необходимости (ст. 39 УК РФ).

4. Право на необходимую оборону без всяких ограничений возникает тогда, когда *посягательство представляет угрозу для жизни* (п. 10 ППВС № 19).

Так, правомерным будет лишение жизни, квалифицируемое как убийство (ст. 105 УК РФ), в момент, когда должника закрывают зимой на морозе в гараже, предлагая ему «подумать», как скорее отдать долг. В этом случае законодатель не требует от должника сопоставления оборонительных действий характеру нападения. Жизнь человека – высшая ценность, и для ее защиты все средства допустимы. В такой критической ситуации сознание обороняющегося возбуждено и не способно к детальной оценке.

5. Обороняющееся лицо из-за душевного волнения, вызванного посягательством, не всегда может правильно оценить характер и опасность посягательства и, как следствие, избрать соразмерные способ и средства защиты (п. 14 ППВС РФ №19). Поэтому действия оборонявшегося лица нельзя рассматривать как совершенные с превышением пределов необходимой обороны, если причиненный вред хотя и оказался большим, чем вред предотвращенный, но при причинении вреда *не было допущено явного несоответствия мер защиты характеру и опасности посягательства*.

Очевидно, слово «явное» является ключевым, определяющим пределы необходимой обороны. Разберем его подробнее.

Оценочное понятие «явное» не предполагает пропорциональности, соразмерности между вредом, причиненным в процессе необходимой обороны, и угрожаемым вредом: соответствия между орудиями и средствами нападения и защиты может и не быть. Недопустимо лишь причинение излишне тяжкого вреда, который со всей очевидностью не вызывался необходимостью. Вопрос об очевидности несоответствия защиты и нападения в каждом конкретном случае решает суд, причем он анализирует все обстоятельства инцидента в совокупности: серьезность возможного вреда, реальность угрозы, орудия посягательства и защиты, интенсивность посягательства, обстановку, время суток посягательства, пол, возраст, физическую силу, число посягавших и обороняющихся, их психическое состояние. Так, превышение пределов необходимой обороны будет в действиях народного дружинника, который нанес тяжкий вред здоровью или лишил жизни гражданина, совершающего в этот момент преступление, предусмотренное ст. 116 УК РФ «Побои».

Действия, «явно» не соответствующие нападению, должны быть умышленными. Так, например, нельзя считать превышением пределом необходимой обороны со стороны народного дружинника, если

последствия в вышеназванном примере возникли в результате неловких действий гражданина.

При «явном» несоответствии мер защиты должен отсутствовать эффект неожиданности нападения, т.е. действия посягающего не являлись стремительными настолько, что обороняющийся не мог объективно оценить степень и характер опасности нападения. Это имеет большое практическое значение, так как в большинстве случаев народные дружинники, защищая третьих лиц в состоянии необходимой обороны, готовы к опасностям в силу осознанного участия в охране общественного порядка, а значит, более способны, чем обычные граждане, объективно оценить степень и характер опасности нападения.

Правовой институт необходимой обороны предполагает возможность использования защитных механизмов и приспособлений, а также животных для предотвращения общественно опасных посягательств. Единственным условием ограничения этого права является риск возможного причинения вреда невиновным лицам и причинения чрезмерного вреда виновным.

В связи с этим возникает закономерный вопрос: может ли народный дружинник в процессе участия в охране общественного порядка носить какое-либо оружие и при необходимости его использовать?

Актуальность вопроса заключается в том, что в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» народным дружинникам предоставлено право применять физическую силу в случаях и порядке, предусмотренных ст. 19 этого закона. Прямая ссылка на применение физической силы формирует аналогичное отношение закона к применению народными дружинниками других средств защиты. Однако ожидаемой параллели не обнаруживается. Более того, скрупулезность законодательного регулирования применения физической силы (ст. 19) при полном отсутствии ссылки на использование других средств усиливает сомнение в наличии права народного дружинника применять иные, не связанные с физической силой средства защиты.

Поиск искомой аналогии в других законах лишь усиливает это мнение. Так, часть 3 ст. 18 Федерального закона «О полиции» кроме применения физической силы дает право полицейскому в случае необходимой обороны, в случае крайней необходимости или при задержании лица, совершившего преступление, при отсутствии у него необходимых специальных средств или огнестрельного оружия, использовать любые подручные средства по основаниям и в порядке, установленным настоящим федеральным законом, применять иное не состоящее на вооружении полиции оружие.

Если следовать логике закона, то выходит парадоксальная ситуация. Народные дружинники, участвующие в охране общественного

порядка, располагают меньшим арсеналом защитных средств в условиях необходимой обороны или крайней необходимости, чем обычные граждане.

И все же это не так. На основании п. 5 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» народные дружинники при участии в охране общественного порядка могут использовать права, предусмотренные другими федеральными законами. Одним из них является Федеральный закон от 18 декабря 1996 г. № 150 «Об оружии»¹⁴⁵, ст. 24 которого устанавливает право граждан Российской Федерации на применение имеющегося у них на законных основаниях оружия для защиты жизни, здоровья и собственности в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости. Этой же статьей урегулирован порядок применения оружия, которому должно предшествовать «... четко выраженное предупреждение об этом лица, против которого применяется оружие, за исключением случаев, когда промедление в применении оружия создает непосредственную опасность для жизни людей или может повлечь иные тяжкие последствия. При этом применение оружия в состоянии необходимой обороны не должно причинить вред третьим лицам. Запрещается применять огнестрельное оружие в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен, за исключением случаев совершения указанных лицами вооруженного либо группового нападения».

Согласно ст. 3 Федерального закона «Об оружии», в целях самообороны, в том числе в состоянии необходимой обороны, применяется гражданское оружие, разновидностью которого является оружие самообороны. К нему отнесено:

- огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие с патронами к нему, в том числе с патронами травматического действия;
- огнестрельное оружие ограниченного поражения (пистолет, револьвер, огнестрельное бесствольное устройство отечественного производства) с патронами травматического действия, патронами газового действия и патронами светозвукового действия;
- газовое оружие: газовые пистолеты и револьверы, в том числе патроны к ним, механические распылители, аэрозольные и другие устройства, снаряженные слезоточивыми или раздражающими веществами, разрешенными к применению федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения;
- электрошоковые устройства и искровые разрядники отечественного производства, имеющие выходные параметры, соответствующие обязательным требованиям, установленным в соответствии

¹⁴⁵ Собрание законодательства РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

Статья 24 Федерального закона «Об оружии» устанавливает ограничения ношения, а значит, и возможного использования гражданского оружия. Так, лицам, владеющим на законном основании оружием и имеющим право на его ношение, запрещается ношение оружия в состоянии опьянения, запрещается иметь при себе оружие во время участия в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, пикетировании, религиозных обрядах и церемониях, культурно-развлекательных, спортивных и иных публичных мероприятиях, за исключением лиц, принимающих непосредственное участие в спортивных мероприятиях с использованием спортивного оружия, казаков, участвующих в собраниях казачьих обществ, религиозных обрядах и церемониях, культурно-развлекательных мероприятиях, связанных с ношением казачьей формы, лиц, участвующих в религиозных обрядах и церемониях, культурно-развлекательных мероприятиях, связанных с ношением национального костюма, в местностях, где ношение клинкового холодного оружия является принадлежностью такого костюма, а также лиц, уполномоченных организатором определенного публичного мероприятия обеспечивать общественный порядок и безопасность граждан, соблюдение законности при его проведении.

Таким образом, народному дружиннику во время участия в охране общественного порядка на территориях массовых мероприятий брать свое гражданское оружие нельзя.

Может случиться так, что народный дружинник, взяв с собой гражданское оружие, оказался участником охраны общественного порядка на территории массового мероприятия. В этом случае, согласно абз. 3 ст. 24 Федерального закона «Об оружии», организаторам культурно-развлекательных и спортивных мероприятий дается право осуществлять временное хранение принадлежащего гражданам (в том числе народным дружинникам) оружия.

Возникает еще один вопрос: может ли народный дружинник участвовать в охране правопорядка вместе со своим питомцем, например, собакой? На наш взгляд, нет. Этот вывод строится на том, что любая правоохранительная деятельность связана с мерами государственного принуждения, использование которых всегда ограничивает права граждан. Это означает, что при выборе типа правового регулирования в таких правоотношениях его общедозволительный тип уступает место разрешительному типу.

При разрешительном типе правового регулирования поведение и деятельность субъектов основывается на принципе «разрешено лишь то, что прямо предписано (предусмотрено) законом». Действие же общедозволительного типа правового регулирования основано на принципе «разрешено все, что прямо не запрещено законом», что в условиях невысокой правовой культуры, а также профессиональной

подготовки народных дружинников может привести к чрезмерному злоупотреблению правом.

Собаки, а также некоторые другие животные, считаются верными помощниками, с хорошо развитым инстинктом охраны хозяина, принадлежащих ему вещей. Эти и другие уникальные качества животных незаменимы во многих областях правоохранительной деятельности, активно используются, в том числе в органах внутренних дел. Однако такое участие основано исключительно на праве. Так, согласно п. 7 ч. 2 ст. 21 Федерального закона «О полиции», сотрудники полиции имеют право применять служебных животных в качестве специальных средств.

Граждане, в качестве народных дружинников участвующие в охране общественного порядка, таким правом по закону не обладают.

Таким образом, народный дружинник в процессе участия в охране общественного порядка может носить гражданское оружие и использовать его, находясь в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости. Использование собак законодательством не разрешено.

Существует и еще одно противоречие.

Согласно ст. 24 Федерального закона «Об оружии», в каждом случае применения оружия владелец оружия (например, народный дружинник) обязан незамедлительно, но *не позднее суток*, сообщить в орган внутренних дел по месту применения оружия. При этом, согласно ч. 6 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», при применении физической силы, в результате чего причинен вред здоровью гражданина, народный дружинник обязан незамедлительно уведомить командира народной дружины, который не позднее 3 часов с момента ее применения информирует об этом территориальные органы внутренних дел.

Очевидна явная нестыковка времени и механизма оповещения правоохранительных органов о применении народными дружинниками разных мер государственного принуждения.

Крайняя необходимость (ст. 39 УК РФ и ст. 2.7 КоАП РФ)

Согласно российскому законодательству, правовой институт крайней необходимости установлен в трех отраслях права – уголовном (ст. 39 УК РФ), административном (ст. 2.7 КоАП РФ) и гражданском (ст. 1067 ГК РФ).

Крайняя необходимость – это действие по устранению опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или иных лиц, законным интересам общества или государства, путем причинения вреда другим законным интересам, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами.

Таким образом, основанием для причинения вреда при крайней необходимости является опасность для охраняемых уголовным, адми-

нистративным и гражданским правом интересов. Источник этой опасности может быть любой:

- стихийные силы природы (снег, буран, цунами и т.д. Например, при пожаре или наводнении необходимо частичное или полное разрушение или разборка чужого строения. Ущерб, причиненный в этих случаях физическим или юридическим лицам, значительно меньше, чем тот, который мог быть причинен дальнейшим распространением огня или воды);

- неисправности машин и механизмов (например, срыв печатей, пломб, повреждение замков, ограничивающих доступ к управлению или энергопитанию неуправляемых механизмов, повреждение их узлов и агрегатов (карусель, электроподъемник, насос, дорожная техника и т.д.);

- животные (например, жестокое обращение с животными любыми способами и средствами, если они нападают на человека или других животных);

- опасное состояние человека (например, силовое завладение чужим автомобилем лица, отказавшегося вести в больницу пострадавшего, получившего тяжелую травму);

- опасное поведение человека (например, находящийся в состоянии алкогольного опьянения гражданин, не реагирующий на законные требования, отстраняется от управления автомобилем путем применения к нему физической силы).

Если опасность угрожает интересам, не охраняемым правом, то состояние крайней необходимости не возникает.

Правомерность причинения вреда при крайней необходимости определяется:

1. Наличием признаков, характеризующих опасность для охраняемых правом интересов. К ним относятся:

- *наличность* – опасность уже возникла и еще не прошла;
- *действительность* (реальность) – опасность существует в действительности, а не в воображении какого-либо человека.

2. Соблюдением условий правомерности крайней необходимости, характеризующих деяние, к которым относятся:

- причинение вреда осуществляется только в целях защиты интересов, охраняемых законом;

- возникшая опасность не могла быть устранена иными средствами;

- вред причиняется третьим лицам;

- не было допущено превышения пределов крайней необходимости. По нормам административного и гражданского права, при крайней необходимости вред должен быть меньше, чем предотвращенный, а в уголовном праве равный или меньший. Более того, при определении превышения пределов крайней необходимости в уголовном праве необходимо также учитывать характер и степень угрожав-

шей опасности и обстоятельства, при которых опасность устранялась (ч. 2 ст. 39 УК РФ).

Важно отметить, что состояние крайней необходимости освобождает лишь от уголовного или административного преследования, однако гражданско-правовая ответственность сохраняется. В соответствии со ст. 1067 ГК РФ вред, причиненный в состоянии крайней необходимости, должен быть возмещен лицом, причинившим его. Исходя из конкретных обстоятельств дела, суд может возложить обязанность возмещения вреда на лицо, по вине которого возникла опасность причинения вреда или в интересах которого действовал причинивший вред, либо частично или полностью освободить его от возмещения вреда.

3.2.3. Условия применения физической силы и оказания первой помощи. Народный дружинник при участии в охране общественного порядка обязан принять меры по предотвращению и пресечению правонарушения (п. 4 ч. 1 ст. 18 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»), оказать первую помощь гражданам (п. 6 ч. 1 ст. 18 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»). Реализация этих мер часто невозможна без применения физической силы.

Поэтому следующим шагом является изучение условий применения физической силы народными дружинниками, установленных в ст. 17 и 19 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Первым и главным условием применения физической силы народным дружинником является время *непосредственного участия в охране общественного порядка* (ч. 1 ст. 17 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»), которое возможно лишь тогда, когда народная дружина *приглашена* в данный момент органами внутренних дел к участию в охране общественного порядка (п. 2 ч. 1 ст. 8 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»), а гражданин включен в состав народной дружины (ст. 14 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»).

Эти условия считаются определяющими, т.к. без них наличие других условий не дает право гражданину как народному дружиннику применять физическую силу.

Приглашением можно считать официальное обращение уполномоченных сотрудников органов внутренних дел к командиру народной дружины с просьбой пройти народными дружинниками инструктаж перед проведением мероприятий по охране общественного порядка. Приглашение может быть оформлено в письменной форме. Явка народных дружинников в назначенное время и место инструктажа считается принятием такого предложения. Подпись каждого народного дружинника в журнале учета инструктажа может стать

подтверждением этого действия и одновременно документом, фиксирующим персональный состав народной дружины, участвующей в охране общественного порядка. Это особенно актуально в связи с тем, что в книге постовой ведомости указывается лишь количество общественных представителей, без каких-либо персональных данных.

Уполномоченными сотрудниками органов внутренних дел, на наш взгляд, может считаться лицо, проводящее инструктаж и (или) оперативный дежурный по территориальному органу МВД России на районном уровне. Этот вывод вытекает из п. 6 Порядка подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой, утвержденного приказом МВД России от 18 августа 2014 г. № 696, устанавливающего круг указанных выше должностных лиц ОВД.

Предлагаемый механизм приглашения позволяет избежать многих ненужных вопросов и бюрократических проволочек, особенно тогда, когда народные дружины сами проявляют инициативу участвовать в охране общественного порядка. В этой ситуации командиру народной дружины достаточно обратиться к оперативному дежурному по территориальному органу МВД России с просьбой назначить место, дату и время проведения инструктажа. Форма обращения может быть любой – телефонограмма, телеграмма, СМС-сообщение, факсимильной связью, почтовое письмо, письменное или устное предложение командира народной дружины, обращенное непосредственно к сотруднику органов внутренних дел.

Согласно ст. 14 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» в народную дружину могут быть приняты на добровольной основе совершеннолетние граждане, способные по своим деловым и личным качествам исполнять обязанности народного дружинника. Такая способность определяется разными способами. Часть из них установлена законом путем ограничений права быть народным дружинником следующим лицам:

- имеющим неснятую или непогашенную судимость;
- в отношении которых осуществляется уголовное преследование;
- ранее осужденным за умышленные преступления;
- включенным в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму в соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»¹⁴⁶;

¹⁴⁶ Российская газета. 2001. 9 августа.

- в отношении которых вступившим в законную силу решением суда установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности;

- страдающим психическими расстройствами, болезнью наркоманией или алкоголизмом;

- признанным недееспособными или ограниченно дееспособными по решению суда, вступившему в законную силу;

- подвергнутым неоднократно в течение года, предшествовавшего дню принятия в народную дружину, в судебном порядке административному наказанию за совершенные административные правонарушения;

- имеющим гражданство (подданство) иностранного государства¹⁴⁷.

К другим, не установленным законом способам установления пригодности граждан к участию в охране общественного порядка относятся:

- истребование от кандидата в народные дружинники характеристики с места работы или учебы;

- опрос мнения соседей о кандидате в народные дружинники по месту его постоянного проживания;

- проведение личной беседы с кандидатом в народные дружинники.

Вышеуказанные способы (первые – объективные, вторые – субъективные) не оригинальны и хорошо знакомы отечественным правоприменителям, однако при всей простоте их выполнения, закон оставляет без внимания один процедурный вопрос: кто будет все это делать?

Анализ указанной выше информации о кандидатах в народные дружинники позволяет сделать вывод о том, что получить ее могут органы внутренних дел как самостоятельно, так и в порядке межведомственного взаимодействия с федеральными органами юстиции РФ. Также эту информацию могут получить командиры народных дружин, истребовав от кандидата в народные дружинники характеристику с места работы или учебы, справки о состоянии психического здоровья, криминальном и административно-деликтном прошлом гражданина, наличии гражданства, а также в ходе личной беседы с ним.

Однако при всей очевидности информационных полномочий органов внутренних дел и (или) командиров народных дружин Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» их не устанавливает. Удивительно, но, активно эксплуатируя принцип взаимодействия народной дружины с органами внутренних

¹⁴⁷ Часть 2 ст. 14 Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

дел и другими публичными субъектами власти (п. 5 ст. 4), закон не материализовал его в части, касающейся своевременного выявления фактов, препятствующих праву быть народным дружинником. Особенно остро стоит вопрос о том, как своевременно выявлять народного дружинника, который совершил проступки, которые законом считаются основанием для исключения гражданина из рядов народной дружины. Например, приобретение двойного гражданства или неоднократное совершение административного правонарушения.

Интересно, что закон вообще не коснулся каких-либо обязанностей командира народной дружины или других лиц, а значит, вопроса, кто будет нести ответственность за неверное решение о пригодности граждан стать или продолжать быть членом народной дружины. Особенно остро эта проблема может возникнуть, если народный дружинник, изначально или уже не имеющий права быть в этом статусе, участвуя в охране общественного порядка, грубо нарушил закон.

Выход может быть найден путем законодательного расширения контрольных функций органов внутренних дел¹⁴⁸. На сегодня они касаются лишь проверки основных направлений деятельности народных дружин, в которые, согласно ч. 3 и ч. 6 ст. 24 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», входят:

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

Очевидно, речь идет о контроле органами внутренних дел за качеством выполнения внешних функций народными дружинами и дружинниками, которые следовало бы расширить в части своевременного выявления обстоятельств, исключающих право гражданина быть народным дружинником. Для этого необходимо дополнить ч. 1 ст. 14 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» следующим предложением: «Граждане Российской Федерации могут пользоваться права и исполнять обязанности народного дружинника только после внесения их в региональный реестр».

Требования к формированию и ведению регионального реестра установлены ст. 7 Федерального закона «Об участии граждан в охране

¹⁴⁸ Подпункт 19.1 п. 12 Указа Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 10. Ст. 1334; пп. 14.1 п. 13 Указа Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 249 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 10. Ст. 1335.

общественного порядка», согласно которой в нем должны содержаться следующие сведения:

- сведения о командире народной дружины;
- место создания народной дружины;
- территория, на которой народная дружина участвует в охране общественного порядка;
- дата включения народной дружины в региональный реестр;
- основание и дата прекращения деятельности народной дружины.

Очевидно, в перечень сведений регионального реестра необходимо внести изменения и изложить п. 1 ч. 4 ст. 7 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» в следующей редакции: «о командире народной дружины, о *руководимых им народных дружинниках* или об учредителях общественного объединения правоохранительной направленности».

Эти изменения потребуют дополнить ч. 3 ст. 7 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», которая устанавливает необходимый перечень документов для внесения в региональный реестр. Таким образом, часть 3 ст. 7 может быть следующего содержания: «Внесение в региональный реестр народной дружины или общественного объединения правоохранительной направленности осуществляется при предоставлении следующих документов:

1) заявление о внесении народной дружины, *членов народной дружины* или общественного объединения правоохранительной направленности в региональный реестр, подписанное уполномоченным лицом», далее по тексту.

В связи с этим потребуется изменить приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 599 «О порядке формирования и ведении регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности»¹⁴⁹. Так как, согласно п. 6 приказа, региональный реестр ведется на бумажном и электронном носителе, то включение в общую таблицу реестра народных дружинников, а значит, и возможных оснований и дат прекращения деятельности гражданина в качестве народного дружинника, приведет к путанице. Поэтому приказ необходимо дополнить еще одним приложением, устанавливающим форму таблицы реестра народных дружинников, создаваемую для каждой народной дружины отдельно.

Учитывая, что на территориях субъектов Российской Федерации могут действовать десятки народных дружин численностью в несколько десятков граждан, ведение такого реестра – дело хлопотное. Однако включение этого реестра в единую информационную базу даст органам внутренних дел возможность оперативно выявлять граждан, которые в силу ограничений, установленных законом, не мо-

¹⁴⁹ Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

гут стать или продолжать быть народными дружинниками. Более того, реестр можно дополнить графой, отражающей факт сдачи народными дружинниками зачетов по применению физической силы и оказанию первой помощи.

Рассматривая перечень условий, препятствующих праву гражданина осуществлять функции народного дружинника, обратим внимание на формулировку п. 8 ч. 2 ст. 14 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», которая устанавливает такое ограничение в связи с неоднократным в течение года привлечением гражданина к административной ответственности *только в судебном порядке*.

На наш взгляд, логика законодателя видится в следующем:

- во-первых, решение суда по делу об административном правонарушении является наиболее квалифицированным, а значит, редко ошибочным;

- во-вторых, степень общественной опасности (вредности) административных правонарушений, рассматриваемых по закону только в судебном порядке, как правило, выше, чем в административно-юрисдикционном порядке;

- в-третьих, такой порядок позволяет максимально нейтрализовать возможный конфликт интересов между народной дружиной и народными дружинниками с органами внутренних дел и его сотрудниками;

- в-четвертых, дает возможность чрезмерно не расширять причины, препятствующие праву гражданина участвовать в охране общественного порядка в качестве народного дружинника.

Вместе с тем возникает вопрос: а что делать с теми гражданами, которые систематически совершали административные правонарушения в сфере общественного порядка, но наказывались в административно-юрисдикционном порядке? Например, за мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ) и появление в общественном месте в состоянии опьянения (ст. 20.21 КоАП РФ). В этой ситуации сотрудник полиции, уполномоченный рассматривать дело об административном правонарушении, должен сделать выбор – применить более строгую меру наказания за повторное совершение административного правонарушения (п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ) самому или передать дело на рассмотрение в суд.

Парадокс ситуации заключается в том, что любой вариант доказывает факт систематичности совершения гражданином административного правонарушения в общественном месте, но не препятствует его праву стать или продолжать быть народным дружинником. Такое положение дел вступает в противоречие с самой идеей привлечения граждан к участию в охране общественного порядка, когда его охрана будет осуществляться теми, кто его систематически нарушает.

На наш взгляд, выходом из этой ситуации может стать изменение п. 8 ч. 2 ст. 14 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» и изложение его в следующей редакции: «...подвергнутые неоднократно в течение года, предшествовавшего дню принятия в народную дружину в судебном порядке административному наказанию за совершение административного правонарушения, а также в любом порядке административным наказаниям за совершение административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность».

Еще одним условием применения физической силы является *время и территория*, на которой народные дружинники могут участвовать в охране общественного порядка.

Закон достаточно скрупулезно подошел к вопросу регулирования *времени* применения народными дружинниками физической силы и оказания первой помощи, неоднократно ссылаясь на то, что это возможно только при участии в охране общественного порядка (ст. 17, 18 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»). Более того, согласно ч. 2 ст. 16 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» народному дружиннику во время, не связанное с участием в охране общественного порядка, запрещается не только применение физической силы, использование удостоверения народного дружинника, но и ношение форменной одежды либо использование отличительной символики народного дружинника.

Жесткая позиция законодателя, на наш взгляд, объясняется желанием минимизировать негативные последствия не организованной по времени деятельности граждан, состоящих в народных дружинах.

С одной стороны, отсутствие профессионального опыта, предварительного психофизического отбора, недостаточно твердо сформированные навыки противодействия правонарушениям делают народного дружинника уязвимым. С другой стороны, достаточно широкая доступность членства в народной дружине, ограниченная лишь явными социально-правовыми и (или) психическими отклонениями гражданина, непрофессиональное понимание смысла закона может стать основой злоупотребления своими полномочиями.

Правовые последствия нарушения народным дружинником установленных законом правил делают актуальным вопрос, что считать временем участия в охране общественного порядка. На наш взгляд, справедливо его расширить от начала пути в точку сбора народной дружины непосредственно перед участием ее членов в охране общественного порядка и до окончания пути в место смены вида деятельности (отдыха, профессионального труда и т.д.).

Компетенция народных дружинников по применению физической силы и оказанию первой помощи ограничивается не только временем, но и *территорией*, границы которой на основании ч. 2 ст. 12

Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» устанавливаются представительными органами местного самоуправления и, согласно ч. 3 и 4 ст. 7 Закона, вносятся в региональный реестр народных дружин. Анализ этих норм позволяет сделать вывод о том, что граница, на которой может быть создана народная дружина, совпадает с границей, на которой она вправе участвовать в охране общественного порядка.

Более того, законодатель, определяя основные направления деятельности народных дружин, подчеркнул, что участие в предупреждении и пресечении правонарушений народными дружинами может осуществляться только по месту создания народной дружины. Исключением из правил жесткой территориальной компетенции является участие народных дружин в охране общественного порядка в случае возникновения чрезвычайных ситуаций (п. 3 ч. 6 ст. 12 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»).

Такая позиция законодателя объясняется причинами, указанными выше, а также недопущением привлечения народных дружинников к участию в охране общественного порядка в малознакомых им общественных местах, что усиливает вероятность угрозы их безопасности.

На наш взгляд, еще одним объяснением территориальной закреплённости народных дружин является интерес граждан, в первую очередь, поддерживать правопорядок на конкретных территориях (например, в местах их проживания), а не оказывать помощь правоохранительным органам. Таким образом, расширение места участия народной дружины в охране общественного порядка для многих граждан может стать причиной отказа от вступления в народную дружину.

Возможна и прямо противоположная ситуация. Так как народный дружинник вправе отказаться от исполнения возложенных на него обязанностей лишь в случае достаточных оснований полагать, что его жизнь и здоровье могут подвергнуться опасности (ч. 2 ст. 17 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»), то систематический отказ гражданина от участия в охране общественного порядка в связи с отдаленностью места охраны может стать поводом исключить его из народной дружины.

Вместе с тем ограничение территориальной компетенции народных дружин становится препятствием для объединения их усилий. Такая необходимость может возникнуть всякий раз, когда организуется спортивное, культурно-зрелищное или иное массовое мероприятие. На основании п. 3 ч. 1 ст. 8 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» для этого лишь требуется приглашение организаторов массового мероприятия¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Взаимодействие народных дружин с органами местного самоуправления и органами внутренних дел в связи с принятием приглашения организаторов мас-

3.2.4. Порядок и особенности применения физической силы и оказания первой помощи. Процедура применения физической силы и оказания первой помощи отличаются друг от друга, что послужило основой раздельного правового регулирования. Поэтому порядок и особенности применения физической силы и оказания первой помощи рассмотрим отдельно.

Порядок и особенности применения физической силы

Согласно ст. 17 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», народные дружинники при участии в охране общественного порядка имеют право применять физическую силу в *случаях и порядке*, предусмотренных настоящим федеральным законом. Из этого следует два вывода: первый – при применении физической силы народный дружинник должен безукоризненно знать основания ее применения (этот вопрос рассмотрен выше); второй – в случае возникновения таких оснований, народный дружинник должен соблюдать особый порядок, урегулированный тем же законом.

Следовательно, законодатель подчеркивает необходимость не просто соблюдения закона при применении народными дружинниками физической силы, а твердого знания его положений, что позволит избежать нарушений прав граждан в сложной и оперативно изменяющейся обстановке.

Очевидно, гарантия законности применения физической силы народными дружинниками основана на двух началах: уверенном знании порядка применения физической силы в теории и на устойчивых умениях и навыках их использования на практике. Первое достигается путем внимательного изучения и скрупулезного анализа ст. 19 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»; второе – систематической отработкой физических упражнений на основе специально подготовленных учебно-методических материалов.

Итак, согласно ст. 19 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», 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.

В случае применения физической силы в составе группы указанное предупреждение должен делать один из народных дружинников, входящих в эту группу, и, как правило, из числа наиболее опытных и (или) физически крепких. Если в группе народных дружинников есть пожилые люди, то диалог о необходимости соблюдения зако-

сового мероприятия участвовать в охране общественного порядка при проведении соответствующих мероприятий устанавливается ст. 22 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка».

на, уважения к окружающим предпочтительнее вести им. При этом всем остальным народным дружинникам целесообразно не рассеивать внимание, например, разговаривать по телефону, беседовать друг с другом, рассматривать окружающие предметы и т.п. Коллективное внимание к объекту воздействия усиливает серьезность намерений народного дружинника, делая его обращение к гражданину не от себя лично, а от имени всей народной дружины.

Предупреждение о намерении применить физическую силу может быть сделано голосом, понятными жестами. При этом необходимо особо подчеркнуть корректность такого действия, которое не должно унижить или оскорбить гражданина. Также целесообразно воздержаться от громких и по содержанию ультимативных предупредительных реплик (в том числе ноток угроз, превосходства) о возможном применении физической силы, особенно в тех случаях, когда это может вызвать внимание окружающих граждан.

Еще раз необходимо подчеркнуть, что тактика поведения народных дружинников, предшествующая применению физической силы, имеет важную цель – предоставить гражданину возможность прекратить действие, угрожающее жизни и здоровью народному дружиннику или иным лицам. Речь идет, например, о начальной фазе таких преступлений, как хулиганство (ст. 213 УК РФ), грабеж (ст. 161 УК РФ), разбой (ст. 162 УК РФ), когда в начале общественно опасных действий еще сохраняется возможность предотвратить опасность жизни и здоровья гражданам.

Основания для предупреждения о применении физической силы могут возникнуть в связи с исполнением народными дружинниками обязанности по предотвращению и (или) пресечению других правонарушений (п. 4 ч.1 ст. 18 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»). Например, угроза жизни и здоровью народного дружинника может возникнуть в связи с требованием прекратить мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ), потребление алкогольной продукции в местах, запрещенных законом (ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ), публичное демонстрирование нацистской атрибутики (ст. 20.2 КоАП РФ), с пресечением такого правонарушения, как появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21 КоАП РФ).

Наконец, прямая связь между предупреждением о возможном применении физической силы и правонарушением может и вовсе отсутствовать, например, в связи с выполнением народным дружинником функции по охране общественных мест, в которых по закону находиться временно запрещено в силу опасности для жизни и здоровья тех, кто показывает свои намерения туда проникнуть.

Народный дружинник вправе 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

(ч. 3 ст. 19 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»).

Возникает вопрос, что понимается под непосредственной угрозой? На наш взгляд, это такая опасность, последствия которой могут возникнуть незамедлительно, без каких-либо дополнительных физико-моторных действий или других лиц. Например, занесенный кем-либо над головой гражданина металлический предмет или попытка начать движение транспортным средством, управляя им в состоянии опьянения, попытка вытолкнуть человека из движущегося транспортного средства, с моста, насильственное удержание человека в заранее опасном состоянии (под водой, на проезжей части, на железнодорожном полотне) и т.д.

Под иными тяжкими последствиями может пониматься угроза жизни и здоровью тех граждан, которые, например, неожиданно пытаются прорваться сквозь оцепление места утечки отравляющего вещества, вероятного взрыва, обвала и т.п.

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 (ч. 4 ст. 19 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»). Для правомерного применения в конкретной ситуации физической силы недостаточно наличия только соответствующего основания. Важно, чтобы способ и форма применения физической силы народного дружинника были адекватными той ситуации, которой она вызвана.

Очевидно, соразмерность применения физической силы в зависимости от степени угрозы жизни и здоровью чрезвычайно тонкое явление. Вместе с тем существует несколько правил, соблюдение которых поможет свести к минимуму возможные ошибки.

Во-первых, применяя физическую силу, народный дружинник должен стремиться к минимизации любого ущерба и немедленно прекратить физическое воздействие, когда отпали его основания.

Во-вторых, причинение физического вреда гражданину не может быть целью применения физической силы. Такими целями выступают недопущение нанесения вреда здоровью народному дружиннику, другим лицам, в том числе тому, к кому применяют физическую силу (например, применение физической силы к гражданину, находящемуся в состоянии тяжелой степени алкогольного опьянения в общественном месте и не желающему добровольно выполнять требования народного дружинника проследовать в служебное помещение).

В-третьих, следует исключить возможность неосторожного причинения вреда здоровью и имуществу третьих лиц.

В-четвертых, необходимо стремиться по возможности лишить лицо средств опасного воздействия (например, вырвать из рук граж-

данина металлический прут, забрать ключи зажигания от автотранспортного средства и т.п.).

В-пятых, следует исключить возможность ошибки в определении лиц, в отношении которых применена физическая сила. Это женщины, имеющие видимые признаки беременности, лица с явными признаками инвалидности, несовершеннолетние, когда их возраст очевиден или известен, за исключением случаев совершения указанными лицами вооруженного либо группового нападения (ч. 7 ст. 19 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»). Тут же установлен запрет на применение физической силы для пресечения правонарушения, за исключением случаев, связанных с состоянием необходимой обороны и крайней необходимости. В связи с этим уместно сослаться на Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2012 г. № 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление», согласно п. 19 которого «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. Положения статьи 38 УК РФ¹⁵¹ могут быть применены в отношении указанных лиц в случае причинения ими вреда при задержании лица, совершившего преступление». Важно подчеркнуть, что п. 29 Постановления обращает внимание судов на то, что в соответствии со ст. 1066 ГК РФ вред, причиненный в состоянии необходимой обороны, не подлежит возмещению, если при этом не были превышены ее пределы¹⁵².

Оказание первой помощи

Анализ Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» показал наличие двух оснований, при которых народный дружинник обязан оказать первую помощь гражданам.

К первому основанию относятся несчастные случаи, травмы, отравления и другие состояния и заболевания, угрожающие жизни и здоровью граждан (п. 6 ч. 1 ст. 18 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»); ко второму – полученные гражданином телесные повреждения в результате применения к нему народным дружинником физической силы (ч. 5 ст. 19 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»).

В первой норме законодатель счел необходимым еще раз, помимо ст. 15 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», установить обязанность народного дружинника оказать первую помощь при несчастных случаях, отравлениях и т.д.

¹⁵¹ Причинение вреда при задержании лица, совершившего преступление.

¹⁵² Российская газета. 2012. 3 октября.

Во второй норме этого нет в связи с тем, что оказание первой помощи вытекает из последствий, связанных с применением физической силы, что само по себе возможно на основании соответствующей подготовки, к тому же сужает варианты оказания первой помощи исключительно до доврачебной.

В связи с этим можно сделать вывод о том, что первая помощь гражданину может быть выражена не только в доврачебной помощи, но и в иных формах. В зависимости от источника опасности первая помощь может быть оказана путем:

- защиты неприкосновенности гражданина от физического воздействия других лиц (например, прикрыть собой, нейтрализовать нападающих);
- создания комфортных физических и этико-моральных условий пребывания гражданина в общественном месте (например, прикрыть наготу, одеть по погоде, проводить или перенести в отапливаемое помещение);
- устранения или нейтрализации опасных факторов, воздействующих на жизнь и здоровье граждан (например, предметы, затрудняющие жизнедеятельность человека: дым, природный газ, электрический ток и т.п.) и т.д.

Однако, учитывая специфику деятельности народных дружин, владение навыками по оказанию доврачебной помощи народными дружинниками является наиболее востребованным.

3.2.5. Условия и особенности подготовки народных дружинников к применению физической силы и оказанию первой помощи. Согласно ст. 15 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», подготовка народных дружинников по основным направлениям деятельности народных дружин, в том числе в условиях, связанных с применением физической силы и оказанием первой помощи, осуществляется в порядке, утвержденном федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел¹⁵³.

Интерес вызывает то, как законодатель распределил эти две функции. Применение физической силы является правом народного дружинника, а оказание первой помощи – обязанностью. Это можно объяснить тем, что принудительное физическое воздействие на других лиц всегда сопряжено с риском для жизни или здоровья самого народного дружинника, физическая и техническая подготовка которого, как правило, далека от идеальной. Напротив, оставление в опасном состоянии человека, как правило, связано с риском для жизни или здоровья для другого лица.

¹⁵³ Приказ МВД России от 18 августа 2014 г. № 696.

В любом случае закон максимально ориентирован на охрану жизни и здоровья народного дружинника и других лиц от случайного или умышленного причинения вреда жизни или здоровью.

Поэтому народный дружинник вправе отказаться от применения физической силы в том случае, если имеются достаточные данные полагать, что его жизнь и здоровье могут подвергнуться опасности (ч. 2 ст. 17 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»). Однако закон обязывает народного дружинника оказать первую помощь лишь при наличии соответствующей подготовки и (или) навыков¹⁵⁴.

Согласно приказу МВД России № 696, к основным задачам подготовки народного дружинника относятся:

- ознакомление с мерами личной безопасности и приемами самозащиты при участии в охране общественного порядка;
- формирование навыков оказания первой помощи.

Решение этих задач осуществляется путем подготовки в форме инструктажа перед проведением мероприятий по охране общественного порядка. К участию в инструктажах привлекаются руководители и наиболее опытные сотрудники подразделений полиции, осуществляющих охрану общественного порядка и оперативно-розыскную деятельность.

За не более чем 30 минут инструктирующий обязан убедиться в готовности народных дружинников к проведению мероприятий по участию в охране общественного порядка, проверить знание народными дружинниками своих прав и обязанностей (в том числе условий и порядка применения физической силы и оказания первой помощи), а также отдельных положений нормативных правовых актов, связанных с обеспечением правопорядка и действиями по пресечению его нарушений.

Возникает вопрос: насколько это возможно? Особенно это касается тех народных дружинников, которые не имеют жизненного опыта, связанного с приобретением навыков участия в охране общественного порядка, применения физической силы и оказания первой помощи. Очевидно, такие граждане должны находиться в составе группы «бывалых» народных дружинников, но исключать возможность самостоятельного выполнения обязанностей в силу сложившейся обстановке нельзя. Например, остаться для охраны места совершения правонарушения или не допускать приближения граждан к потенциально опасным местам.

¹⁵⁴ На основании ст. 31 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» первая помощь оказывается лицами, обязанными оказывать первую помощь в соответствии с федеральным законом и имеющими соответствующую подготовку.

Более того, подготовка лиц, обязанных по закону оказывать первую помощь, должна учитывать положения приказа Минздравсоцразвития РФ от 4 мая 2012 г. № 477н «Об утверждении перечня состояний, при которых оказывается первая помощь, и перечня мероприятий по оказанию первой помощи»¹⁵⁵, на основании которого должны быть разработаны и утверждены соответствующие программы учебных курсов. Такие курсы проводятся в процессе первоначальной подготовки полицейских¹⁵⁶ и могут быть взяты за основу проведения занятий среди народных дружинников.

Таким образом, возникает необходимость в соответствующей подготовке народных дружинников, которая должна проводиться задолго до непосредственного участия в охране общественного порядка. Предложения по изменению законодательства, направленные на создание правовых условий необходимой подготовки народных дружинников, рассмотрены выше, однако пока этого нет, необходимо искать взаимопонимание и поддержку в этом вопросе между должностными лицами органов внутренних дел, местных органов самоуправления и командирами народных дружин. Например, использовать помещения органов местного самоуправления для теоретической подготовки народных дружинников, спортзалы муниципальных образовательных учреждений – для отработки практических навыков и умений применения физической силы и оказания первой помощи.

Согласно ч. 5 ст. 19 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», в случае необходимости народный дружинник обязан принять меры по обеспечению оказания гражданам медицинской помощи в возможно короткий срок. Следовательно, оказывая первую помощь пострадавшему, народный дружинник при первой же возможности сам или с помощью других граждан *обязан* вызвать «Скорую медицинскую помощь» или доставить пострадавшего в ближайшую медицинскую организацию.

Еще одним эффективным способом исполнения этой обязанности является незамедлительное сообщение о случившемся в полицию, которая, согласно п. 3 ч. 3 ст. 28 Федерального закона «О полиции», в случаях, не терпящих отлагательств, для доставления в медицинские организации граждан, нуждающихся в оказании медицинской помощи в экстренной или неотложной форме, *вправе использовать транспортные средства*, принадлежащие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и гражданам.

¹⁵⁵ Приказ Минздравсоцразвития РФ от 4 мая 2012 г. № 477н «Об утверждении перечня состояний, при которых оказывается первая помощь, и перечня мероприятий по оказанию первой помощи» // Российская газета. 2012. 23 мая.

¹⁵⁶ Примером может служить рабочая программа учебной дисциплины «Первая помощь», используемая для подготовки курсантов и слушателей в образовательных организациях системы МВД России, где предусмотрено от 16 до 30 часов аудиторных занятий, в зависимости от категории обучающихся.

На наш взгляд, решение, которое должен принять в такой ситуации народный дружинник, зависит от оперативности прибытия «Скорой медицинской помощи», состояния пострадавшего, любое воздействие на которого должно быть предпринято с учетом принципа «не навреди». В любом случае, до прибытия «Скорой медицинской помощи» необходимо создать условия для жизнеобеспечения пострадавшего.

Заключение

1. Рассмотрев сущность современной административной политики как социально-правовой фундамент деятельности органов исполнительной власти, авторы пришли к следующим выводам.

1.1 Административная политика направляет действия субъектов управления на достижение ключевых, общественно ценных многопрофильных и многоуровневых целей при выполнении конкретных задач. Будучи оформленная в официальных решениях правового и внеправового характера, административная политика не является чисто юридической функцией, не устанавливает только правовой статус субъектов государственного управления и даже не является частью или целым механизма административно-правового регулирования.

1.2. Феномен административной политики заключается в том, что она всегда проявляется в публичных действиях государственных лиц, но не всегда явно в праве. Примером может служить деятельность Пленума Верховного Суда РФ, работа которого направлена не на осуществление правосудия, а на обеспечение верного и единообразного применения судами закона. Аргументы в пользу правильного применения закона формируются посредством его профессионального толкования, при котором нередко используются такие словосочетания, как «на основании системного анализа ... права», «изучение норм ... права в их совокупности», «исходя из общих принципов правосудия ... » и т.д., фактически означающие попытку уловить и показать суть и смысл закона, который явно не выражен в отдельной норме, но рас творен во многих и, таким образом, подразумевается.

Указы Президента РФ, утверждающие Военную доктрину Российской Федерации, Доктрину информационной безопасности Российской Федерации, также не устанавливают функции и полномочия органов государственной власти, права, обязанности, ограничения и запреты их должностных лиц и граждан, но формируют мотивационную платформу для подготовки предложений по совершенствованию правового, методического, научно-технического и организационного обеспечения указанных видов безопасности, для разработки соответствующих целевых программ.

Административная политика выражается в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ в той части, которая касается компетенции органов исполнительной власти по организации и регулированию социальных отношений, связанных с реализацией личных, общественных или государственных интересов, а также с охраной и защитой этих интересов от неуголовных правонарушений. Автором Послания является Глава государства, однако в подготовке текста участвуют и Администрация Президента РФ, и Правительство РФ, и эксперты в соответствующих областях политики, экономики и культуры, большинство из которых осуществляют служебную деятель-

ность в органах исполнительной власти. Это означает, что решения Президента РФ для органов исполнительной власти не являются неожиданными, и подготовка к их реализации начинается до их официального оглашения в Послании. На этом этапе начинают свою правовую материализацию будущие постановления и распоряжения Правительства РФ, проекты изменений и дополнений в федеральное законодательство.

1.3 Стратегическое взаимодействие Президента РФ и Правительства РФ зачастую носит и более прямолинейный характер. Так, в целях содействия развитию и консолидации российского казачества посредством усиления его роли в решении государственных и муниципальных задач и формирования эффективных механизмов общественно-государственного партнерства, Указом Президента РФ от 15 сентября 2012 г. № Пр-2789 утверждена Стратегия развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года. Ее поэтапная реализация осуществляется на основе плана мероприятий по ее реализации, утвержденного Распоряжения Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1417-р.

Кроме того, Постановлением Правительства РФ от 24 мая 2014 г. № 479 создана Межведомственная комиссия по реализации Стратегии развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года, на которую возложены функции по координации взаимодействия между заинтересованными субъектами.

Административная политика общественно-государственного партнерства не ограничивается вышеназванными решениями. С принятием Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» у граждан РФ появилась правовая платформа по оказанию содействия полиции в форме личного участия в поддержании должного уровня общественного порядка.

В связи с этим нельзя не отметить и усиливающиеся диффузионные процессы внутри самой публичной власти. Создание и деятельность правоохранительных объединений граждан требует активного взаимодействия между государственными органами и местными органами самоуправления. Звенья федеральных и региональных органов исполнительной власти общей¹⁵⁷ и специальной¹⁵⁸ компетенции, соединенные с органами местного самоуправления, образуют единый механизм организации, регулирования, охраны и защиты исследуемых общественных отношений.

Таким образом, путем увеличения количества разных форм объединения граждан усиливается роль негосударственных институтов в

¹⁵⁷ Правительство РФ, высшие органы исполнительной субъектов РФ.

¹⁵⁸ Например, Министерство юстиции РФ, Министерство внутренних дел РФ, Министерство регионального развития РФ.

реализации государственной стратегии по обеспечению гарантий прав граждан, находящихся в общественных местах. В то же время расширяется сфера общественно-государственного партнерства – от культурно-исторической до правоохранительной сферы.

1.4. Приведенные выше данные и аналогии в рамках административной политики связаны лишь с реализацией прав и законных интересов физических и юридических лиц со стороны публичной власти, однако наиболее ярко и полиаспектно административная политика проявляется в сфере охраны прав физических, юридических лиц, интересов и ценностей общества и государства.

Такой вывод сделан потому, что, в отличие от *«реализации»* права, *«охрана»* и *«защита»* соответствующих общественных отношений требуют установления не одного, а сразу несколько самостоятельных административно-правовых режимов.

Технически административная политика по *«охране»* и *«защите»* личных, общественных и (или) государственных интересов осуществляется по следующей схеме.

Первый шаг. Принятие федерального закона, устанавливающего официальный понятийный аппарат, принципы государственного регулирования и охраны общественных отношений, ограничения и запреты, а также компетенцию органов государственной власти, местных органов самоуправления, уполномоченных осуществлять нормативное правовое регулирование в актуальной сфере (правила дорожного движения, санитарные, строительные и другие правила), принятие других правовых актов, связанных с осуществлением контроля и надзора в ней.

Это важнейший этап административной политики, на котором материализуется ее правовой фундамент. Влияние на него оказывают все органы государственной власти, в том числе Глава государства, Правительство РФ, Федеральное Собрание РФ, а также Общественная палата РФ, региональные органы государственной власти и политические партии.

Второй шаг. Принятие нормативных правовых актов, устанавливающих правила, обязательные для их исполнения или соблюдения.

Важность этого этапа административной политики заключается в формировании и закреплении многочисленных правил, создание и контроль за которыми во многом под силу лишь узким специалистам, обладающим профессиональными знаниями в области гражданской обороны, образования, медицины, бухгалтерии, сельского хозяйства, безопасности труда и др.

Третий шаг. Правовое закрепление процессов наблюдения (охраны) за исполнением или соблюдением правил.

Значение этого этапа заключается в закреплении надежного механизма контроля исполнения многочисленных правил, своевременного выявления, оценки причин и тенденций соответствующих нару-

шений, в конечном итоге в выработке рекомендаций по недопущению их совершения в будущей деятельности объекта контроля.

Четвертый шаг. Наделение властно-принудительными полномочиями должностных лиц государственных и муниципальных органов в целях исполнения функции по наблюдению (охране) за подконтрольными объектами.

Указанный механизм наглядно демонстрирует преобразование виртуального механизма права в реальное правоотношение.

Пятый шаг. Наличие правовых гарантий законности в деятельности контрольно-надзорных органов – важная часть государственной политики.

Красноречивым примером может служить Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», нормы которого закрепляют правовые основы участия общественных объединений в соответствующем общественном контроле.

Шестой шаг. Деятельность по устранению выявленных нарушений правил и привлечению виновных лиц к административной ответственности. Необходимость в этом возникает всякий раз, когда требуется восстановить правовой порядок и предупредить его нарушение вновь теми, кто совершил правонарушение, а также иными лицами.

1.5 Совершенно очевидно, что административно-правовой механизм защиты нарушенных правоотношений – это часть административной политики, ее предохранитель, срабатывающий тогда, когда выявляются факты противоправного деяния. Вместе с тем это еще и индикатор надежности всей стратегии правового регулирования, включая степень ее влияния на поведение участников правоотношений. В этом смысле всплеск административных и иных правонарушений, их нарастающее или стабильно высокое количество являются доказательством существующих в административной политике проблем.

Административная политика требует анализа и разрешения гораздо более сложных социальных процессов и проблем, а значит, конструирования более сложной пирамиды права и принципов государственной власти и управления. Это означает то, что без соответствующего взаимодействия Президента РФ, органов государственной власти всех ветвей, общественных институтов и граждан административная политика превращается в императивный инструмент сухого исполнения административных предписаний, не способных к саморегулированию и не наполненных динамикой живого духа постоянного движения общественных отношений.

Бытующая идеология, культура, общепризнанные формы поведения, так же как гражданское общество, – сложнейшие социальные категории, которые формируются и изменяются по сложным лабирин-

там «морали», «политики», «права». Поэтому, чтобы четче представить путь к намеченному выходу, важно ясно представлять механизм влияния на указанные категории, где государственная административная политика должна занять место главного инструмента.

2. Противодействие правонарушениям является функцией всех видов и уровней исполнительной власти – государственной федеральной, государственной субъектов РФ, местных органов самоуправления.

Важной особенностью такой деятельности является достаточно жесткая ее регламентация нормативными правовыми актами всех уровней: Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции и местных органов самоуправления.

Вместе с тем наблюдается рост активности вышеуказанных органов в сфере профилактики правонарушений. Объясняется это тем, что профилактическая функция как деятельность, направленная на противодействие правонарушениям, свободна от мер государственного принуждения, что позволяет органам публичной власти использовать любые не запрещенные законом направления и формы взаимодействия, направленные на снижение преступности и административных правонарушений.

3. Рассматривая правовые категории «профилактика» и «предупреждение» административных и иных правонарушений, надлежит исходить из того, что «предупреждение» и «профилактика» являются близкими, но не тождественными понятиями, а значит, и функции органов власти по применению административно-профилактических и административно-предупредительных мер должны быть разделены. Иначе растворение административно-профилактических мер в более реальных и осязаемых, с точки зрения практической применимости и получаемого результата, административно-предупредительных мерах не даст сконцентрировать усилия заинтересованных субъектов права на реализации главной идеи профилактических мер – создании условий формирования устойчивой внутренней убежденности у граждан, их коллективных образований в правомерном поведении и нетерпимости к противоправным фактам. Эффективной правовой опорой этому может стать законодательство, конкретизирующее профилактическую деятельность как функцию, при этом отделяя ее от предупредительных мер.

Первый шаг в этом направлении уже сделан. 23 июня 2016 г. принят Федеральный закон № 182-ФЗ «Об основах системы профи-

лактики правонарушений в Российской Федерации»¹⁵⁹. Вместе с тем он не снимает вышеупомянутых проблем. Хотя закрепленное в этом законе определение профилактики правонарушения и дает повод для оптимизма (п. 2 ст. 2), в дальнейшем при определении основных направлений этой деятельности полностью стирается разница между профилактикой и предупреждением правонарушения. Профилактика рассматривается как весь существующий комплекс социально-правовых и только социальных направлений (ст. 6), независимо от того, относятся они к принудительным мерам или нет.

4. В результате рассмотрения понятия, форм и правовых основ взаимодействия ОВД с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления по профилактике правонарушений, сделаны следующие выводы:

4.1. Под взаимодействием органов внутренних дел с ОИВ субъектов РФ и ОМС по вопросам профилактики правонарушений следует понимать их совместную согласованную, осуществляемую в установленном порядке деятельность по реализации стоящих задач и достижению общих целей в указанной сфере в определенных формах с помощью установленных методов, сил и средств.

4.2. Направления взаимодействия ОВД, ОИВ субъектов РФ и ОМС – это согласованная деятельность ОВД, ОИВ субъектов РФ и ОМС, осуществляемая на основе федеральных законов и подзаконных правовых актов для успешного исполнения общих функций и достижения общей цели в конкретно определенной сфере.

Направления взаимодействия ОВД, ОИВ субъектов РФ и ОМС по вопросам профилактики правонарушений, исходя из анализа российского законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в зависимости от сферы, объекта управления и характера реализуемых задач, можно подразделить на следующие:

- 1) защита личности, общества и государства от противоправных посягательства;
- 2) обеспечение правопорядка и общественной безопасности на улицах, в местах массового пребывания и отдыха граждан и иных общественных местах;
- 3) обеспечение безопасности в домах частного и государственного жилищного фонда и на объектах жизнеобеспечения;
- 4) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 5) противодействие незаконной миграции;
- 6) защита прав несовершеннолетних;
- 7) профилактика алкоголизма;

¹⁵⁹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 23.06.2016).

8) противодействие незаконному потреблению наркотических средств и психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ, наркомании и правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ;

9) противодействие экстремистской деятельности, этнической и конфессиональной дискриминации;

10) профилактика правонарушений среди лиц, освобожденных из мест лишения свободы;

12) противодействие терроризму;

13) противодействие коррупции;

14) повышение уровня доверия граждан к правоохранительным органам, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

4.3. Формы взаимодействия ОВД с ОИВ субъектов РФ и ОМС в области профилактики правонарушений – это однородные по своему характеру и правовой природе внешне выраженные группы совместных действий ОВД, ОИВ субъектов РФ и ОМС либо их общий результат, посредством которых осуществляются направления (функции) взаимодействия в указанной сфере.

Формы взаимодействия органов внутренних дел с органами исполнительной субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по вопросам профилактики, исходя из анализа юридической литературы, нормативных правовых и иных актов, подразделяются на организационные и функциональные.

К организационным формам относятся:

1) установление правовых основ взаимодействия;

2) образование совместных координационных и совещательных органов;

3) принятие комплексных программ профилактики правонарушений, экстремистской деятельности, терроризма, алкоголизма, наркомании, межнациональных (межэтнических) конфликтов, а также в области обеспечения безопасности дорожного движения, принятие планов совместных мероприятий, в том числе касающихся деятельности в особых условиях;

4) совместное планирование проводимых мероприятий;

5) согласование принимаемых решений;

6) реализация мероприятий по развитию системы организации движения транспортных средств и пешеходов и повышению безопасности дорожных условий;

7) реализация мероприятий по развитию системы оказания помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях;

8) реализация мероприятий по совершенствованию организационного и методического обеспечения деятельности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения;

10) реализация мероприятий по построению и развитию комплекса «Безопасный город» в субъектах Российской Федерации, муниципальных образований;

11) создание и формирование информационных банков данных.

К функциональным формам взаимодействия относятся:

- 1) проведение совместных совещаний;
- 2) проведение совместных инструктажей, в том числе учений и тренировок;
- 3) проведение совместных мероприятий;
- 4) проведение конкурсов, акций, фестивалей;
- 5) проведение совместных семинаров-совещаний;
- 6) проведение ежегодного мониторинга;
- 7) проведение социологических исследований;
- 8) проведение «круглых столов»;
- 9) проведение семинаров-тренингов;
- 10) проведение форумов, конференций, в том числе секций;
- 11) проведение целевых проверок, профилактических (специальных) мероприятий по устранению факторов, способствующих совершению правонарушений;
- 12) совместное оказание помощи подчиненным органам, а также обучение кадров;
- 13) проведение совместных занятий;
- 14) изучение и распространение положительного опыта;
- 15) взаимный обмен информацией;
- 16) обмен нормативными правовыми актами, информационно-аналитическими материалами, а также методическими разработками, касающимися вопросов противодействия правонарушениям;
- 17) коллегиальная подготовка информации для представления в вышестоящие органы;
- 18) информационно-пропагандистское сопровождение взаимодействия органов внутренних дел, органов исполнительной субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- 19) заслушивание на заседаниях координационных и совещательных органов отчетов о проделанной работе и ее результатах, в том числе на собраниях, на заседаниях в иных органах отчетов отдельных должностных лиц.

5. Подробно изложить механизм реализации взаимодействия ОВД с ОИВ субъектов РФ и ОМС по вопросам профилактики правонарушений возможно лишь путем скрупулезной регламентации каждого вида направления взаимодействия с учетом выбранных форм в отношении конкретного практического случая.

Вместе с тем в теории административного права и процесса выработан универсальный механизм последовательных действий, который в наиболее общих формах может раскрыть последовательность любых управленческих действий, в том числе направленных на взаи-

модействие между собой органов власти по профилактике правонарушений.

К таким стадиям относятся:

Первая стадия – возбуждение управленческого дела.

Вторая стадия – подготовительная (проработка организационных, правовых, технических, финансовых, материальных, кадровых, территориальных, предметных и иных деталей взаимодействия).

Третья стадия – рассмотрение и принятие по управленческому делу решения (согласование деталей и принятие протокола (регламента или плана) взаимодействия).

Четвертая стадия – пересмотр решения (уточнение протокола (регламента или плана) взаимодействия в случае каких-либо неучтенных на стадии принятия решения деталей протокола (плана) взаимодействия).

Пятая стадия – исполнение окончательно принятого управленческого решения (реализация протокола (регламента или плана) взаимодействия).

6. На основании ст. 7 Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» федеральные органы исполнительной власти и (или) их территориальные органы, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления муниципальных образований для оказания им содействия в осуществлении установленных задач и функций вправе привлекать членов казачьих обществ в соответствии с заключенными договорами (соглашениями) с казачьими обществами.

Договор (соглашение) с казачьим обществом подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти и (или) руководителем его территориального органа, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), главой муниципального образования или главой местной администрации либо уполномоченным ими должностным лицом и уполномоченным представителем казачьего общества.

В Постановлении Правительства РФ от 8 октября 2009 г. № 806 «О порядке привлечения членов казачьих обществ к несению государственной или иной службы и порядке заключения федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами договоров (соглашений) с казачьими обществами» органам исполнительной власти субъектов РФ, местным органам самоуправления при разработке положений о порядке заключения договоров (соглашений) рекомендовано руководствоваться Положением, утвержденным указанным Постановлением.

Положение определяет порядок привлечения членов хуторских, станичных, городских, районных (юртовых), окружных (отдельских),

войсковых казачьих обществ к несению государственной или иной службы, а также порядок заключения федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами договоров (соглашений) с казачьими обществами.

Согласно Положению, члены казачьих обществ привлекаются к несению службы в следующих формах:

- прохождение государственной гражданской службы, военной службы, правоохранительной службы, а также муниципальной службы;
- оказание содействия федеральным органам исполнительной власти и (или) их территориальным органам, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в осуществлении установленных задач и функций.

В связи с существующими на сегодняшний день трудностями с бюджетным финансированием, члены казачьих обществ привлекаются к несению службы в форме содействия, на основании *договоров*.

Договоры оформляются в соответствии с формой договора, утверждаемой Министерством юстиции Российской Федерации. Сторонами договоров могут быть федеральный орган исполнительной власти или его территориальный орган, с одной стороны, и казачье общество в лице его представителя (атамана) – с другой стороны.

В договоре должны быть определены:

- предмет договора;
- условия и порядок привлечения членов казачьих обществ к содействию федеральным органам исполнительной власти и (или) их территориальным органам в осуществлении установленных задач и функций;
- права и обязанности сторон;
- порядок финансового обеспечения (этот пункт включается при наличии бюджетного финансирования);
- сроки действия договора;
- основания и порядок изменения и досрочного расторжения договора;
- иные условия, связанные с исполнением положений договора (п. 15 Положения).

Типовая форма договора на основании приказа Федерального агентства по делам национальностей от 23 ноября 2015 г. № 86 «Об утверждении формы договора (соглашения), заключаемого федеральным органом исполнительной власти или его территориальным органом с казачьими обществами», кроме указанных выше положений договора, в п. 1 устанавливает необходимость включения в него конкретного количества членов казачьего общества, взявших на себя обязательства по оказанию содействия федеральному органу исполнительной власти.

Непосредственное использование членов казачьего общества для оказания содействия органам внутренних дел основано на нормативных правовых актах МВД России.

Взаимодействие федеральных органов власти, органов власти субъектов РФ и местных органов самоуправления с казачьими обществами основано на следующих формах:

- проведение совместных совещаний;
- создание и деятельность совместных комиссий, рабочих групп;
- создание и деятельность коллегий;
- проведение взаимных консультаций;
- заключение соглашений о взаимодействии и координации деятельности;
- взаимное представительство сторон;
- принятие совместных нормативно-правовых актов и т.д.

Комплексно оценивая деятельность федеральных, региональных и местных органов власти по взаимоотношению с казачьими обществами, следует отметить, что многие из вышеперечисленных форм взаимодействия и координации между властью и казачьими обществами эффективно могут быть реализованы лишь при условии заключения между ними договора или соглашения, основанного на ст. 7 Федерального закона «О государственной службе российского казачества».

Вместе с тем тесное сотрудничество указанных субъектов возможно и без каких-либо юридических оснований, особенно в тех сферах, где не требуется применение мер правового принуждения, но важна профилактическая работа.

7. В соответствии с законодательством к участию в обеспечении правопорядка могут привлекаться члены народных дружин. Деятельность добровольных народных дружинников по охране общественного порядка строится исключительно на основе взаимодействия с органами внутренних дел. С принятием Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» правоотношения между гражданами и полицией в этом взаимодействии приобрели, как никогда, четкие контуры.

Свободный от участия в охране общественного порядка народный дружинник, а также участвующий в его охране, но попавший не на «свою» территорию, не вправе:

- официально требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправного деяния;
- предъявлять гражданам удостоверение добровольного дружинника;
- применять физическую силу по правилам, указанным в ст. 19 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Не обязан:

- выполнять требования уполномоченного сотрудника полиции в связи с выполнением функции народного дружинника;
- иметь при себе удостоверение народного дружинника.

Народный дружинник в процессе выполнения своих функций вправе отказаться от выполнения обязанностей, связанных с участием в охране общественного порядка, при наличии угрозы его жизни или здоровью.

Решение об отказе от выполнения функций народный дружинник принимает самостоятельно, руководствуясь внутренним чувством собственной безопасности. В такой ситуации сотрудник полиции должен проявлять терпимость, какие-либо упреки с его стороны запрещены.

Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» и приказ МВД России, устанавливающие правовой механизм подготовки народных дружинников к применению физической помощи и оказанию первой помощи, не могут стать эффективной основой формирования соответствующих навыков и умений у народного дружинника.

Вместе с тем отсутствие указанной выше правовой основы не запрещает разрабатывать и внедрять планы подготовки народных дружинников по применению физической силы и оказанию первой помощи. Решение об организованной предварительной подготовке народных дружинников с принятием соответствующих зачетов со стороны органов внутренних дел может быть принято на уровне органов местного самоуправления. Поэтому необходима разработка и принятие типового (примерного) устава (положения) о народной дружине решением представительного органа субъекта Российской Федерации или местного самоуправления, где могли быть отражены процедура предварительной подготовки народного дружинника и формы контроля готовности к участию в охране общественного порядка.

Условия и пределы непосредственного применения физической силы народным дружинником, установленные ч. 1 ст. 19 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», ничем не отличаются от аналогичного действия со стороны обычного гражданина, попавшего в условия необходимой обороны или крайней необходимости.

Народный дружинник в процессе участия в охране общественного порядка может носить гражданское оружие и использовать его, находясь в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости. Разница заключается лишь в том, что, в отличие гражданина, народный дружинник:

- сознательно идет на возможный риск попасть в ситуацию, связанную с защитой себя или других от противоправного посягательства

(ст. 37 УК РФ) или от неблагоприятных внешних условий (ст. 39 УК РФ);

- во время участия в охране общественного порядка и в целях самозащиты не может использовать домашних животных.

Главным условием применения физической силы народным дружинником является время непосредственного участия в охране общественного порядка, которое возможно лишь тогда, когда народная дружина приглашена в данный момент органами внутренних дел к участию в охране общественного порядка, а гражданин включен в состав народной дружины.

Это условие считается определяющим, т.к. без него наличие других условий не дает права гражданину, как народному дружиннику, применять физическую силу.

Приглашением можно считать официальное обращение уполномоченных сотрудников органов внутренних дел к командиру народной дружины с просьбой пройти народными дружинниками инструктаж перед проведением мероприятий по охране общественного порядка, на котором приглашение может быть оформлено в письменной форме. Явка народных дружинников в назначенное время и место инструктажа считается принятием такого предложения. Подпись каждого народного дружинника в журнале учета инструктажа может стать подтверждением этого действия и одновременно документом, фиксирующим персональный состав народной дружины, участвующей в охране общественного порядка. Это особенно актуально в связи с тем, что в книге постовой ведомости указывается лишь количество общественных представителей, без каких-либо персональных данных.

Уполномоченными сотрудниками органов внутренних дел, на наш взгляд, может считаться лицо, проводящее инструктаж, и (или) оперативный дежурный по территориальному органу МВД России на районном уровне. Этот вывод вытекает из п. 6 Порядка подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, и по оказанию первой помощи, утвержденного приказом МВД России от 18 августа 2014 г. № 696, устанавливающим круг указанных выше должностных лиц ОВД.

Предлагаемый механизм приглашения позволяет избежать многих ненужных вопросов и бюрократических проволочек особенно тогда, когда народные дружины сами проявляют инициативу участвовать в охране общественного порядка. В этой ситуации командиру народной дружины достаточно обратиться к оперативному дежурному по территориальному органу МВД России с просьбой назначить место, дату и время проведения инструктажа. Форма обращения может быть любой – телефонограмма, телеграмма, СМС-сообщение, факсимильной связью, почтовое письмо, письменное или устное предложение командира народной дружины, обращенное непосредственно к сотруднику органов внутренних дел.

Согласно ч. 2 ст. 16 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», народному дружиннику во время, не связанное с участием в охране общественного порядка, запрещается применение не только физической силы, но также использование удостоверения народного дружинника, ношение форменной одежды либо использование отличительной символики народного дружинника.

Компетенция народных дружинников по применению физической силы и оказанию первой помощи ограничивается не только временем, но и территорией, границы которой, на основании ч. 2 ст. 12 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», устанавливаются представительными органами местного самоуправления и, согласно ч. 3 и 4 ст. 7 Закона, вносятся в региональный реестр народных дружин. Также пункт 2 ч. 6 ст. 12 устанавливает, что народные дружины могут участвовать в предупреждении и пресечении правонарушений на территории по месту создания народной дружины. Анализ этих норм позволяет сделать вывод о том, что граница, на которой может быть создана народная дружина, совпадает с границей, на которой она вправе участвовать в охране общественного порядка.

Исключение из этого правила устанавливается п. 3 ч. 6 ст. 12 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», согласно которому народные дружины могут участвовать в охране общественного порядка на других территориях в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

Согласно ст. 19 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», 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 (ч. 2 ст. 19).

Народный дружинник вправе 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 (ч. 3 ст. 19).

Возникает вопрос: что понимается под непосредственной угрозой? На наш взгляд, это такая опасность, последствия которой могут возникнуть незамедлительно, без каких-либо дополнительных действий. Например, занесенный кем-либо над головой гражданина металлический предмет или попытка вытолкнуть человека из движущегося транспортного средства, с моста, насильственное удержание человека в заранее опасном состоянии (под водой, на проезжей части, на железнодорожном полотне) и т.д.

Под иными тяжкими последствиями может пониматься угроза жизни и здоровью тех граждан, которые, например, неожиданно пытаются прорваться сквозь оцепление места утечки отравляющего вещества, вероятного взрыва, обвала и т.п.

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 (ч. 4 ст. 19).

Для правомерного применения в конкретной ситуации физической силы недостаточно наличия только соответствующего основания. Важно, чтобы способ и форма применения физической силы народного дружинника были адекватными той ситуации, которой она вызвана.

Во-первых, применяя физическую силу, народный дружинник должен стремиться к минимизации любого ущерба и немедленно прекратить физическое воздействие, когда отпали его основания.

Во-вторых, причинение физического вреда гражданину не может быть целью применения физической силы. Такими целями выступают недопущение нанесения вреда здоровью народному дружиннику, другим лицом, в том числе тому, к кому применяют физическую силу (например, применение физической силы к гражданину, находящемуся в состоянии тяжелой степени алкогольного опьянения в общественном месте и не желающего добровольно выполнять требования народного дружинника проследовать в служебное помещение).

В-третьих, исключить возможность неосторожного причинения вреда здоровью и имуществу третьих лиц.

В-четвертых, необходимо стремиться по возможности лишить лицо средств опасного воздействия (например, вырвать из рук гражданина металлический прут, забрать ключи зажигания от автотранспортного средства и т.п.).

В-пятых, исключить возможность ошибки в определении лиц, в отношении которых применена физическая сила. Это женщины, имеющие видимые признаки беременности, лица с явными признаками инвалидности, несовершеннолетние, когда их возраст очевиден или известен, за исключением случаев совершения указанными лицами вооруженного либо группового нападения (ч. 7 ст. 19 Закона). Тут же установлен запрет на применение физической силы для пресечения правонарушения, за исключением случаев, связанных с состоянием необходимой обороны и крайней необходимости.

Анализ Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» показал наличие двух оснований, при которых народный дружинник обязан оказать первую помощь гражданам.

К первому основанию относятся несчастные случаи, травмы, отравления и другие состояния и заболевания, угрожающие жизни и здоровью граждан (п. 6 ч. 1 ст. 18). Ко второму – полученные гражда-

нином телесные повреждения в результате применения к нему народным дружинником физической силы (ч. 5 ст. 19).

Первая помощь гражданину может быть выражена не только в доврачебной помощи, но и в иных формах.

Так, в зависимости от источника опасности, первая помощь может быть оказана путем:

- защиты неприкосновенности гражданина от физического воздействия других лиц (например, прикрыть собой, нейтрализовать нападающих);
- воссоздания комфортных физических и этико-моральных условий пребывания гражданина в общественном месте (например, прикрыть наготу, одеть по погоде, проводить или перенести в отапливаемое помещение);
- устранения или нейтрализации опасных факторов, воздействующих на жизнь и здоровье граждан (например, предметы, затрудняющие жизнедеятельность человека, дым, природный газ, электрический ток и т.д.) и т.д.

Однако, учитывая специфику деятельности народных дружин, владение навыками по оказанию доврачебной помощи народными дружинниками является наиболее востребованным.

Согласно ст. 15 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», подготовка народных дружинников по основным направлениям деятельности народных дружин, в том числе в условиях, связанных с применением физической силы и оказанием первой помощи, осуществляется в порядке, утвержденном приказом 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».

Среди основных задач подготовки народного дружинника установлены:

- ознакомление с мерами личной безопасности и приемами самозащиты при участии в охране общественного порядка;
- формирование навыков оказания первой помощи.

Решение этих задач осуществляется путем подготовки в форме инструктажа перед проведением мероприятий по охране общественного порядка. К участию в инструктажах привлекаются руководители и наиболее опытные сотрудники подразделений полиции, осуществляющих охрану общественного порядка и оперативно-розыскную деятельность.

За не более чем 30 минут инструктирующий обязан убедиться в готовности народных дружинников к проведению мероприятий по участию в охране общественного порядка, проверить знание народными дружинниками своих прав и обязанностей (в том числе условий и порядка применения физической силы и оказания первой помощи), а также отдельных положений нормативных правовых актов, связанных

с обеспечением правопорядка и действий по пресечению его нарушений.

Подготовка лиц, обязанных по закону оказывать первую помощь, должна учитывать положения приказа Минздравсоцразвития РФ от 4 мая 2012 г. № 477н «Об утверждении перечня состояний, при которых оказывается первая помощь, и перечня мероприятий по оказанию первой помощи», на основании которого должны быть разработаны и утверждены соответствующие программы учебных курсов. Такие курсы проводятся в процессе первоначальной подготовки полицейских и могут быть взяты за основу проведения занятий среди народных дружинников. За основу предлагаем взять методические рекомендации по оказанию первой помощи сотрудниками полиции.

Согласно ч. 5 ст. 19 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», в случае необходимости народный дружинник обязан принять меры по обеспечению оказания гражданам медицинской помощи в возможно короткий срок. Следовательно, оказывая первую помощь пострадавшему, народный дружинник при первой же возможности сам или с помощью других граждан *обязан*:

- вызвать «Скорую медицинскую помощь»;
- или доставить пострадавшего в ближайшую медицинскую организацию пешим ходом или при помощи личного или иного транспортного средства. Решение о принудительном использовании чужого транспортного средства принимается только сотрудником полиции. Сопровождение пострадавшего в медицинское учреждение без сотрудника полиции пешим порядком или автотранспортом целесообразно осуществлять двум народным дружинникам.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26 ноября 2011 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 49. Ст. 4552.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5496.
7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
9. Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.
10. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
11. Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 34. Ст. 3426.
12. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.
13. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
14. Федеральный закон от 18 декабря 1996 г. № 150 «Об оружии» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.
15. Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» // Российская газета. 1998. 15 января.

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

17. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

18. Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1667.

19. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

20. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

21. Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Российская газета. 2001. 9 августа.

22. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // Российская газета. 2002. 30 июля.

23. Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.

24. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

25. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.

26. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

27. Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 36.

28. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

29. Федеральный закон от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 50. Ст. 5245.

30. Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Российская газета. 2006. 10 марта.

31. Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 1232.

32. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

33. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

34. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31. Ч. 1. Ст. 3451.

35. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

36. Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 27. Ст. 3416.

37. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

38. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

39. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4159.

40. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

41. Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 49. Ст. 6422.

42. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

43. Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 48.

44. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

45. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 23 ноября.

46. Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 50. Ст. 7358.

47. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

48. Федеральный закон от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 8. Ст. 721.

49. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

50. Федеральный закон от 26 апреля 2013 г. № 67 «О порядке отбывания административного ареста» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 17. Ст. 2034.

51. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.

52. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

53. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.

54. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

55. Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-I «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 30 апреля.

56. Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // ВСНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст.1227.

57. Указ Президента РФ от 25 февраля 2003 г. № 249 «О совершенствовании деятельности по возрождению и развитию российского казачества» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 9. Ст. 850.

58. Указ Президента РФ от 21 сентября 2003 г. № 1096 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном вести государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 39. Ст. 3739.

59. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 21. Ст. 2023.

60. Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

61. Указ Президента РФ от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» // Российская газета. 2006. 17 февраля.

62. Указ Президента РФ от 18 октября 2007 г. № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» // Собрание законодательства РФ. 2007. 22 октября. № 43. Ст. 5167.

63. Указ Президента РФ от 7 октября 2009 г. № 1124 «Об утверждении Положения о порядке принятия гражданами Российской Федерации, являющимися членами казачьих обществ, обязательств по несению государственной или иной службы» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 41. Ст. 4734.

64. Указ Президента РФ от 9 февраля 2010 г. № 170 «Об удостоверении казака, выдаваемом членам казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 7. Ст. 727.

65. Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 27. Ст. 3446.

66. Указ Президента РФ от 9 июня 2010 г. № 690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 24. Ст. 3015.

67. Указ Президента РФ от 11 декабря 2010 г. № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка» // Российская газета. 2010. 13 декабря.

68. Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

69. Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 249 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министер-

ства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 10. Ст. 1335.

70. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

71. Указ Президента РФ от 15 сентября 2012 г. № Пр-2789 «Об утверждении Стратегии развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года» // Текст документа официально опубликован не был.

72. Указ Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (ч. 2). Ст. 4477.

73. Указ Президента РФ от 26 декабря 2015 г. № 664 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия терроризму» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 52 (ч. 1). Ст. 7591.

74. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (ч. 2). Ст. 212.

75. Военная доктрина Российской Федерации: утв. Президентом РФ 25 декабря 2014 г. № Пр-2976 // Российская газета. 2014. 30 декабря.

76. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации: утв. Президентом РФ 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 // Российская газета. 2000. 28 сентября.

77. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации: утв. Президентом РФ 5 октября 2009 г. // Российская газета. 2009. 20 октября.

78. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утв. Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

79. Распоряжение Президента РФ от 12 января 2009 г. № 15-рп «О Совете при Президенте Российской Федерации по делам казачества» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 2. Ст. 195.

80. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. // Российская газета. 2015. 4 декабря.

81. Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 «Правила дорожного движения российской федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 47. Ст. 4531.

82. Постановление Правительства РФ от 11 мая 2001 № 370 «Об утверждении Правил обращения с ломом и отходами цветных металлов и их отчуждения» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 21. Ст. 2084.

83. Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 4. Ст. 305.

84. Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

85. Постановление Правительства РФ от 25 апреля 2006 г. № 237 «О Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 18. Ст. 2004.

86. Постановление Правительства РФ от 6 мая 2006 г. № 272 «О Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2093.

87. Постановление Правительства РФ от 8 октября 2009 г. № 806 «О порядке привлечения членов казачьих обществ к несению государственной или иной службы и порядке заключения федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами договоров (соглашений) с казачьими обществами» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 41. Ст. 4791.

88. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 93 «О видах государственной или иной службы, к которой привлекаются члены хуторских, станичных, городских, районных (юртовых), окружных (отдельских) и войсковых казачьих обществ» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 10. Ст. 1081.

89. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2012 г. № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 7932.

90. Постановление Правительства РФ от 05 июня 2013 г. № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 24. Ст. 2999.

91. Постановления Правительства РФ от 27 июня 2013 г. № 543 «О государственном контроле (надзоре) в области регулируемых государством цен (тарифов), а также изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 27. Ст. 3602.

92. Постановление Правительства РФ от 24 мая 2014 г. № 479 «О Межведомственной комиссии по реализации Стратегии развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года и об упразднении рабочей группы по подготовке предложений по нормативному регулированию вопросов государственной политики в отношении российского казачества и

государственной службы российского казачества» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 23. Ст. 2978.

93. Постановление Правительства РФ от 29 июня 2015 г. № 645 «О подготовке и представлении Федеральному Собранию Российской Федерации ежегодного доклада Правительства Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

94. Распоряжение Правительства РФ от 24 мая 2014 г. № 883-р «Об утверждении состава Межведомственной комиссии по реализации Стратегии развития государственной политики РФ в отношении российского казачества до 2020 г.» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 23. Ст. 3006.

95. Распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1417-р «План мероприятий по реализации в 2014-2016 годах Стратегии развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 32. Ст. 4549.

96. Распоряжение Правительства РФ от 20 ноября 2015 г. № 2360-р «О составе Межведомственной комиссии по реализации Стратегии развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 48 (ч. 2). Ст. 6859.

97. План мероприятий, направленных на снижение смертности населения от дорожно-транспортных происшествий: утв. Правительством РФ 4 августа 2015 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

98. Приказ МВД России от 27 августа 1996 г. № 478 «О создании Координационного совета МВД России по взаимодействию с казачьими обществами». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

99. Приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

100. Приказ МВД России от 2 декабря 2003 г. № 930 «Об организации работы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

101. Приказ МВД России от 1 января 2009 г. № 1 «Об утверждении Концепции совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009-2014 годы». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

102. Приказ МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по

контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» // Российская газета. 2009. 7 июля.

103. Приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 28.

104. Приказ МВД России от 18 июля 2011 г. № 849 «Об утверждении положения о Главном управлении по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Министерства внутренних дел Российской Федерации». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

105. Приказ МВД России от 14 мая 2012 г. № 508 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации лицензии на приобретение газовых пистолетов, револьверов, сигнального оружия, холодного клинкового оружия, предназначенного для ношения с национальными костюмами народов Российской Федерации или казачьей формой» // Российская газета. 2012. 12 сентября.

106. Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» // Российская газета. 2013. 27 марта.

107. Приказ МВД России от 10 июля 2013 г. № 535 «Об утверждении Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

108. Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 17 января.

109. Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 11.

110. Приказ МВД России от 17 октября 2013 г. № 850 «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 21 ноября.

111. Приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 597 «Вопросы взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации и народных дружин» // Текст приказа официально опубликован не был.

112. Приказ МВД России от 21 июля 2014 г. № 599 «О Порядке формирования и ведении регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности» // Российская газета. 2014. 29 августа.

113. 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» // Российская газета. 2014. 8 октября.

114. Приказ Минюста РФ от 13 октября 2011 г. № 355 «Об утверждении порядка ведения государственного реестра казачьих обществ в Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 50.

115. Приказ Минюста РФ от 2 июля 2012 г. № 129 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по внесению казачьих обществ в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 43.

116. Приказ Минюста РФ от 24 августа 2012 г. № 166 «О численности членов казачьих обществ, в установленном порядке принявших на себя обязательства по несению государственной или иной службы, необходимой для внесения казачьего общества в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 7 сентября.

117. Приказ Министерства регионального развития РФ от 2 декабря 2009 г. № 555 «Об утверждении формы договора (соглашения), заключаемого федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами с казачьими обществами» (утратил силу) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 8.

118. Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 27 сентября 2012 г. № 230 «Об утверждении порядка сопровождения информационной продукции, распространяемой посредством радиовещания, сообщением об ограничении распространения информационной продукции среди детей в начале трансляции радио-передач» // Российская газета. 2012. 9 ноября.

119. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 4 мая 2012 г. № 477н «Об утверждении перечня состояний, при которых оказывается первая помощь, и перечня мероприятий по оказанию первой помощи» // Российская газета. 2012. 23 мая.

120. Приказ ФМС и МВД России от 1 августа 2013 г. № 338/587 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за со-

блюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 29 ноября.

121. Приказ ФАДН от 23 ноября 2015 г. № 86 «Об утверждении формы договора (соглашения), заключаемого федеральным органом исполнительной власти или его территориальным органом с казачьими обществами» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

122. Приказ ФАДН от 23 ноября 2015 г. № 89 «Об утверждении Порядка согласования принятых членами казачьих обществ обязательств по несению государственной или иной службы с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 6.

123. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Российской Федерации от 16 июля 2012 г. № 764 «Об утверждении административного регламента исполнения федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека государственной функции по проведению проверок деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законодательства российской федерации в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров» // Российская газета. 2012. 19 сентября.

124. Приказ Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 16 апреля 2012 г. № 73 «Об утверждении положений о контроле за деятельностью страховых медицинских организаций и медицинских организаций в сфере обязательного медицинского страхования территориальными фондами обязательного медицинского страхования» // Российская газета. 2012. 18 мая.

125. Соглашение Правительства Еврейской автономной области от 20 марта 2007 г. № 6, Министерства внутренних дел Российской Федерации от 20 марта 2007 г. № 6 «О взаимодействии (сотрудничестве) по реализации федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 годах» между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Правительством Еврейской автономной области». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

126. Устав Еврейской автономной области от 8 октября 1997 г. // Собрание законодательства Еврейской автономной области. 1997. № 14.

127. Кодекс Хабаровского края об административных правонарушениях // Собрание законодательства Хабаровского края. 2009. № 7 (84). Ч. 1.

128. Закон Архангельской области от 29 апреля 2015 г. № 274-16-ОЗ «О взаимодействии органов государственной власти Архангельской области с казачьими обществами и их общественными объединениями казаков» // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов. 2015. 7 мая.

129. Закон Воронежской области от 5 декабря 2007 г. № 157-ОЗ «О профилактике правонарушений в Воронежской области» // Молодой коммунар. 2007. 15 декабря.

130. Закон Воронежской области от 8 июля 2013 г. № 109-ОЗ «О профилактике алкогольной зависимости у несовершеннолетних в Воронежской области» // Молодой коммунар. 2013. 16 июля.

131. Закон Воронежской области от 6 марта 2014 г. № 23-ОЗ «Об организации профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании на территории Воронежской области». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

132. Закон Воронежской области от 27 мая 2014 г. № 65-ОЗ «О порядке организации и проведения массовых мероприятий на территории Воронежской области» // Молодой коммунар. 2014. 30 мая.

133. Закон Воронежской области от 4 августа 2014 г. № 107-ОЗ «О реализации государственных полномочий Воронежской области в сфере обеспечения безопасности дорожного движения» // Молодой коммунар. 2014. 8 августа.

134. Закон Воронежской области от 11 декабря 2014 г. № 186-ОЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка на территории Воронежской области» // Молодой коммунар. 2014. 16 декабря.

135. Закон Воронежской области от 2 марта 2015 г. № 25-ОЗ «О правовом регулировании отдельных вопросов в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия на территории Воронежской области» // Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет». URL: <http://www.govvrn.ru>

136. Закон Красноярского края от 7 июля 2009 г. № 8-3610 «О противодействии коррупции в Красноярском крае». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

137. Закон Ростовской области от 12 мая 2009 г. № 218-зс «О противодействии коррупции в Ростовской области» // Собрание правовых актов Ростовской области. 2009. № 5. Ст. 466.

138. Закон Приморского края от 9 августа 2004 года № 138-КЗ «Об участии населения в охране общественного порядка на территории Приморского края» // Ведомости Законодательного собрания Приморского края. 2004.

139. Закон Приморского края от 2 декабря 2009 г. № 536-КЗ «О регулировании розничной продажи алкогольной продукции и профилактике алкоголизма на территории Приморского края» // Ведомости Законодательного собрания Приморского края. 2009. 7 декабря.

140. Закон Санкт-Петербурга от 4 июня 2007 г. № 230-42 «О профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге» // Санкт-Петербургские ведомости. 2007. 19 июня.

141. Закон Санкт-Петербурга от 21 сентября 2011 г. № 541-106 «О профилактике незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2011. № 32.

142. Закон Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 27 ноября 2006 г. № 811-III «Об основных направлениях профилактики наркомании и токсикомании на территории Республики Саха (Якутия)». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

143. Закон Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 11 февраля 1999 г. № 69-II «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Республике Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 1999. 12 марта.

144. Закон Сахалинской области от 25 сентября 2014 г. № 57-ЗО «О профилактике незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании и токсикомании в Сахалинской области». URL: www.adm.sakhalin.ru

145. Закон Хабаровского края от 1 октября 2003 г. № 142 «О порядке создания и осуществления деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Хабаровском крае» // Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края. URL: <http://laws.khv.gov.ru>

146. Закон Хабаровского края от 29 октября 2008 г. № 213 «Об организации профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2008. № 11 (76). Ч. 2.

147. Закон Хабаровского края от 25 апреля 2012 г. № 188 «О регулировании отдельных вопросов участия граждан в охране общественного порядка на территории Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2012. № 4 (117). Ч. 1.

148. Закон Чукотского автономного округа от 21 декабря 2007 г. № 157-оз «О профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании на территории Чукотского автономного округа». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

149. Постановление Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва от 9 декабря 2015 г. № 670 ПВХ-II «Об утверждении рекомендаций «круглых столов» на темы: «Обеспечение безопасности дорожного движения», «Борьба с суррогатной алкогольной продукцией в Республике Тыва», «Борьба с незаконными игровыми автоматами на территории Республики Тыва».

150. Постановление губернатора Еврейской автономной области от 18 мая 2012 г. № 127 «Об утверждении Положения об осуществле-

нии мониторинга наркоситуации в Еврейской автономной области». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

151. Постановление губернатора Хабаровского края от 19 февраля 2007 г. № 23 «Об антитеррористической комиссии Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2007. № 2 (55).

152. Постановление губернатора Хабаровского края от 21 января 2008 г. № 6 «Об антинаркотической комиссии Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2008. № 1 (66).

153. Постановление губернатора Хабаровского края от 2 сентября 2009 г. № 124 «Об утверждении перечней должностных лиц органов исполнительной власти Хабаровского края, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с Кодексом Хабаровского края об административных правонарушениях» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2009. № 9 (86).

154. Постановление губернатора Хабаровского края от 9 октября 2015 г. № 101 «Об утверждении Положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Хабаровском крае» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2015. № 9. Ч. 3.

155. Распоряжение губернатора Хабаровского края от 13 июня 2007 г. № 328-р «О краевом конкурсе средств массовой информации на лучшее освещение темы пропаганды здорового образа жизни и профилактики правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2007. № 6 (59).

156. Распоряжение губернатора Хабаровского края от 23 декабря 2010 г. № 698-р «О координационном совещании по обеспечению правопорядка при губернаторе Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2010. № 12 (101). Ч. 1.

157. Распоряжение губернатора Хабаровского края от 21 августа 2013 г. № 408-р «О составе антинаркотической комиссии Хабаровского края» // Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края. URL: <http://laws.khv.gov.ru>

158. Распоряжение губернатора Хабаровского края от 15 апреля 2014 г. № 166-р «О составе антитеррористической комиссии Хабаровского края» // Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края. URL: <http://laws.khv.gov.ru>

159. Распоряжение губернатора Хабаровского края от 24 ноября 2015 г. № 612-р «Об утверждении состава комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Хабаровском крае» // Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края. URL: <http://laws.khv.gov.ru>

160. Распоряжение губернатора Еврейской автономной области от 21 декабря 2015 г. № 520-рг «Об утверждении Порядка межведомственного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Еврей-

ской автономной области при возникновении чрезвычайных происшествий с несовершеннолетними в Еврейской автономной области». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

161. Распоряжение губернатора Псковской области от 1 ноября 2012 г. № 48-РГ «Об утверждении решения координационного совещания по обеспечению правопорядка в Псковской области (протокол от 3 октября 2012 г. № КС-3)». URL: <http://docs.cntd.ru/document/924027394>

162. Постановление Правительства Амурской области от 21 ноября 2013 г. № 582 «О создании регионального банка данных о несовершеннолетних и семьях, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и социально опасном положении». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

163. Постановление Правительства Еврейской автономной области от 31 октября 2013 г. № 580-пп «О государственной программе «Правопорядок и безопасность дорожного движения в Еврейской автономной области» на 2014-2018 годы». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

164. Постановление Правительства Еврейской автономной области от 23 октября 2015 г. № 480-пп «О государственной программе Еврейской автономной области «Профилактика правонарушений и преступлений в Еврейской автономной области» на 2016-2018 годы». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

165. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17 июня 2014 г. № 489 «О государственной программе Санкт-Петербурга «Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в Санкт-Петербурге» на 2015-2020 годы» // Официальный сайт администрации Санкт-Петербурга. URL: <http://www.gov.spb.ru>

166. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 19 февраля 2015 г. № 151 «О реализации полномочий Правительства Санкт-Петербурга в сфере регулирования участия граждан в охране общественного порядка» // Официальный сайт администрации Санкт-Петербурга. URL: <http://www.gov.spb.ru>

167. Постановление Правительства Хабаровского края от 7 декабря 2011 г. № 410-пр «Об утверждении Перечня должностных лиц комитета по ценам и тарифам Правительства Хабаровского края, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), составление протоколов об административных правонарушениях и оформление предписаний об устранении выявленных нарушений» // Тест Постановления официально опубликован не был.

168. Постановление Правительства Хабаровского края от 31 декабря 2013 г. № 482-пр «Об утверждении государственной программы Хабаровского края «Обеспечение общественной безопасности и противодействие преступности в Хабаровском крае». Официальный ин-

тернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края URL: <http://laws.khv.gov.ru/>

169. Постановление Правительства Хабаровского края от 15 июля 2014 г. № 225-пр «О межведомственной комиссии по профилактике правонарушений при Правительстве Хабаровского края» // Собрание законодательства Хабаровского края. 2014. № 7. Ч. 2.

170. Постановление Правительства Хабаровского края от 21 июля 2014 г. № 237-пр «Об утверждении Положения о порядке заключения органами исполнительной власти Хабаровского края договоров (соглашений) с казачьими обществами» // Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края. URL: <http://laws.khv.gov.ru>

171. Постановление Правительства Хабаровского края от 20 октября 2015 г. № 333-пр «Об утверждении Положения об организации деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Хабаровского края» // Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края. URL: <http://laws.khv.gov.ru>

172. Распоряжение Правительства Забайкальского края от 28 ноября 2012 г. № 573-р «О комиссии по повышению качества государственных и муниципальных услуг в Забайкальском крае» // Забайкальский рабочий. 2012. 30 ноября.

173. Распоряжение Правительства Хабаровского края от 6 марта 2015 г. № 104-рп «Об утверждении плана мероприятий по реализации на территории Хабаровского края в 2015-2017 годах Стратегии развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

174. Постановление администрации Амурского муниципального района от 28 сентября 2015 г. № 728 «Об утверждении административного регламента деятельности антинаркотической комиссии Амурского муниципального района». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

175. Постановление администрации муниципального образования «Город Астрахань» от 21 мая 2015 г. № 3040 «Об утверждении плана мероприятий администрации муниципального образования «Город Астрахань» по реализации в 2015-2016 гг. Стратегии развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

176. Постановление администрации муниципального образования «Город Армавир» от 14 октября 2014 № 2943 «Об утверждении муниципальной программы «Обеспечение безопасности населения муниципального образования «Город Армавир». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

177. Постановление администрации Аяно-Майского муниципального района от 10 февраля 2015 г. № 21 «Об утверждении Положения и регламента антинаркотической комиссии Аяно-Майского муниципального района» // Информационный сборник муниципальных правовых актов Аяно-Майского муниципального района Хабаровского края. 2015. № 3.

178. Постановление администрации Ванинского муниципального района от 8 августа 2014 г. № 719 «О межведомственной комиссии по профилактике правонарушений при администрации Ванинского муниципального района Хабаровского края» // Информационный сборник муниципальных правовых актов Ванинского муниципального района Хабаровского края. 2014. № 8. Ч. 1.

179. Постановление администрации Верхнебуреинского муниципального района от 11 октября 2013 г. № 969 «Об утверждении муниципальной программы «Профилактика правонарушений, употребления наркотических средств, злоупотребления алкогольными напитками в Верхнебуреинском районе на 2014-2016 годы» // Вестник нормативных правовых актов Верхнебуреинского муниципального района. 2013. № 11. Ч. 4.

180. Постановление администрации Вяземского муниципального района от 15 октября 2014 г. № 1197 «О межведомственной комиссии по профилактике правонарушений на территории Вяземского муниципального района в новой редакции» // Вестник Вяземского муниципального района Хабаровского края. 2014. 10 ноября.

181. Постановление администрации Вяземского муниципального района от 13 мая 2015 г. № 467 «Об утверждении антитеррористической комиссии Вяземского муниципального района» // Вестник Вяземского муниципального района Хабаровского края. 2015. № 4.

182. Постановление администрации Комсомольского муниципального района от 7 ноября 2014 г. № 954 «Об утверждении регламента антинаркотической комиссии Комсомольского муниципального района» // Сборник муниципальных правовых актов Комсомольского муниципального района. 2014. № 11.

183. Постановление администрации Муниципального образования «Облученский муниципальный район» от 2 января 2014 г. № 100 «Об утверждении ведомственной целевой программы «комплексная программа профилактики правонарушений в муниципальном образовании «Облученский муниципальный район» на 2014 год». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

184. Постановление администрации Советско-Гаванского муниципального района от 2 декабря 2014 г. № 2159 «Об антикоррупционной комиссии Советско-Гаванского муниципального района» // Официальный сайт администрации Советско-Гаванского муниципального района. URL: <http://sovgavan-rayon.ru>

185. Постановление администрации городского поселения «Рабочий поселок Ванино» Ванинского муниципального района от 14 февраля 2014 г. № 49 «О комиссии при главе администрации городского поселения «Рабочий поселок Ванино» Ванинского муниципального района Хабаровского края по противодействию коррупции». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

186. Постановление администрации города Комсомольска-на-Амуре от 4 декабря 2013 г. № 3925-па «Об утверждении «Мероприятий по профилактике наркомании и противодействию незаконному обороту наркотиков на территории муниципального образования городской округ «Город Комсомольск-на-Амуре» на 2014 - 2020 годы». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

187. Постановление администрации города Хабаровска от 25 сентября 2015 г. № 3328 «Об утверждении административного регламента осуществления муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения, расположенных в границах городского округа «Город Хабаровск» // Хабаровские вести. 2015. 2 октября.

188. Постановление мэра города Астрахань от 18 сентября 2012 г. № 8424-м // Газета Волга. 2012. 23 сентября.

189. Постановление мэра города Хабаровска от 23 октября 2008 г. № 3224 «Об антинаркотической комиссии г. Хабаровска» // Хабаровские вести. 2008. 28 октября.

190. Постановление мэрии города муниципального образования «Город Биробиджан» от 18 марта 2015 г. № 943 «О мерах по организации отдыха, оздоровления и занятости учащихся на территории муниципального образования «Город Биробиджан» Еврейской автономной области в 2015 году». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

191. Распоряжение мэра города Хабаровска от 31 мая 2005 г. № 1351-р «Об утверждении Положения об антитеррористической комиссии города Хабаровск» // Хабаровские вести. 2008. 29 февраля.

192. Устав городского округа «Город Хабаровск», утвержденный решением Хабаровской городской Думы от 13 июля 2004 г. № 509 // Хабаровские вести. 2004. 8 октября.

193. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

194. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2012 г. № 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление» // Российская газета. 2012. 3 октября.

Научно-методическая литература

195. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая: учеб. М.: ЦОКР МВД России, 2009.
196. Аллеулов Р.Р., Ахмедов Ч.Н., Беженцев А.А. и др. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть особенная: учеб. М.: ЦОКР МВД России, 2009.
197. Административное право: учеб. для вузов / под ред. Д.Н. Бахараха, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова. М.: Норма, 2005.
198. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). М.: Политиздат, 1973.
199. Дерюга А.Н. Актуальные проблемы развития административной деликтологии: монография. М.: Изд-во СГУ, 2009.
200. Дерюга А.Н., Мотрович И.Д. Причины латентности административных правонарушений // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 57-62.
201. Деятельность участкового уполномоченного полиции: курс лекций / под ред. А.Г. Гришакова. Барнаул: Барнаульский юрид. ин-т МВД России, 2016.
202. Караханов В.Е. Совершенствование оперативного управления горрайорганами в системе МВД, УВД. М.: Академия МВД СССР, 1979.
203. Кожевников О.А., Захарова Н.А. Комментарий к Федеральному закону от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». 2013. Доступ из СПС «Гарант».
204. Масленникова Е.В., Осипова И.Н., Николаева Е.А. Комментарий к части 2 статьи 2 Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества». 2012. Доступ из СПС «Гарант».
205. Мотрович И.Д. Проблемы правового регулирования формирования и ведения профилактических учетов в деятельности полиции // Актуальные проблемы соблюдения прав личности в правоохранительной деятельности органов внутренних дел: сб. мат-лов Всерос. науч.-практ. конф. (Хабаровск, 30 июня - 1 июля 2011 г.). Хабаровск: ДВЮИ МВД России, 2011. С. 172-175.
206. Организация деятельности участкового уполномоченного полиции: учеб. пособие / В.В. Кардашевский [и др.]. М.: ДГСК МВД России, 2014.
207. Сборники по России. Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации за январь–декабрь 2011-2014 гг. М.: ГИМАЦ МВД России, 2015.
208. Хлистун Ю.В., Агешкина Н.А. Комментарий к Федеральному закону от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». 2013. Доступ из СПС «Гарант».
209. Ягофаров Д.А. Правоприменительная деятельность ДНД, ее особенности и пути совершенствования // Участие общественности в охране общественного порядка: труды Академии МВД СССР. М., 1986.

Научное издание

Артем Николаевич Дерюга,
доктор юридических наук, доцент

Иван Дмитриевич Мотрович,
кандидат юридических наук

**Взаимодействие органов внутренних дел
с органами исполнительной власти
субъектов Российской Федерации и местного самоуправления
по вопросам профилактики правонарушений**

Монография

Редактор В.К. Твердохлебова
Корректор Н.Б. Хохлова
Дизайн обложки Ю.В. Ходырева

Подписано в печать 30.06.2016. Формат 60x84 $\frac{1}{16}$.
Усл. печ. л. 11,63. Тираж 60 экз. Заказ № 29.
Дальневосточный юридический институт МВД России.
Редакционно-издательский отдел. Типография.
680020, г. Хабаровск, пер. Казарменный, 15.